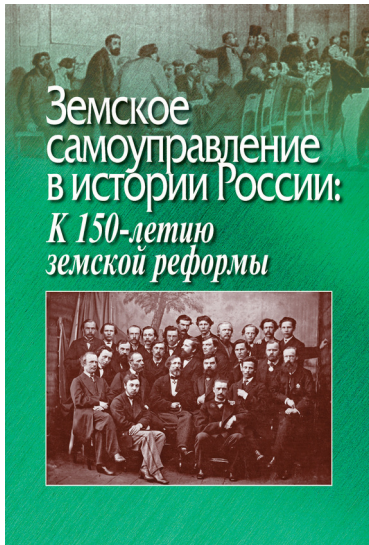




**Коллектив авторов  
Григорий Николаевич Бибиков  
Земское самоуправление в истории  
России: К 150-летию земской реформы**

[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=12121209](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=12121209)

*Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы: ИРИ РАН, Центр гуманитарных инициатив; Москва, Санкт-Петербург; 2015  
ISBN 978-5-8055-0275-1*

**Аннотация**

В сборник включены материалы Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы». В сборнике представлены результаты научных исследований, посвященных контексту земской реформы 1864 г., взаимодействию земских учреждений с государством, основным направлениям земской деятельности в условиях российской модернизации конца XIX – начала XX в. Отдельные статьи посвящены таким вопросам, как история земских учреждений в общеевропейском контексте, роль местного самоуправления в развитии российской правовой культуры, историография земств. Среди авторов статей – ведущие специалисты по истории земского самоуправления, представляющие вузы и академические учреждения России, Германии и Польши. Россия представлена исследователями из Москвы, Калининграда, Калуги, Курска, Орла, Саратова, Ростова Великого и Таганрога.

Сборник адресован историкам, экспертам в области местного самоуправления, всем любителям отечественной истории.

## Содержание

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Предисловие                                                                                                                                 | 5  |
| Л. Ф. Писарькова. Исторические корни самоуправления в России                                                                                | 8  |
| А. Ю. Шутов. Земское реформирование в России                                                                                                | 16 |
| Т. А. Свиридова. Земское самоуправление в России и европейские реформы местного управления в XIX в. (традиции, нововведения, заимствования) | 26 |
| Л. Е. Лаптева. Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа?                                                   | 39 |
| Е. Н. Морозова. Формирование концепции земской реформы: от Н. А. Милютина до П. А. Валуева (1856–1864 гг.)                                  | 47 |
| Конец ознакомительного фрагмента.                                                                                                           | 52 |

# **Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы**

© Институт российской истории РАН, 2015

© Общественная палата Российской Федерации, 2015

© Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2015

© Российское историческое общество, 2015

© Коллектив авторов, 2015

® Центр гуманитарных инициатив, 2015

## Предисловие

Перед Вами сборник статей, подготовленный по материалам Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы».

Юбилей земской реформы, широко отмечавшийся в нашей стране в 2014 г., стал удачным поводом вспомнить об исторических традициях местного самоуправления в России.

1 января 1864 г. император Александр II подписал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». В России были законодательно учреждены органы местного самоуправления, которые формировались на основе выборов гласных из числа местных жителей. Земства имели всесословный характер, представители разных сословий трудились в земствах на общественных началах и обладали значительными полномочиями и ресурсами для решения социальных и хозяйственных задач местного значения. В ведение земств были переданы вопросы, которые относились, как было сказано в законе, «к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда», в том числе содержание дорог, устройство санитарной и ветеринарной части, благоустройство населенных пунктов, благотворительность.

Развитие социальной инфраструктуры в деревне – расширение сети образовательных и медицинских учреждений, привлечение в них квалифицированных специалистов – вышло в работе земств на первое место.

По отдельным направлениям земства добились выдающихся успехов. К началу XX в. была создана система земской начальной школы, лучшей по качеству начального образования для крестьян. В нее входили более 50 тысяч школ, образование было бесплатным. Земства организовывали ремесленно-промышленные и учебно-показательные мастерские, сельскохозяйственные школы.

В области здравоохранения земствами была создана общественная медицина – уникальное явление в мировой практике. Здесь впервые была реализована идея врачебного участка с оказанием стационарной медицинской помощи, которая впоследствии получила международное признание. По инициативе земских учреждений в России появились первые летние лагеря для детей.

Сегодня важно вспомнить уникальный феномен земской медицины и земского образования, вклад сотен тысяч врачей, учителей, статистиков, агрономов. Благодаря земствам, к началу Первой мировой войны, столетняя годовщина начала которой отмечалась в 2014 г., Россия имела молодое поколение, которому было доступно базовое образование и качественная медицина. Земства сыграли выдающуюся роль в годы войны, оказав помощь десяткам тысяч раненых воинов и сотням тысяч беженцев.

Сегодня в нашей стране продолжается активный поиск новых форм организации местного самоуправления, которые способствовали бы росту гражданской активности, эффективному решению местных проблем, разумно дополняли систему институтов государственной власти.

В этом плане опыт проведения и реализации земской реформы вполне актуален. Тем более, что проблемы неравномерного развития территорий и распределения трудовых ресурсов были реальностью и сто лет назад. Сочетая опыт развития законодательства о самоуправлении в ряде европейских стран и отечественные традиции выборной службы, земства явились совершенно самобытным явлением в истории русского общества и государства. В момент их учреждения инициатива власти, желавшей усовершенствовать систему управления и понизить бюрократическое давление на граждан, встретила со стремлением значительной части общества участвовать в управлении местным хозяйством. Для своего времени

это был существенный прорыв к гражданскому обществу, земства преобразовали общественный климат русской провинциальной жизни. В то же время, как отметили многие участники конференции, параллельное существование выборного местного самоуправления на общественных началах и местных государственных учреждений с слабо разграниченной сферой компетенции неизбежно вело к возникновению конфликтных ситуаций, которые затрудняли работу и земцев, и государственных служащих.

Конференция «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы» прошла в стенах Общественной палаты Российской Федерации. В своей работе Общественная палата традиционно рассматривает местное самоуправление в качестве одной из главных составляющих гражданского общества. Сегодня в нашей стране формируется широкая сеть региональных и муниципальных общественных палат. Отдельными своими чертами, в первую очередь, опорой на представителей местной интеллигенции, безвозмездным характером работы, они напоминают дореволюционные земства.

Подготовку научной части конференции и настоящего сборника взял на себя Институт российской истории РАН. Здесь сложились давние традиции научного изучения российского земства, заложенные известным историком Н. М. Пирумовой. В 2005 г. Институт выпустил капитальное исследование «Земское самоуправление в России: 1864–1918».

В книге, которую Вы держите в руках, собраны статьи ведущих специалистов по истории российского земства, написанные по материалам докладов, прозвучавших на конференции «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы». Большая часть статей подводит итоги многолетних исследований, другие посвящены малоизученным страницам истории земств и основаны на новооткрытых архивных документах.

В ряде статей нашли отражение такие сюжеты как предыстория земского самоуправления, подготовка и реализация реформы 1864 г. Если в открывающей сборник статье Л. Ф. Писарьковой представлен исторический очерк становления общественного самоуправления в России в форме власти выборных институтов, то статья А. Ю. Шутова предлагает общий обзор хода земской реформы и земского избирательного процесса. Е. Н. Морозова описала борьбу внутри правящей элиты Российской империи вокруг проекта земской реформы и процесс выработки «Положения» 1864 г.

Важный сюжет взаимосвязи земской реформы с опытом теории и практики местного самоуправления стран Западной Европы, соотношения в этом процессе заимствований и своеобразия находится в центре внимания исследования Т. А. Свиридовой. В статье рассмотрено происхождение термина «самоуправление», его корни и бытование в России и Европе XIX века. Л. Е. Лаптева показала, что с течением времени общественные деятели приучались общаться с представителями властей в правовом поле, а конфликтные ситуации решались через суд: это способствовало формированию общей правовой культуры в стране.

Одна из магистральных тем сборника – взаимодействие земств с центральными и местными государственными учреждениями. Если Л. А. Жукова рассматривает земскую реформу и административный контроль над местным самоуправлением в контексте социально-экономической модернизации России, то Т. Г. Архипова придерживается взгляда, что земства являлись не общественными, а государственными учреждениями. Со своей стороны А. С. Минаков и П. В. Галкин на отдельных примерах показали альтернативы взаимодействия губернского и уездного земства с правительством и губернаторами. Оно далеко не ограничивалось административной опекой, земства имели свои рычаги влияния на бюрократию. К. А. Соловьев обратил внимание на малоизученную тему присутствия и попыток консолидации земцев в Государственной думе Российской империи, а В. В. Шелохаев предложил свое видение развития общественной дискуссии о местном самоуправлении в дореволюционной России.

Налоговая база самоуправления рассмотрена в статье Е. С. Кравцовой. Участие земств в экономическом преобразовании деревни в период столыпинских реформ стало основным объектом внимания Н. Г. Королевой. Г. Н. Ульянова восстановила историю земской благотворительности и социальной поддержки, которая получила особенное развитие в годы Первой мировой войны. Эту тему на примере помощи семьям воинов в Ростовском уезде Ярославской губернии продолжил К. А. Степанов.

В отдельных статьях более подробно освещен региональный аспект земской реформы. Так, в статье польского историка Д. Шпопера рассмотрена реформа местного самоуправления в Царстве Польском в 1861–1862 гг., которая была проведена параллельно с подготовкой земской реформы. Этот сюжет не нашел должного отражения в отечественной историографии. Замыслам и проектам земского реформирования посвящена также статья А. А. Волвенко, в которой рассмотрены попытки учреждения земств в Области войска Донского. Немецкая исследовательница Ф. Шедеви представила основные выводы своего монографического исследования об отношении крестьян Воронежской губернии к земским учреждениям. Активная экономическая деятельность и доступ к рынкам сбыта становились ключевым фактором заинтересованности крестьян в работе земств.

Наконец, обширный историографический очерк, написанный А. А. Ярцевым, носит ярко выраженный авторский характер. Он будет полезен как специалистам, так и студентами и аспирантам, готовящим работы по земской тематике. В статье содержится подробная библиография.

В сборнике представлены статьи ученых разных научных школ, что позволяет видеть палитру научных дебатов. Книга предлагает широкий обзор последних исследований, дает возможность составить цельную и актуальную картину феномена земского самоуправления в России. Уверены, она найдет своего благодарного читателя.

*Е. П. Велихов*

*Ю. А. Петров*

## Л. Ф. Писарькова. Исторические корни самоуправления в России

Термин самоуправление (*selfgovernment*) возник в XVII в. в Англии, в середине XIX в. он был заимствован Германией (*Selbstverwaltung*), а в 1860-е гг. вошел в обиход в России. Российская энциклопедия конца XIX в. определяла самоуправление, как «право, предоставляемое государством своим составным частям областям, общинам, сословиям и корпорациям, управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем правительственной власти»<sup>1</sup>. Самоуправление, как понятие историческое, в зависимости от национальных особенностей, уровня развития государства и общества в разных странах и в разные периоды истории имеет свои особенности.

Несмотря на позднее появление в русском языке этого понятия, на протяжении всей истории Российского государства, самоуправлявшиеся структуры и корпорации были необходимой составляющей не только жизни народа, но и государственного управления. Как писал А. А. Кизеветтер, «земская самодеятельность составляла неотъемлемую, необходимую стихию административного быта России»<sup>2</sup>. Действительно, деятельность территориальных и сословных «миров» дополняла, а часто и заменяла правительственные учреждения. Помимо «мирских дел», они несли «государевы» службы: ловили и судили разбойников, исполняли ямскую и прочие повинности; их представители собирали налоги и отвечали за исполнение всех счетных и финансовых дел. Для огромной слабо населенной России выборная служба имела большее значение, чем для стран Западной Европы, так как в связи с малочисленностью административного аппарата являлась необходимым условием существования государства.

Широкое распространение выборного начала, не ограниченного пределами общинных и посадских интересов, дает основание отнести Россию к числу стран, имеющих глубокие демократические традиции. Однако, в связи с историко-географическими особенностями развития государства, общественная самодеятельность в России получила специфические черты, несвойственные странам Западной Европы. Они заключаются в следующем.

Во-первых, в России выборные люди были необходимой составляющей государственного управления, и даже при Петре I по численности они значительно превосходили коронных служащих<sup>3</sup>.

Во-вторых, в связи с государственной необходимостью выборная служба в России носила двойственный характер: наряду с мирскими делами, которых государство не касалось, общины на выборных началах несли многочисленные «службы государевы», в большинстве своем лежавшие за пределами непосредственных интересов местного населения. Такая служба не приносила пользы ни общине, обязанной круговой порукой за своего избранника, ни ее исполнителю, который не только отвлекался от дел и терпел убытки, но и рисковал имуществом.

Отсюда вытекала третья особенность самоорганизации русского общества: выборная служба носила в значительной степени принудительный характер и была не столько правом, сколько повинностью. В таких условиях ее исполнение воспринималось как неизбежное зло

---

<sup>1</sup> Большая Энциклопедия. Т. XVII. СПб., [б.г.]. С. 33.

<sup>2</sup> Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917. С. 40.

<sup>3</sup> Подробно см.: Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 197–214.



и вызывало естественное желание избежать выборных должностей, что в конечном итоге сказывалось на отношении к общественной службе в целом.

С 1860-х гг. отношение к выборной службе начинает меняться. Не случайно в 1863 г., накануне первых всесословных городских выборов в Москве, на страницах «Московских ведомостей» обсуждался вопрос об отношении к общественной службе. Что это: почет или тягость, и нужно ли к ней стремиться или, наоборот, следует избегать ее? Поводом послужило предложение одного из избирателей о представлении кандидатами в городские головы программ своей будущей деятельности. Это предложение вызвало гневную критику. Анонимный автор писал, что программы, агитация и даже подкуп избирателей – это явления, характерные для Запада, где общественная жизнь находится на первом плане. В России же выборную службу считают не «званием, местом, почетом, а должностью, обязанностью, бременем, от которого мы не можем уклоняться, но которого еще менее можем мы искать и домогаться <...> охотников в общественные слуги мы мало уважаем, мы их страшимся»<sup>4</sup>. Вместе с тем, автор этих строк (как выяснили его оппоненты) сам устраивал предвыборные совещания и «суетился донельзя», чтобы быть избранным в городскую думу<sup>5</sup>.

До создания в 60–70-е гг. XIX в. институтов земского и городского самоуправления общественная самодеятельность в России прошла долгий путь развития. В XIII–XIV вв. она достигла максимального развития в вечевых республиках Новгорода и Пскова; в XVI–XVII вв. под натиском государства сократилась до уровня государственной повинности; в XVIII в. получила характер сословного самоуправления, а в первой половине XIX в. наметилось движение к объединению сословий и формированию общетерриториальных комитетов и комиссий, ставших предтечей земских учреждений 1864 г. Отмечу основные черты каждого из указанных выше этапов становления самоуправления в России<sup>6</sup>.

В XIII в. с падением Киева вечевого быт не прекратил своего существования: его сохраняли все старинные города Северо-Западной и Северо-Восточной Руси. Здесь наряду с княжеской властью, действовала и развивалась вечевая власть, уходившая корнями в догосударственную организацию племен. В основании этой политической системы 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. Главными вечевыми городами были Новгород и Псков. В отличие от Киева, их вечевая организация имела более прочные корни, так как включала множество общественных союзов, имевших свои веча и выборные исполнительные органы. Богатство этих торговых центров обеспечивало самостоятельность городских общин, сумевших в течение почти двух столетий противостоять процессу централизации государства. По оценке историка С. М. Соловьева, Северо-Восточная Русь, для объединения своего, отреклась от вечевого быта ради собирания земли и государственного единства. «Что выиграла Северо-Восточная Русь этим отречением, показал ясно 1612 год, когда народ, вследствие сознания государственного единства, мог встать как один человек для охранения этого единства»<sup>7</sup>.

Как признают многие историки, развитие вечевого строя домонгольской Руси шло в одном направлении с европейскими народами. Но с XIV в. и русские города, и сельские общины, которые нередко создавались самими князьями, получили характер зависимых от государства неполноправных тяглых единиц. Не последнюю роль в утверждении тяглого

---

<sup>4</sup> Московские ведомости. 1863. 2 марта. № 47. С. 3.

<sup>5</sup> Московские ведомости. 1863. 6 марта. № 50. С. 3.

<sup>6</sup> Подробно см.: Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3–27; № 3. С. 25–39.

<sup>7</sup> Соловьев С. М. Шлецер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. С. 322–323.

начала сыграло разорение и разграбление городов и сел в ходе татаро-монгольского нашествия.

С начала XIV в. городами и волостями управляли наместники и волостели. Они исполняли судебные-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 над 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.

Логическим продолжением политики Московских государей, направленной на включение общины в систему местных государственных учреждений, стали реформы царя Ивана IV: губная, земская и верная. В ходе реформ система кормлений была отменена, а функции наместников возложены на представителей городских и сельских миров. В ведение губных старост были переданы уголовные дела (включая поимку и казнь разбойников); на земских старост возложены остальные судебные дела и сбор прямых налогов. Верные, или присяжные, головы и целовальники (приводились к присяге или вере) отвечали за сбор косвенных налогов и эксплуатацию доходных казенных статей (питейное дело, соляные и рыбные промыслы и др.). Выборные мирские власти, оставаясь представителями и выразителями интересов общины, получили значение «низшего звена в системе государственного территориально-административного управления»<sup>8</sup>. По оценке А. Д. Градовского, «государство нашло общину готовою и воспользовалось ею»<sup>9</sup>. Таким образом, в середине XVI в. на общинное самоуправление были возложены дополнительные задачи, исполняемые до этого приказными людьми (наместниками и волостелями).

Широкое использование мирской самодеятельности в общегосударственных делах положило начало новому периоду в истории местного управления, получившему характер земского самоуправления. Но на практике выборная служба многочисленных старост и голов, отбывавших под личной ответственностью и ответственностью избирателей «казенные поручения», воспринималась как очередная земская повинность. Вполне естественно, что «охотников занимать земские должности не бывало <...> их надо было уговаривать и избирать чуть не силой»<sup>10</sup>. Службы «государевы» требовали значительного числа исполнителей, поэтому, вопреки предписанию правительства, на выборные должности избирались не только состоятельные люди. Так, сольвычегодский таможенный и кружечных дворов голова жаловался в 1669 г. царю Алексею Михайловичу: «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»<sup>11</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Данилова Л. В. Сельская община в средневековой Руси. М., 1994. С. 240–243, 254–255; Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 28.

<sup>9</sup> Градовский А. Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. С. 219.

<sup>10</sup> Богословский М. М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. М., 1912. С. 27, 153.

<sup>11</sup> Цит. по: Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII в. М., 1856. С. 395–396.

отношений успела выработать надежные средства к их успешному разрешению»<sup>12</sup>. В результате, предметом забот центральной власти был не рост благосостояния населения, а мобилизация всех его сил и ресурсов путем прикрепления к различным видам государственной службы. 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.

Эти особенности государственного развития определили и разные пути формирования самоуправления в Европе и России. Если в Европе политическая централизация способствовала развитию местного самоуправления, то в России она положила начало формированию сословного самоуправления. Сословные корпорации явились необходимым этапом в истории самоуправления, подготовив к середине XIX в. «постепенное слияние местного общества в земском представительстве»<sup>13</sup>.

Московское государство не знало сословий, как замкнутых объединений, наделенных общими, равными для всей группы наследственными правами и обязанностями, характерных для социальной структуры европейских стран. Сословные группы того времени носили тяглый характер, а их значение и состав определялись прикреплением к той или иной государственной службе. Петр I еще более усложнил эту «разверстку», но не создал сословий. По определению историка Е. В. Анисимова, социальные группы, возникшие в ходе петровских реформ, «не имели законодательно оформленных сословных прав и привилегий, сословной организации и системы самоуправления, а также сословного суда, т. е., в сущности, не являлись корпорациями публичного права»<sup>14</sup>.

Многочисленные реформы первой четверти XVIII в., предусматривавшие введение в организацию местного управления начал европейского самоуправления, не увенчались успехом. Бурмистерская палата и подчиненные ей земские избы (созданы в 1699 г.<sup>15</sup>) по своему устройству напоминали органы самоуправления прибалтийских (остзейских) городов, где с XV в. действовало немецкое (магдебургское) городское право, но характер их деятельности был другим. Новые учреждения решали преимущественно фискальные задачи, направленные на централизацию сбора государственных доходов и объединение управления торгово-промышленным населением, собиравшим эти доходы<sup>16</sup>. Не стали органами городского самоуправления и городовые магистраты (созданы в 1720-е гг. вместо земских изб), получившие статус «главы и начальства всему гражданству»<sup>17</sup>. Хотя, как отмечал А. А. Кизеветтер, в городских законах 1720-х гг. прослеживалось определенное «стремление создать из русского тяглого города центр промышленности и культуры, и заложить в рамках городской жизни основание общественного самоуправления»<sup>18</sup>. Однако в связи с отсутствием гарантированных источников доходов, предписания многочисленных «регламентов» и «инструкций», взятых из европейского законодательства (об открытии школ, госпиталей, благоустройстве городов и пр.) остались лишь благими пожеланиями законодателя<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Кизеветтер А. А. История России // Россия. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Л., 1991. С. 457.

<sup>13</sup> Градовский А. Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. С. 312–313.

<sup>14</sup> Анисимов Е. В. Империя. Возникновение и рост. Поворот к Европе // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 168.

<sup>15</sup> ПСЗ-I. Т. 3. 30 января 1699 г. № 1674 и 1675.

<sup>16</sup> Тарловская В. Р. Из истории городской реформы в России конца XVII – начала XVIII в. // Государственные учреждения России XVI–XVIII вв. М., 1991. С. 107–108.

<sup>17</sup> ПСЗ-I. Т. 6. № 3708. 16 января 1721 г.

<sup>18</sup> Кизеветтер А. А. Посадская община в России XVIII столетия. М., 1903. С. IV.

<sup>19</sup> Кизеветтер А. А. Посадская община. С. 619–795; Водарский Я. Е. Из истории создания Главного магистрата // Вопросы социально-экономической истории и источниковедения периода феодализма в России. М., 1961. С. 108–112; Коз-

Не получило практического воплощения и стремление Петра I перестроить местное управление на началах коллегиальности и участия в нем «шляхетства», но сама идея не умерла. Уже при Елизавете Петровне проект нового Уложения отразил желание дворянства участвовать в местном управлении. С принятием в 1762 г. Манифеста о вольности дворянства вопрос о сословных правах получил особое значение. В наказах депутатов Уложенной комиссии, созванной Екатериной II в 1767 г., эти предложения высказывались еще более настойчиво<sup>20</sup>.

Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в «регулярные» сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении. По оценке А. Б. Каменского, реформы Екатерины II «создавали своего рода конституцию», так как были направлены на формирование «“правового государства” с сословной структурой общества и оговоренными в законе правами и обязанностями верховной власти и подданных», обусловленных правовым статусом каждого сословия<sup>21</sup>. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характер местного управления на протяжении первой половины XIX в.

Большинство губернских и уездных учреждений, введенных в 1775 г., по своему составу были выборными. Из чиновников состояли штаты губернского правления и трех палат (казенной, уголовного и гражданского суда). Выборные из дворян, горожан и крестьян (кроме крепостных) заседали в сословных губернских и уездных судах, открытых для каждого из этих сословий. Опекунство над сиротами и вдовами осуществляли особые сословные учреждения: дворянская опека во главе с предводителем уездного дворянства и сиротский суд под председательством городского головы.

В результате этой реформы роль дворян в местном управлении заметно возросла. Они избирали земского исправника (главу полиции), уездного судью (главу сословного суда), заседателей в многочисленные суды, что составляло в общей сложности более половины всех выборных должностей уезда. Во время пребывания в должности все служащие по выборам, кроме сельских заседателей, считались состоявшими в чинах: от 7-го класса (предводитель дворянства и дворянские заседатели совестного суда) до 14-го (городские старосты и ратманы в посадах). Сельские заседатели получали право на личную неприкосновенность («без суда да не коснется до них наказание ни от кого»), а после окончания службы могли рассчитывать на уважение окружающих («да почтутся они первыми в селениях своих между их равными»)<sup>22</sup>. Очевидно, что законодатели стремились сделать выборную службу более престижной и привлекательной для ее исполнителей.

Жалованные грамоты 1785 г. (городам и дворянству) завершили реформирование местного управления и сословного строя России. Значение «Жалованной грамоты городам» не ограничивалось введением Городового положения 1785 г., заложившего основание городского самоуправления<sup>23</sup>. Этот сложный законодательный акт определял корпоративный строй купеческого и ремесленного сословий, наделял городское население (прежде всего купечество), рядом важных привилегий. Принятие этой Грамоты стало важным этапом в социальной политике правительства, направленной на превращение тяглых сословных групп городского населения в «регулярные» сословия.

---

лова Н. В. Российский абсолютизм и купечество в XVIII веке (20-е – начало 60-х годов). М., 1999. С. 112–272.

<sup>20</sup> Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. СПб., 1910. С. 91, 94.

<sup>21</sup> Каменский А. Б. Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе // Сословия и государственная власть в России. XV – середина XIX вв. Международная конференция – Чтения памяти акад. Л. В. Черепнина. Тезисы докладов. М., 1994. Ч. 1. С. 149.

<sup>22</sup> ПСЗ-1. Т. 20. № 14392. 7 ноября 1775 г. Статьи 50–58.

<sup>23</sup> Дитятин И. И. Из истории «Жалованных грамот» // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 119.

«Жалованная грамота дворянству» 1785 г. завершила процесс формирования дворянского сословия, начало которому было положено Манифестом 1762 г. Дворянским собраниям предоставлялось право избирать большинство должностных лиц местных учреждений; иметь свое помещение, бюджет, архив и печать; им разрешалось ходатайствовать перед верховной властью о своих нуждах. Дворянское собрание, как орган дворянского самоуправления, получило юридическое оформление и превратилось в сословный институт. По оценке В. В. Леонтовича, этой реформой Екатерина II «даровала дворянству права, принадлежащие статусу свободного гражданина», заложив таким образом «первый краеугольный камень для создания гражданского строя в России»<sup>24</sup>.

В какой степени дворянство было готово воспользоваться дарованными правами? Неутешительный ответ на этот вопрос дал М. М. Сперанский, автор многочисленных проектов переустройства государственного управления на выборных началах. Получив возможность близко ознакомиться с жизнью губернского дворянства (в 1818 г. во время службы пензенским губернатором), он был вынужден признать, что «от самих дворянских выборов дворяне бегают, и скоро надобно будет собирать их жандармами, чтоб принудить пользоваться правами столь драгоценными, столь умно и натурально и всецело им данными. Сей вопрос завел бы меня в дальние и большей частью прискорбные размышления»<sup>25</sup>.

Права, «всецело» данные дворянскому сословию, были неразрывно связаны с обязанностью служить в местных учреждениях на выборной основе. Александр I считал выборную службу обязанностью дворян, а не желавших исполнять ее, достойными наказания. В резолюции по одному из дел об уклонении дворян от выборной службы он велел объявить им указ Петра I, по которому «дворяне, не желающие служить, подлежат положению в подушный оклад»<sup>26</sup>. Николай I рассматривал выборную службу, как разновидность государственной. В 1831 г. эта точка зрения получила юридическое подтверждение<sup>27</sup>. С этого времени служащие по выборам считались состоящими «в действительной государственной службе», что давало им право на получение чинов, наград и пенсий, а «избрание в разные должности чиновников» признавалось одной из главных задач дворянских собраний. В этом отношении политика правительства, направленная на привлечение органов дворянского самоуправления, прежде всего предводителей дворянства, к административной службе, совпадала со стремлениями дворянства к превращению выборной дворянской службы в государственную<sup>28</sup>. С усилением правительственного начала центр деятельности сословных дворянских органов и прежде всего предводителей дворянства перемещался от сословных к всесословным обязанностям.

В первой половине XIX в., особенно в годы правления Николая I, в структуре местного управления были учреждены многочисленные комитеты, комиссии и присутствия, объединявшие в своем составе представителей сословий и администрации. Достаточно назвать комитет земских повинностей, квартирные комиссии и комитеты, строительную и дорожную комиссии, комитет о народном продовольствии, комитеты общественного здоровья и др. Они управляли отдельными отраслями местного хозяйства и благоустройством, занимались раскладкой повинностей, а после 1864 г. многие свои функции передали земству. Комитеты и комиссии первой половины XIX в. установили связь среди местного населения и утвердили в сознании законодателя понятие о «местных пользах и нуждах», подготовив почву

---

<sup>24</sup> Леонтович В. В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 37.

<sup>25</sup> Письма Сперанского к А. А. Столыпину 1818 и 1819 гг. с введением Д. А. Столыпина // Русский архив. 1869. № 11. Стлб. 1977.

<sup>26</sup> Цит. по: Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. СПб., 1910. С. 446.

<sup>27</sup> ПСЗ-2. № 4989. 6 декабря 1831 г.

<sup>28</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 534–536.

для проведения земской реформы. Историки считали эти хозяйственные ведомства «зародышами земского самоуправления», а в их деятельности видели «первые отдаленные очертания будущих земских учреждений пореформенной России»<sup>29</sup>.

Таким образом, к концу правления Николая I (В. В. Леонтович считал его переходным периодом к буржуазным преобразованиям<sup>30</sup>), в местном управлении получили развитие тенденции, наметившиеся в законодательстве последней четверти XVIII в.: сближение представителей разных сословий и совместная их деятельность с коронными властями. Эти явления были следствием исторического развития местного управления, в котором административное начало преобладало над общественным и сословным, а выборные учреждения были «включены» в систему государственного управления. Очевидно, что разработчики реформ 1860–1870-х гг. должны были учитывать национальные особенности развития российской государственности, но они пошли другим путем.

После отмены крепостного права общество ожидало переустройства местного управления на принципиально новых началах, далеких от тех, которые сформировались под влиянием российской действительности. Бюрократизация государственной жизни, достигшая в последние годы правления Николая I огромных размеров, способствовала законодательному утверждению точки зрения о противопоставлении общественных и государственных интересов и недопустимости вмешательства администрации в общественные дела. В результате, земское «Положение» 1864 г. «вырабатывалось под знаком так называемой общественной теории самоуправления», которая противопоставляла общество и государство и признавала сферы их деятельности совершенно отличными друг от друга. Следствием такого подхода стал общественный статус земских учреждений, которые не были введены в общую систему государственного управления, а «поставлены подле нее»<sup>31</sup>. При разработке Городового положения 1870 г. законодатели с такой же легкостью отказались от другой традиционной черты в организации местного управления: принципа сословности. Новые законы не желали считаться с наличием сословий, хотя в реальной жизни сословный фактор оказывал заметное влияние на общественную жизнь России<sup>32</sup>. Законы 1860–1870-х гг. давали органам местного управления больше прав и самостоятельности, чем прусское или французское законодательство; за администрацией сохранился лишь общий контроль над их деятельностью. Но передавая обществу местные хозяйственные дела, государство не ушло из этой сферы. Наряду с земскими и городскими, существовали казенные дороги, здания, школы, приюты, находившиеся в ведении не общественных, а административных органов власти. Параллелизм этих структур приводил к делению сфер местного хозяйства и управления на правительственные («казенные») и общественные, способствовал развитию между ними неизбежной конкуренции и даже антагонизма.

Вместе с тем еще во время разработки реформ местного управления высказывались мнения о необходимости разумного сочетания деятельности государственных и общественных учреждений. «Единство представляется государством и его официальными органами; разнообразие проявляется в деятельности общества, – писал А. Д. Градовский. – Уничтожить одно в пользу другого значит уничтожить условия правильного общественного развития»<sup>33</sup>. В России вопрос о разумном соотношении власти центра и провинции, администрации и общества до сих пор не утратил своей актуальности, не только в научном или практиче-

---

<sup>29</sup> Градовский А. Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. 9. С. 497; Кизеветтер А. А. Внутренняя политика в царствование императора Николая I // Исторические очерки. М., 1912. С. 456–457.

<sup>30</sup> Леонтович В. В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 152.

<sup>31</sup> Кизеветтер А. А. Борьба за земство при его возникновении // Исторические отклики. М., 1915. С. 302.

<sup>32</sup> Подробно см.: Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 122–177.

<sup>33</sup> Градовский А. Д. История местного управления в России. С. 97.

ском, но и в политическом плане. По мнению Градовского, усиление роли общества было чревато опасным для него увлечением общегосударственной жизнью, так как, привыкая «не соразмерять своих сил с требованиями, оно (общество) ступает на опасную дорогу переворотов»<sup>34</sup>. Опасения ученого в полной мере оправдались.

Как показали дальнейшие события, в деятельности земств и городов, призванных законодателями к решению хозяйственных вопросов, значительное развитие получила политическая составляющая. С начала XX в. политическое направление в деятельности органов местного самоуправления стало преобладающим. Под его влиянием сформировались и особенности местного самоуправления, созданного земской и городской реформами: полное неприятие правительственного надзора над деятельностью общественных учреждений<sup>35</sup> и оппозиционность по отношению к государственной власти. По мнению американского историка Дж. Бредли, именно в конфликтах с властью заключался «важный недостаток русского нарождавшегося гражданского общества. В своих попытках ограничить центральную власть, создать новые и независимые властные центры, обучить население политической борьбе оно выступало конкурентом самодержавия и высшего чиновничества в стремлении к перестройке политического общества. Таким образом, гражданское общество создало новые опасные трещины и разломы, которые разверзлись в 1917 году...»<sup>36</sup>.

Противостояние общества и власти закончилось победой общества. Но общественные учреждения, получив после Февральской революции несвойственные им полномочия, проявили полную несостоятельность, во многом предопределив дальнейший ход событий в стране.

---

<sup>34</sup> Там же. С. 77–79.

<sup>35</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928. С. 298–299.

<sup>36</sup> Бредли Дж. Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // ОНС: Общественные науки и современность. М., 1994. № 5. С. 86–87.

## А. Ю. Шутов. Земское реформирование в России

История земского обустройства нашего Отечества насчитывает не один век. Еще в «Повести Временных лет» летописец упоминал о необходимости обиходить местный быт и нужды проживающих на территориях местного люда.

На формирование земских учреждений в России повлияли две традиции организации самоуправления – российская и европейская. В России политическое представительство и самоуправление существовали с первых веков формирования государственности и приобрели формы веча, боярского совета (боярской думы), земского собора, сельского, волостного и посадского самоуправления. Петровские преобразования рубежа XVII–XVIII вв. привели к уничтожению представительства высших сословий. Сохранилась выборность некоторых должностей в городском самоуправлении, а также система сельского общинного самоуправления. Сельская община могла адаптироваться к различным условиям существования. В случае полного подчинения вотчинному управлению она превращалась в элемент «вотчинно-полицейского управления», утрачивая большинство функций самоуправления. При полузависимом положении община сохраняла право совещательного голоса в системе вотчинного управления. Наконец, независимое положение общины позволяло ей реализовать основные функции самоуправления<sup>37</sup>.

Представители дворянского сословия на протяжении XVIII в. неоднократно пытались восстановить формы сословного представительства с помощью Тайного совета, фаворитизма и дворцовых переворотов. Однако эти формы представительства были недолговечны и не имели постоянной поддержки верховной власти. Только Екатерина II проявила интерес к институту политического представительства, который она рассматривала и как форму легитимации собственной власти, и как элемент просветительского абсолютизма. Одним из наиболее важных явлений этого правления стала Уложенная комиссия. Ее способ образования повторил порядок формирования Земских соборов.

Екатерина II учредила дворянскую и городскую формы сословного представительства. В 1766 г. была введена должность предводителя дворянства. Учреждение для управления губерний 1775 г. расширило полномочия предводителя дворянства и ввело губернское и уездное правление, некоторые члены которых избирались. Жалованная грамота дворянству 1785 г. создавала губернские и уездные дворянские собрания, которые решали сословные вопросы и служили для выбора должностных лиц местной администрации и суда. В результате этих преобразований треть губернских и половина уездных должностей стали выборными, однако в выборах могли участвовать только дворяне. Жалованная грамота городам 1785 г. учредила всесословное Собрание городских обывателей, в которое вошли домовладельцы, купцы, члены цехов, иностранные и иногородние гости, именитые граждане и посадские жители. Собрание выбирало городскую думу, а та – шестигласную.

В XVIII в. возникают первые проекты учреждения представительных органов власти: князя М. М. Щербатова, Н. И. Панина, Д. И. Фонвизина, С. Е. Десницкого и др.<sup>38</sup> Их авторы были хорошо знакомы с западноевропейскими теориями политического представительства, изложенными в трудах Монтескье и Руссо. Большинство проектов предполагало создание сословного представительства, преимущественно дворянского. В ряде проектов прослеживается влияние европейских форм политического представительства: так, например, Н. И. Панин копировал шведскую модель, С. Е. Десницкий – английскую и шотландскую. Большинство проектов описывали функционирование центрального органа представительной

---

<sup>37</sup> Александров В. А. Сельская община в России (XVII – начало XIX в.). М., 1976.

<sup>38</sup> Грацианский П. С. Политическая и правовая мысль России второй половины XVIII в. М., 1984. С. 64–86, 129–142.



власти. Вероятно, только несохранившийся проект конституции Н. И. Панина и Д. И. Фонвизина предполагал создание дворянских представительных органов власти на всех уровнях.

Реформы Павла I привели к замене выборности большинства городских должностей на назначение, а также к существенному сокращению полномочий выборных органов. После воцарения Александра I верховная власть вернулась к обсуждению вопроса о представительстве. М. М. Сперанский во «Введении к Уложению государственных законов» (1809 г.) предложил учредить волостные, окружные (уездные), губернские и государственную думы<sup>39</sup>. Органы самоуправления должны были включить представителей всех сословий, имеющих собственность. Сперанский осознавал, что при создании представительных органов они будут полностью контролироваться дворянским сословием, поэтому считал реализацию этой части проекта преждевременной.

«Введение к Уложению государственных законов» было известно декабристам и повлияло на их конституционные проекты<sup>40</sup>. Например, П. И. Пестель в «Русской правде» предлагал ввести представительное управление в форме земских народных собраний и наместных собраний на всех уровнях власти: в волостях, уездах и округах или губерниях<sup>41</sup>. Механизм выборов в «Русской правде» прописан не был.

При определенном интересе к проектам преобразования местного самоуправления и представительства верховная власть достаточно медленно проводила соответствующие реформы. «Предварительное положение о образе отправления существующих ныне денежных земских повинностей...» 1805 г. явилось первой попыткой унификации сбора земских повинностей, смета и раскладка которых была поручена сословным представителям. В «Уставной грамоте Российской империи», подготовленной по повелению Александра I к осени 1820 г., предлагалось создать центральное представительное учреждение и самоуправление в наместничествах<sup>42</sup>. В 1821 г. начались работы над новым Городовым положением, которое должно было восстановить представительные функции городской думы и выборность некоторых должностей. Оно было принято в Санкт-Петербурге (1846), Москве (1862), Одессе (1863) и Тифлисе (1866). В ходе реформы управления государственными крестьянами 1837–1841 гг. было принято «Учреждение сельского управления». Государственные крестьяне были объединены в сельские общества с выборным крестьянским самоуправлением. В волостях действовали волостной сход, волостное правление и волостная расправа (суд), а в селах – сельский сход, выборное начальство (старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей) и сельская расправа (суд).

Таким образом, ко времени подготовки земской реформы Россия имела значительный опыт организации самоуправления, прежде всего, в сфере крестьянского общинного и дворянского сословного самоуправления. Это позволило гласному Старорусского уездного и Новгородского губернского земств князю А. И. Васильчикову высказать мнение, что «русская земля представляет для развития самоуправления почву более привольную, чем средне-

---

<sup>39</sup> Сперанский М. М. Проекты и записки / Подгот. к печ. А. И. Копанев и М. В. Кукушкина; под ред. С. Н. Валка. М.: Л., 1961. С. 192–197.

<sup>40</sup> Семевский В. И. Политические и общественные идеи декабристов. СПб., 1909; Семенова А. В. Временное революционное правительство в планах декабристов. М., 1982. С. 19; Минаева Н. В. Политические проекты декабристов в контексте конституционной мысли России первой половины XIX в. // 170 лет спустя...: Декабристские чтения, 1995 г. М., 1999; Андреева Т. В. М. М. Сперанский и декабристы // Отечественная история и историческая мысль в России XIX–XX вв. СПб., 2006. С. 158–175.

<sup>41</sup> Восстание декабристов: Документ. М., 1958. Т. 7: «Русская правда» П. И. Пестеля и сочинения, ей предшествующие / Под ред. М. В. Нечкиной; К печ. подгот. А. А. Покровский. С. 188–192. См. также: Прозорова Н. С. П. И. Пестель: Конституционный и другие законодательные проекты. Киев, 2000.

<sup>42</sup> Семевский В. И. Либеральные планы в правительственных сферах в первой половине царствования имп. Александра I // Отечественная война и русское общество. М., 1912. Т. II; Скрипильев Е. А. Государственная уставная грамота Российской империи 1820 г.: (Из истории правительственного «конституционализма») // Советское государство и право. 1980. № 7.

европейские страны; она имеет в сельской общине и в рабочей артели первообразный очерк той системы ассоциаций, которая вырабатывается ныне на Западе с неимоверным трудом и составляет основу народной самодеятельности»<sup>43</sup>.

При реформировании самоуправления в России в 1860-е гг. учитывался европейский опыт организации местного самоуправления. Европейские подходы к формированию самоуправления можно расположить между двумя полюсами. С одной стороны располагаются модели, в которых доминирующую роль играли местные землевладельцы. Классический пример такой модели представляла Великобритания, где административная и судебная власть находилась в руках мировых судей. На низовом уровне сохранялся средневековый по своему происхождению институт самоуправления – приход (Parish), которым руководил церковно-приходской совет (Vestry) во главе со священнослужителем, действовавшим под влиянием местного помещика (сквайера).

Противоположный полюс представляет модель самоуправления Первой Французской республики. В период борьбы с монархией созданные выборные муниципалитеты и традиционные коммун были наделены чрезвычайно широкими полномочиями. В 1790 г. в департаментах и округах власть была разделена между советами, имевшими совещательные и распорядительные функции, и директориями – исполнительными органами власти. Несмотря на то, что эта модель просуществовала только до принятия Конституции 1791 г. и была уничтожена якобинским и жирондистским революционным централизмом, она оказывала заметное влияние на реформирование местного самоуправления в Европе. На протяжении первой половины XIX в. в европейских странах предпринимались неоднократные попытки синтезировать эти модели. Особенный интерес в России привлек опыт Бельгии и немецких государств<sup>44</sup>. Даже в консервативной Великобритании постепенно началась трансформация аристократической системы местного самоуправления. В созданные в 1834 г. Советы попечения о бедных (Board of Guardians) для сбора специального налога и помощи бедным вошли не только мировые судьи, но и выборные члены приходов<sup>45</sup>. Британский закон о муниципальных советах 1835 г. унифицировал выборы мировых судей в городах и графствах, ликвидировал цеховые привилегии, лишил политических преимуществ фрименов, уравнивая их с горожанами, и, что самое важное, муниципальное управление было передано из ведения городских мировых судей выборным городским советам (Town Council). Только в 1888 г. подобные советы были введены в графствах.

Кризисное обострение в функционировании системы государственной власти, обнаружившееся в результате Крымской войны, привело к необходимости проведения масштабной децентрализации и преобразования органов местного управления России<sup>46</sup>. Впервые о зем-

---

<sup>43</sup> Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. 3-е изд. Т. 2. СПб., 1872. С. 533.

<sup>44</sup> Подробнее см.: Лантева Л. Е. Российское самоуправление в контексте мирового опыта // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Ред. К. Ф. Шеремет, И. И. Овчинников. М., 1998; Свиридова Т. А. Гражданская идентичность и местное (земское) самоуправление в XIX в. в России и в Западной Европе // Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи: вторая половина XIX – начало XX века: [Сборник] / Отв. ред. Б. Пиетров-Эннкер; Г. Н. Ульянова. М., 2007. С. 124–152; Она же. Европейские модели местного самоуправления в русской публицистике середины XIX – начала XX в. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 152–165; Она же. Прусский (германский) тип местного самоуправления в русской публицистике и историко-правовой мысли (1840-е гг. – 1917 г.) // Российская история. 2009. № 2. С. 15–24; Шутлов А. Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства и местное самоуправление России и Европы второй половины XIX–XX века). М., 2011.

<sup>45</sup> Подобным способом (создание самостоятельных органов местного самоуправления для решения конкретных вопросов) в 1848 г. в связи с эпидемией холеры были созданы Местные советы здравоохранения (Local Boards of Health) в городских районах Англии и Уэльса. По закону о местном самоуправлении 1894 г. эти советы окончательно волились в состав городских советов.

<sup>46</sup> Общественно-исторический фон земской реформы Александра II, а также характеристика земских учреждений обстоятельно исследованы в трудах Б. Б. Веселовского, В. В. Гармизы, П. А. Зайончковского, Л. Г. Захаровой, Б. Г. Литвака, В. А. Федо-

ской реформе Александр II объявил 25 марта 1859 г., указав, что при устройстве исполнительной и следственной частей необходимо наделить большей самостоятельностью хозяйственно-распорядительное управление в уезде. Речь шла также об определении степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении.

В начале 1858 г. параллельно с подготовкой крестьянской реформы Александр II поручил министру внутренних дел С. С. Ланскому, министру юстиции графу В. Н. Панину, министру государственных имуществ М. Н. Муравьеву и члену Государственного совета Я. И. Ростовцеву разработать проект переустройства системы местного управления, прежде всего, в уездах. Эта Особая комиссия при Главном Комитете по крестьянскому делу получила название «Комиссия четырех». В Министерстве внутренних дел эту работу возглавил товарищ министра Н. А. Милютин.

25 марта 1859 г. при Министерстве внутренних дел создается комиссия «для начертания проектов о преобразовании уездных учреждений» с целью придания уездному управлению «большого единства, большей самостоятельности и большего доверия», с определением «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда»<sup>47</sup>. Руководил этой комиссией также Милютин.

Подготовка крестьянской реформы непосредственно влияла на темпы и характер преобразования местного управления. Министр внутренних дел С. С. Ланской отмечал в своем докладе императору от 2 августа 1859 г.: «Дабы вознаградить дворян за потерю помещичьей власти, им следует предоставить первенство в местной хозяйственной администрации, а для того, чтобы даровать им возможность нравственного влияния на местных жителей, полезно было бы прямое их участие в выборах мировых судей и других общих для обоих сословий должностных лиц, — в собраниях общих как дворянского, так и крестьянского сословий»<sup>48</sup>.

23 октября 1859 г. было принято политическое решение о преобразовании системы управления территориями и создании в этих целях комиссии о губернских и уездных учреждениях, возглавлявшейся вначале товарищем министра внутренних дел Н. А. Милютиным, а после его отставки — новым министром П. А. Валуевым (с 1 апреля 1861 г.). Оба действовали от лица бюрократии и в ее интересах<sup>49</sup> и были убеждены в необходимости создания системы местного самоуправления с широким представительством всех групп населения. Их программы земской реформы различались, прежде всего, отношением к дворянскому представительству: Милютин в большей степени являлся сторонником всесословного принципа, тогда как Валуев выступал за доминирование дворян. Поэтому первого принято считать представителем либеральной бюрократии, а второго — дворянско-конституционного направления в либерализме<sup>50</sup>.

По итогам работы комиссии об уездных учреждениях императору в 1860 г. был представлен, в частности, проект «временных правил об уездных земских присутствиях по делам хозяйственно-распорядительным». Однако 9 июня 1860 г. планы инициатора реформы изменились, и до министра Ланского было доведено высочайшее повеление о том, что этот проект должен быть представлен вместе с проектами о губернских учреждениях<sup>51</sup>.

---

рова, В. Г. Чернухи, Н. Я. Эйдельмана.

<sup>47</sup> Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 1.

<sup>48</sup> РГИА. Ф. 982. Оп. 1. Д. 56. Л. 17–17об.

<sup>49</sup> См.: *Захарова Л. Г.* Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. в России // *Вопросы истории.* 1989. № 10; *Большакова О. В.* Бюрократия и великие реформы в России (1860–70-е гг.): Современная англо-американская историография: Научно-аналитический обзор. М., 1996.

<sup>50</sup> *Секиринский С. С., Шелохаев В. В.* Либерализм в России: Очерки истории (середина XIX — начало XX века). М., 1995. С. 5–8, 25–26. См. также: *Зайончковский П. А.* Биографический очерк // *Валуев П. А.* Дневник министра внутренних дел / Под ред. П. А. Зайончковского. Т. 1. М., 1961. С. 28; *Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика* / Под ред. В. Я. Гросула. М. 2000.

<sup>51</sup> РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 3.

Промежуточные итоги работы комиссии были подведены в докладе П. А. Валуева императору 22 февраля 1862 г. и отражены в очерке «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», который был рассмотрен в Общем присутствии комиссии о губернских и уездных учреждениях, в Совете министров и стал предметом широкого обсуждения в общественных кругах.

В мае 1863 г. проект «Положения» о земских учреждениях был представлен в Государственный совет, где в течение нескольких месяцев был подвергнут рассмотрению, в том числе представителями местного управления.

«Положение» было введено в действие указом Александра II 1 января 1864 г. на территории 34 губерний Российской империи.

Согласно «Положению» распорядительным органом земств являлись земские собрания гласных, которые обычно проводились раз в год. Земские собрания утверждали земский бюджет и формировали земскую управу – постоянно действующий исполнительный орган земств как губернского, так и уездного уровня.

В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» 1 января 1864 г. впервые в истории государственного права России были определены контуры первой российской избирательной системы. При всей ограниченности установленных избирательных прав, полномочий и прерогатив земских учреждений, при отсутствии низовых муниципальных структур (так называемой «мелкой земской единицы») это был довольно радикальный шаг в реформировании государственного управления, утверждавший, пусть и в ограниченных масштабах, новую схему легитимации органов местного управления. В основу избирательного процесса было положено начало имущественного ценза, когда состав избирателей зависел от объемов владения недвижимым имуществом в уезде. Выборы также были куриальными, т. е. голосование происходило раздельно по группам интересов.

Земские учреждения были образованы на уровне губерний и уездов. Структура их была однотипной: и в губерниях, и в уездах формировались земское собрание и земская управа. При этом губернское земское собрание составлялось из гласных, которые избирались земскими собраниями уездов (от 3 до 6 человек в зависимости от количества избирателей) сроком на три года. Тем самым для губернских собраний устанавливались двуступенчатые выборы: чтобы быть избранным гласным губернского уровня, нужно было получить мандат уездного гласного.

Количество гласных в губернских земствах от того или иного уезда было поставлено в зависимость от числа гласных уездного собрания. В качестве документа, регламентирующего численный состав губернских гласных на первое трехлетие, была утверждена ведомость, где было расписано представительство от уездов. По подсчетам А. В. Лохвицкого, из 340 уездов, где вводились земские учреждения, только в Бобринецком (Херсонская губерния) общее число гласных составляло 96 человек, в Бугурусланском, Бузулукском (Самарская губерния) и Херсонском уездах – более 80, в двадцати уездах – более 60. В среднем же в большинстве уездов (244) численность гласных колебалась от 20 до 50 человек<sup>52</sup>.

«Положение» достаточно четко регламентировало численность гласных, избираемых в каждом уезде избирательными съездами от каждой из трех курий. При этом устанавливались следующие критерии: число землевладельцев, количество принадлежащих им удобных земель, населенность городов, число и ценность городских недвижимых имуществ, число волостей, количество сельского населения и пространство угодий, состоящих в наделе сельских обществ. Эти критерии и служили основанием для определения количества гласных в каждом уезде, которое закреплялось в ведомости. В том случае, если численность избирате-

---

<sup>52</sup> См.: Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Часть 1. СПб., 1864. С. 135–137.

лей была меньше выделенной уезду квоты, выборы не производились. Избиратели составляли и подписывали акт, на основании которого они признавались гласными.

Объектом избирательного процесса являлось уездное земское собрание. Оно включало в себя земских гласных, которые определялись в трех избирательных куриях: уездных землевладельцев, городских обществ и сельских обществ. Уездные гласные избирались на съездах землевладельцев уезда, городских избирателей, а также на съезде выборных, представлявших сельские общества.

Срок полномочий гласных составлял три года, сроки последующих выборов определялись министром внутренних дел. Проверка полномочий гласных возлагалась на земские собрания. В случае, если гласный утрачивал имущество, составлявшее его избирательный ценз, он терял свои полномочия в земском собрании.

«Положением» устанавливались также общие цензовые ограничения на участие в избирательных съездах всех курий. Они касались возраста участников: к выборам допускались лица, которым исполнилось 25 лет. Поражение в избирательных правах было у лиц, находившихся под уголовным следствием или судом, а также осужденных. Не были допущены к выборам лица, не являвшиеся подданными Российской империи. Впоследствии круг цензовых ограничений был расширен за счет отрешенных от должности (в течение трех лет со времени отрешения), исключенных из духовного ведомства, а также из обществ и дворянских собраний.

Установленная «Положением» система цензов дала возможность практически гарантировать социальный состав земских собраний. По данным, приведенным А. В. Лохвицким, из 318 уездов, где были введены земские учреждения, в 202 гласные из дворян составляли половину всего состава уездных земских собраний, в 98 уездах – менее половины, но более одной трети, и лишь в 19 уездах дворянские гласные составляли менее одной трети. В то же время численность гласных от городов составляла менее четверти от общего числа членов уездных земских собраний<sup>53</sup>. Б. Б. Веселовский в одной из своих работ приводил сведения о цензовом представительстве уездных гласных на 1877 г.: если на одного гласного – землевладельца приходилось около 9.200 десятин земли, находившейся в частном владении, то на одного гласного – крестьянина – 16.200 десятин надельной земли<sup>54</sup>.

Показательно, что избранный гласный (включая председателей и членов земских управ), в случае утраты им имущественного ценза, одновременно утрачивал и звание гласного, «так как основанием принадлежности к земскому представительству служит владение имуществом определенных размеров и соединенное с таким владением участие в платеже земских сборов» («Перечень вопросов по разъяснениям законов, касающихся деятельности земских учреждений за 1866, 1867 и 1868 гг.»)<sup>55</sup>.

Следует отметить большой «запас прочности» цензовых и куриальных механизмов в земской избирательной системе 1864 г.: несмотря на серьезные изменения социальной структуры российского общества, земским учреждениям удавалось на протяжении двух с половиной десятилетий удерживать стабильные пропорции представительства сословий.

Результаты выборов на первое трехлетие в целом свидетельствовали об установлении примерного баланса основных социальных групп в уездных собраниях, при доминировании вместе с тем двух сословий – дворянского и крестьянского.

Итак, первые выборы в земские собрания создали новую ситуацию в территориальном управлении российскими губерниями и уездами. Вовлечение всех сословий в регулирование отдельных сфер местного хозяйства привело к образованию нового субъекта провинциаль-

---

<sup>53</sup> Лохвицкий А. Указ. соч. С. 145.

<sup>54</sup> Веселовский Б. Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 10.

<sup>55</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 22. Д. 1327. Л. 55.

ной власти, пусть даже и с весьма ограниченными полномочиями. Установление правил проведения земских выборов имело важное значение для политического и социального развития общества, поскольку речь впервые шла о введении плебисцитарных механизмов формирования земских институтов власти. Правящим кругам удалось сохранить преимущественное положение в новых органах местного управления за дворянским сословием, обеспечив в то же время участие в них и других классов и сословий общества. Стабильный политический фон этих преобразований удалось сохранить в немалой степени за счет вовлечения в дискуссии о будущем земском устройстве наиболее активных представителей сословий, лидеров общественного мнения, чьи мнения становились предметом обстоятельного обсуждения в правительственных структурах. Это был первый позитивный опыт согласования позиций в то время уже политически неоднородного правившего сословия, что позволило разработать достаточно эффективную избирательную систему, система «сдержек и противовесов» которой способствовала реализации стратегии реформ Александра II, направленной на эволюционную социально-политическую трансформацию российского общества.

Линия на институциональное закрепление представительства и влияния дворянства в земствах, проводившаяся значительным числом дворянских активистов земского движения, была подхвачена и усилена правительственной, в том числе и губернской бюрократией, заинтересованной в закреплении своего контроля над набиравшими силу земскими учреждениями, в том числе и через сословные механизмы.

Проблемы, заявлявшиеся в земских ходатайствах и обращениях, так или иначе выходили на более широкий круг вопросов, связанных с дальнейшим реформированием всей системы местного управления. В этой связи правительство по инициативе министра внутренних дел Н. П. Игнатьева в 1881 г. приняло решение образовать Особую комиссию для составления проектов местного управления, которую возглавил товарищ министра внутренних дел М. С. Каханов<sup>56</sup>. Основой для работы комиссии послужили предложения, поступавшие от земств. Однако 28 февраля 1885 г. император Александр III закрыл комиссию по представлению нового министра внутренних дел Д. А. Толстого, который выступал с позиций государственной теории против принципов децентрализации, разделения административной и судебной властей, самостоятельности органов самоуправления и всесословных выборов. Позиция Толстого получила поддержку в общественных кругах.

Министр поручил подготовить проект земской реформы председателю алатырской земской управы А. Д. Пазухину. В новом проекте земская служба становилась обязательной, избирательные курии приобретали сословный характер, причем избирательного права лишалось духовенство, а крупным земельным собственникам предоставлялось право становиться гласными без выборов. В сентябре 1886 г. проект «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» был передан на рассмотрение Особого совещания для предварительного рассмотрения проектов преобразования местных по крестьянским делам установлений, а после рассмотрения Особым совещанием – внесен на рассмотрение Государственного совета. И в Особом совещании, и в Государственном совете проект был существенно переработан: сословные выборы были заменены сословно-имущественным избирательным правом, отменена обязательность земской службы и возможность крупных землевладельцев стать гласными без избрания. Несмотря на попытки нового министра внутренних дел И. Н. Дурново подчинить земства Министерству внутренних дел, удалось отстоять независимость органов местного самоуправления.

На всех этапах обсуждения проекта без изменений оставался приоритет дворянского представительства в земских органах. На фоне структурных изменений в социальной

---

<sup>56</sup> Подробнее о подготовке «Положения о земских учреждениях» 1890 г. см.: Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

сфере российского общества, когда удельный вес и политическое влияние дворянства стали заметно снижаться по сравнению с буржуазными сословиями, правящий класс встал перед необходимостью обеспечить себе политические гарантии в сфере местного самоуправления. Дополнительный административно-политический контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен был обеспечить институт земских начальников из дворянства, учрежденный в 1889 г.

12 июня 1890 г. император Александр III утвердил новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

Система представительства в земствах после 1890 г. находилась в русле усиления влияния царской бюрократии в территориальных структурах управления. Был введен сословный ценз для первой курии, при котором дворянство получало, по сути, исключительное право на представительство в земских представительных органах от категории землевладельцев.

Несмотря на то, что Государственный совет при обсуждении проекта «Положения» о земских учреждениях отстоял принцип выборности гласных, тем не менее, на практике Министерство внутренних дел санкционировало увеличение численности губернских гласных без избрания. Этим правом были наделены губернский и уездный предводители дворянства, руководители шести местных государственных учреждений, специальные чиновники из ряда министерств и духовного ведомства. Если в 1865 г. в петербургском губернском земстве на 61 выборных гласных приходился 1 назначенный, то в 1904 г. на 52 выборных приходился уже 23 назначенных<sup>57</sup>.

Дворянство составило более 55 % от общего числа уездных гласных<sup>58</sup>. Практически были отменены выборы от третьей курии – представители крестьянства в земских собраниях стали назначаться губернатором. Их численность не превышала 31 % состава уездных земских собраний<sup>59</sup>.

Итак, в земской реформе 1890 г. сохранялась лишь характерная для бюрократии и большинства дворянства в 1880-е гг. тенденция к восстановлению пропорций представительства правившего сословия в земствах, утраченных из-за чрезмерно широких возможностей участия в выборах от землевладельческой курии других сословий. Речь шла об установлении законодательных гарантий, которые бы определяли чисто сословные нормы участия дворянства в земских собраниях, аналогичные тем, которые, к примеру, регулировали представительство английской знати в верхней палате парламента – Палате лордов. Следует отметить, что основные механизмы формирования земского представительства, предложенные в проекте Толстого – Пазухина, восходили к прусской избирательной системе, действовавшей при формировании органов местного самоуправления.

«Контрреформа» (по крайней мере, в отношении земского избирательного механизма), действительно планировавшаяся бюрократией после роспуска комиссии Каханова, была сведена к ряду решений, призванных обеспечить усиление дворянского сословия в земствах и ограничить «выборное начало» в крестьянской курии. Однако и эта норма в ряде уездов дала впоследствии прямо противоположные результаты. По оценке Н. М. Коркунова, при упрочении представительства от дворянства (дворяне после реформы 1890 г. составляли большинство в 316 собраниях из 361) также возросло число уездных собраний, где большинство составляли гласные – крестьяне. Если в 1883–1886 гг. таких собраний было 19, то после 1890 г. их стало 25<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Ярцев А. А. Земство и государственная власть в 1864–1904 гг. (на материалах Северо-Западных губерний) // Земский феномен: политологический подход. Саппоро, 2001. С. 95.

<sup>58</sup> Веселовский Б. Земство и земская реформа. С. 14.

<sup>59</sup> Там же.

<sup>60</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. II. С. 544.

Вместе с тем среди либерально настроенной части земских деятелей реформа 1890 г. оценивалась «как отрицание всех преобразований шестидесятих годов и как стремление вернуть общественную жизнь в старое русло бесправия общества и самовластия правительства». Закрепление сословного представительства являлось, по их мнению, «принципиально неправильным, вступая в противоречие с сущностью земской идеи и с задачами земского дела»<sup>61</sup>. В этом их убеждало сравнение российской и европейской избирательных систем, поскольку в большинстве европейских государств уже в 1870-е гг. отказались от сословного избирательного принципа.

Итоги выборов показывали, что формирование земского представительства в соответствии с избирательной системой 1890 г. входило в противоречие с новыми основаниями социального расслоения российского общества. Цензовый механизм избрания земских гласных, существование избирательных курий, отсутствие мелкой земской единицы сдерживали развитие земств, деформировали в них представительство. Правительство медлило с земской избирательной реформой, постоянно откладывая ее. Введение новой муниципальной избирательной системы, построенной на последовательно демократических началах и отвечавшей общественным ожиданиям, стало возможным только после Февральской революции.

Временное правительство пыталось укрепить свою власть в регионах и расширить свою поддержку, в частности, в крестьянской среде<sup>62</sup>. С этой целью большинство председателей земских управ были назначены комиссарами Временного правительства, а земские органы самоуправления были наделены исполнительной властью и стали представлять интересы Временного правительства. В кратчайшие сроки были подготовлены и приняты новые законы о земском и городском самоуправлении: постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах, Временные правила о производстве выборов гласных городских дум (15 апреля), Положение о милиции (17 апреля), Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных и Временное положение о волостном земском управлении (21 мая), новые земское и городское положение (9 июня) и другие законодательные акты.

Законодательство Временного правительства завершило здание земской системы самоуправления сельскими и волостными земствами. По словам Б. Б. Веселовского, «свободное, независимое от чиновничьего произвола, сельское и волостное самоуправление – это основа свободной России, это краеугольный камень демократического устройства в стране»<sup>63</sup>. Состав земского представительства должен был существенно измениться в результате отмены многих цензовых ограничений, введения прямых, всеобщих, равных и тайных выборов. Для волостных земств была рекомендована мажоритарная избирательная система (Временное правительство допускало использование и пропорциональной системы голосования). Уездные и губернские земства должны были формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Выборы прошли с конца июля по октябрь 1917 г., и в некоторых регионах не завершились до Октябрьской революции.

В условиях массовой мобилизации новых социальных групп и конкуренции земств с советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов традиционные органы самоуправления не смогли действовать полноценно. Большинство земств не поддержало большевиков и возлагало свои надежды на Учредительное собрание<sup>64</sup>. Это и предопределило отношение

---

<sup>61</sup> Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 100–101.

<sup>62</sup> Подробнее см.: Кукушкин Ю. С., Тимофеев Н. С. Самоуправление крестьян России (XIX – начало XXI в.). М., 2004. С. 30.

<sup>63</sup> Веселовский Б. Б. Самоуправление и демократия. Пг., 1917. С. 9.

<sup>64</sup> Герасименко Г. А. Судьба земств в ходе революционных событий 1917 г. // Земское самоуправление в России, 1864–1918. Кн. 2. 1905–1918. М., 2005. С. 354–360.



новой власти к земской системе. В январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов признал советы единственной формой управления. С января по май 1918 г. прошла активная ликвидация земств и формирование советов в губерниях, уездах и волостях. Последние земства прекратили свое существование в июле того же года (если не учитывать кратковременное восстановление земств на территориях, занимавшихся Белым движением в период Гражданской войны).

## **Т. А. Свиридова. Земское самоуправление в России и европейские реформы местного управления в XIX в. (традиции, нововведения, заимствования)**

При всей самобытности форм и устройств земской жизни на европейской почве (русские ученые, историки и правоведы XIX в. писали именно о «земской жизни» Франции, Англии, Пруссии<sup>65</sup>), их сближала общая тенденция. Речь идет о появлении на местах выборных учреждений представительной власти и вытеснение оплачиваемым профессиональным трудом феодально-наследственных привилегий праздно-управляющих нотаблей. Именно в этом смысле М. Вебер применял понятие «демократии масс» в своих рассуждениях об исторической обреченности роли английских мировых судей в местном самоуправлении и патримонийного, вотчинного характера управления крупного землевладения Восточной Пруссии<sup>66</sup>.

Можно вспомнить также о «новой гражданственности» для крестьянства после отмены крепостного права и постепенном упразднении вотчинной, патримонийной власти русских помещиков.

Всесословное земское представительство в России по «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. осуществлялось на выборном принципе. Он не был отменен и земской реформой 1890 г. На протяжении более чем полувековой истории земств росли значимость и масштабы профессиональной работы специалистов – земских служащих («третьего элемента»). Выборная деятельность городских гласных и квалифицированный труд городских служащих, обусловленные Городовыми положениями 1846 г., 1862 г., 1870 г. и 1892 г., также свидетельствовали об усилении роли профессионального фактора в городском общественном управлении в России<sup>67</sup>.

Муниципальный статут 1808 г. барона Г.-Ф. К. фон Штейна заложил основы современного немецкого самоуправления и коммунального права. Статут задумывался как часть общего проекта реформирования местного управления. Но реформа в сельских округах не состоялась, как не осуществилось при Штейне и общее народное представительство. Тем не менее, Прусским уставом 1808 г. были заложены основы дальнейшего развития местного права во многих немецких землях. Последовали городские уставы Баварии (1818), Вюртемберга (1822), Бадена (1831).

Столь значительный резонанс штейновские преобразования имели потому, что в основу их, по словам Н. И. Тургенева, «был положен принцип широкого участия населения в управлении делами своей общины; закон сей должен был пробудить у граждан живейший интерес к общественным делам»<sup>68</sup>. Община обладала правом ходатайства о городских делах перед государственной властью. Были предусмотрены комитеты, установленные по различным отраслям городского хозяйства (*ad hoc*). Все важнейшие государственные дела – финансы, полиция, школьное образование, общественная благотворительность – передавались на местах в руки выборных органов.

---

<sup>65</sup> Под этим подразумевались децентрализация, развитие выборного начала, более широкие полномочия, которыми наделялись выборные органы, словом, известная самостоятельность территорий.

<sup>66</sup> Weber M. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. 3. N.-Y., 1968. P. 984.

<sup>67</sup> Писарькова Л. Ф. *Московская городская дума. 1863–1917 гг.* М., 1998. С. 268.

<sup>68</sup> Тургенев Н. И. Барон фон Штейн // Тургенев Н. И. *Россия и русские*. Пер. с фр. С. В. Житомирской. Комментарии А. Р. Курилкина. М., 2001. С. 483

Избирательная система, введенная Прусским муниципальным статутом, имела имущественный ценз. Отклик на прусские реформы по штейновскому образцу содержатся и в разделе «Административное устройство» работы Тургенева «Россия и русские». Когда-то, в дневнике 1817 г., молодой Тургенев резко порицал имущественный ценз («свобода новейших народов отзывается деньгами») <sup>69</sup>. Но позже он основывал активное избирательное право именно на имущественном цензе. Подобный взгляд был присущ и другим современникам Тургенева.

Известны рассуждения М. М. Сперанского во «Введении к уложению государственных законов» 1809 г., где он писал о принципе собственности и его значении при определении имущественного ценза для избрания представителей населения. По Сперанскому, «закон составляется в защиту лица и собственности. Следовательно, положив право личное равным, чем более человек приемлет участия в собственности, тем естественно более печется о ее охранении». Сперанский полагал также, что «приобретение собственности в обыкновенном порядке предполагает разум и трудолюбие <...> человек, имеющий собственность, по уважению собственных своих польз, более приемлет участия в доброте закона и более вероятностей к правильному его усмотрению, нежели человек без собственности или бобыль. Следовательно, нет сомнения, что люди, имеющие собственность, все без различия должны быть допускаемы к участию в правах политических». Он высказывал опасение, что допущенные к выборам люди, не имеющие собственности, «по числу их», перевесят, и «все избирательные силы народа перейдут в руки тех самых, кои наименее в доброте сих выборов имеют участие и наименее способов к правильному их усмотрению» <sup>70</sup>.

Возрожденная Штейном городская община («Gemeinde») признавалась самостоятельной единицей со своей сферой интересов, самоопределения и самодеятельности. Более консервативными чертами, в сравнении с наследием Штейна, отличалось «пересмотренное» (Reviderte) Городовое положение Пруссии 1831 г. Оно передало управление городскими делами в руки более состоятельных и в политическом смысле более благонадежных представителей городского населения. Если раньше пассивное и активное избирательное право совпадали, то по новому «Положению» повышение имущественного ценза (незначительно – для активного права, и более чем в 6 раз – для пассивного) резко ограничило круг лиц, обладавших правом быть избранными в депутаты и в состав магистрата. Принцип территориальности (по участкам) при проведении выборов был заменен сословным, что сближало характер преобразований местного управления в обеих консервативных монархиях, Пруссии и России, отношения которых в 30-е – 40-е гг. XIX в. были особенно тесными.

Конституционное движение во Франции с 1789 г. предоставляло местным обществам известную долю самостоятельности и участия в управлении. Провозглашенное «Декларацией прав человека и гражданина» 26 августа 1789 г. избирательное право, нормы которого были конкретизированы конституцией 1791 г., впервые дало возможность отдельным гражданам, а не сословию или административно-территориальной единице, участвовать в выборах, в том числе, в местные учреждения. Это положение было воспринято Штейном. Впоследствии прусскими законодателями будет также востребовано конституционно-правовое регулирование местного самоуправления, почерпнутое из франко-бельгийского конституционализма (бельгийская конституция 1831 г. и прусская конституция 1850 г.). В самодержавной России эти идеи не могли быть воплощены. Одновременно в прусском муниципальном законодательстве начинает оформляться принцип обязательной безвозмездной общественной службы.

---

<sup>69</sup> Цит. по: Шебунин А. Западноевропейские влияния в мирозерцании Н. И. Тургенева // *Анналы*. № 3. Пг., 1923. С. 207.

<sup>70</sup> См.: Сперанский М. М. Проекты и записки. Подгот. к печати А. И. Копанев и М. В. Кукушкина. Под ред. С. Н. Валка. М.; Л., 1961. С. 184–185.

Значительные перемены коснулись местного общества в «век реформ» в Великобритании. Он начался с Акта о реформе парламента 1832 г., Закона о бедных 1834 г. и Закона о Муниципальных союзах 1835 г. В 1830-е гг. формируется также муниципальный строй Бельгии, где впервые было осуществлено конституционное регулирование самоуправления. В начале 1870-х гг. процесс административной децентрализации начался во Франции. Организация местного самоуправления в Австро-Венгрии строилась на принципах, провозглашенных общинным уставом 1849 г. и законом 1862 г. Законодательством 1870-х гг. регулировались комитатские самоуправленческие учреждения и общины Венгрии. Вот те реформы, на которые в России было обращено преимущественное внимание.

Эти перемены затрагивали местную власть в европейских государствах с конституционно-монархическим и абсолютистским устройством, при том, что они были проведены в разные периоды XIX в., отличались разной степенью интенсивности и последовательности, покоились на исторических традициях или носили характер нововведений. Русскими публицистами преимущественно освещался пример Франции и Англии в качестве образца для устройства провинциальной власти.

«Английское влияние» сказалось, прежде всего, в том, что усвоение (правда, не в законодательстве, а в публицистике и правовой мысли) нового понятия «самоуправление» началось не раньше 1850-х – 1860-х гг. с буквального перевода – кальки с английского «self-government», «само-управление».

В труде А. И. Васильчикова встречается прямое свидетельство современника на этот счет: «Слово “самоуправление” переведено буквально с английского Selfgovernment; вместе с переводом перешло не только к нам в Россию, но и в Германию и во всю Европу». В книге американского историка Ф. Старра отмечалось, что до 1856 г. в России не было понятия, обозначающего общественное участие в местных делах. Даже «Толковый словарь живого великорусского языка» В. И. Даля предлагал «самоуправство» как единственно близкую корневую форму. Вследствие этого, по мнению Старра, было скалькировано в «само-управление» английское «self-government», подобно тому, как французский термин «decentralisation» стал «децентрализацией», а то, и другое, в свою очередь, указывало на крайнее неприятие бюрократического правления<sup>71</sup>.

Из традиционного института крестьянского самоуправления («общество», «мир») вышли не исчезнувшие по сей день выражения «всем миром», «всем обществом», используемые для определения совместного участия в общих делах. Термин «земский» такого всеобъемлющего смысла не имел, хотя широко употреблялся до реформы Александра II в значении «местный» (например, «земские повинности»). Что касается слова «земство», то с 1860-х гг. оно стало обозначать новые местные учреждения (земская управа и земское собрание с земскими гласными). Действительно, в «Толковом словаре» В. И. Даля (вышел в 1863–1866 гг.) самоуправление объяснялось лишь как «управа самим собою, знание и строгое исполнение долга своего». Правда, здесь же добавлялось: «В Америке развито общественное самоуправление, участие и помощь каждому в охранении порядка, без пособия от правительства, но нередко оно доходит и до самоуправства»<sup>72</sup>.

Парадоксальным образом на русской почве прививался термин, который не имел широкого распространения в Англии ни в прошлом столетии, ни в нынешнем и даже не

---

<sup>71</sup> Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1876. Т. I. С. 2; Starr F. Decentralization and Self-Government in Russia. 1830–1870. Princeton, 1972. P. 64–65.

<sup>72</sup> Цит. по: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. 2-е изд., испр. и значительно умноженное по рукописи автора. Изд. книгопродавца-типографа М. О. Вольфа. Т. 4. СПб.; М., 1882. С. 136. Дефиниция Даля, видимо, была обусловлена широкой известностью в России книги А. де Токвиля «О демократии в Америке». См. подробнее: Свиридова Т. А. Гражданская идентичность и местное (земское) самоуправление в XIX в. в России и Западной Европе // Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи. Вторая половина XIX – начало XX века. М., 2007. С. 130–137.

сохранился в разговорном английском языке, где используются более простые словосочетания «местная власть», «местное управление».

Когда в 1899 г. известные британские социалисты Беатрис и Сидней Веббы приступили к изучению английского самоуправления, ими двигал отнюдь не академический интерес, а желание понять, в чем состоит притягательная сила «союзов местных жителей», не могут ли они явиться организационными формами, альтернативными жесткости капиталистической системы. Иначе говоря, в поисках более справедливо устроенных оснований социальной жизни Веббы обнаружили в Англии действующее местное самоуправление со столь глубокими корнями, что посчитали необходимым исследовать его историю. Результатом стал 11-томный труд, посвященный развитию английского самоуправления с 1689 г. по 1835 г.

«Трудно поверить, – замечали авторы, – но до середины XIX века сам термин “local government” не употреблялся. Мы обнаружили, что выражение “local self-government”<sup>73</sup> стало распространяться во второй четверти XIX в., главным образом, благодаря фон Гнейсту и Д. Тульмину Смиту». Но уже в третьей четверти века распространилось выражение «local government». В передовой статье «Times» от 15 декабря 1856 г. оно было как бы официально закреплено. По уточнению Б. Кейт-Лукаса, словосочетание «local government» впервые встречается в отчете королевской комиссии по муниципальным вопросам в 1835 г. Однако в тот момент не шло речи о том, что существует некое устройство или порядок, которые могут быть описаны как «местное самоуправление»<sup>74</sup>.

Происхождение этого словосочетания связано с выступлениями английского публициста ранневикторианского периода Д. Т. Смита, писавшего на правовые темы. Смит возмущался тем, что он именовал в своих книгах и памфлетах «правительственным деспотизмом», т. е. деятельностью направленных из центра в графства инспекторов, призванных контролировать состояние образования и здравоохранения, а также проблемы, порожденные распространением нищенства и плохими условиями фабричного труда. Смит выступал за максимальное ограничение вмешательства центрального правительства в дела местного общества, утверждая, что со времен англо-саксонского завоевания величайшим по значению фактором успешности управления в государстве являлось «местное само-управление»<sup>75</sup>.

Для единомышленников и последователей Смита истинные начала самоуправления представляли в виде уитенагемота (совета знати и высшего духовенства) и фолькмота (собрания жителей графства). В этих и других средневековых формах идеализировался «золотой век» народного самоуправления, что в середине XIX в. уже казалось причудой «готического Возрождения». Однако на континенте – в Пруссии, во Франции и в России – английский термин «self-government», не без посредничества прусского государственного деятеля и ученого Р. Г. Ф. фон Гнейста, был воспринят как откровение. Он будто упал на подготовленную почву. Калькой с английского стало и вошедшее тогда в употребление немецкое «самоуправление» – «Selbstverwaltung»<sup>76</sup>.

В популярных очерках русские путешественники описывали «общественный быт» Англии, сопоставляя его с земскими учреждениями. Несколько черт казались им особенно примечательными. Местное управление в Великобритании издавна осуществляли «естественно сложившиеся местные союзы граждан». Вплоть до наступления в 1830-х гг. «века реформ» центральная власть предоставляла им возможность «самоуправляться» на основа-

<sup>73</sup> Местное само-управление.

<sup>74</sup> Webb B., Webb S. The Development of English Local Government. 1689–1835. L., 1963. P. 8–9; Keith-Lucas B. The Unreformed Local Government System. L., 1980. P. 11, 13.

<sup>75</sup> Hasluck E.L. Local Government in England. Cambridge, 1948. P. 2–3.

<sup>76</sup> Keith-Lucas B. In Defence of Gneist // Canadian Journal of Economics and Political Science. Vol. 27. № 2 (May 1961). P. 248; Hefter H. Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart, 1950. S. 5.

нии местных обычаев или местной юрисдикции. Это объяснялось стойким сохранением в Англии обычного права – Common Law<sup>77</sup>.

До реформ 1830-х гг. в Англии не существовало единого типа местной администрации. Но при огромном множестве исключений и частных примеров, можно выделить несколько традиционных типов организации местной власти. Во-первых, это собрания прихожан в каждом приходе. Они обладали самыми широкими полномочиями. При рассмотрении этой традиционной системы английского местного управления, имевшей глубокие исторические корни, исследователи указывали на подчинявшиеся обычному праву методы власти в приходе. Характерно, что полной ликвидации старых методов местного управления, отличавших доиндустриальное английское общество, не произошло и позже. На традиционность этого института местной власти обратил внимание Гнейст, который утверждал, что «английские общины отнюдь не могут быть рассматриваемы как провинциальные парламенты»<sup>78</sup>.

Приходское самоуправление в Англии учитывало не только право жителей участвовать в делах прихода и исполнять поочередно функции должностных лиц. Открытое собрание прихожан было единственным народным собранием, которое (помимо Палаты общин) имело право устанавливать местные налоги. Некоторые современники говорили по этому поводу: «Первое явление демократии в Англии – право голоса простых людей в приходских собраниях, голосующих за тот уровень налогов, который казался им приемлемым»<sup>79</sup>.

Несомненно, эта низовая приходская организация была весьма влиятельна. Она появилась в сельских общинах Англии не позднее XIV в. и первоначально создавалась для удовлетворения светских потребностей церковной жизни. Со временем приходские организации начали служить задачам гражданского управления. К 1835 г. по всей Англии было более 15,5 тыс. таких «мелких земских единиц», представленных в приходе и собрании прихожан<sup>80</sup>.

Управление осуществлялось не посредством чиновников, зависимых от правительства, а местными людьми, независимыми от правительственной власти. Местная администрация состояла из представителей общества скорее, чем из чиновников. Сфера самоуправления образовывалась управлением «по законам и чрез законы (в противоположность бюрократическому или приказному управлению, которое есть управление по предписанию начальства)»<sup>81</sup>.

Прежде всего, значительной властью обладал институт квартальных сессий мировых судей каждого графства, где решались вопросы судебного и административного характера. Пределы их компетенции распространялись на графство, они несли ответственность за состояние всех местных дел, следили за отчетностью и участвовали в назначениях. В непосредственные задачи квартальных сессий входило наблюдение за надлежащим состоянием мостов и дорог, они рассматривали гражданские и уголовные дела, выступали гарантами мира в пределах графства. Назначение того или иного лица мировым судьей происходило путем выдачи ему королевской властью специального патента. Для назначения в мировые

---

<sup>77</sup> Зарудный М. И. Общественный быт Англии. Очерки земства, города и суда с характеристикою соответствующих учреждений Франции и современных преобразований в России. СПб., 1865. С. 1–8, 63; *Keith-Lucas B.* The Unreformed Local Government System. P. 149.

<sup>78</sup> *Smellie K.B.* A History of Local Government. L., 1963. P. 8; *Keith-Lucas B.* English Local Government in the Nineteenth and Twentieth Centuries. The Historical Association. General series 90. L., 1977; *Гнейст П.* История государственных учреждений Англии. М., 1885. С. 762.

<sup>79</sup> *Byrne T.* Local Government in Britain. L., 1994. P. 13–15; *Smellie K.B.* A History of Local Government. L., 1968. P. 8; *Keith-Lucas B.* English Local Government System.

<sup>80</sup> *Reddlich J., Hirst F.W.* The History of Local Government in England. L., 1970. P. 30.

<sup>81</sup> *Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. С. 13.

судьи требовался имущественный или земельный ценз в 20 фунтов в год, хотя назначение лиц, не обладавших требуемым цензом, также было возможно<sup>82</sup>.

По аналогии с британскими традициями, в России в конце 1850-х гг. дворянство настаивало на необходимости создания «института мировых (мирных судей), в котором заключается вся будущность русского дворянства, которое чрез него сохранит свое историческое значение во главе развивающегося общества (пример – Англия с их JP<sup>83</sup>)»<sup>84</sup>.

Хотя власть мировых судей определялась парламентскими указами, на деле их исполнительная независимость простиралась до полной автономии. Деятельность мировых судей морально освящалась такими отзывами: «Честный английский джентльмен хорошо знаком с местными интересами, и он всегда выше подозрений в своекорыстных интересах». Замечая, что «Англией управляют мировые судьи», А. Токвиль относил это к «аристократическому» темпераменту англичан. При этом само понятие «аристократический» использовалось в широком смысле слова: Токвиль говорил о нравственном облике землевладельческой элиты в целом, не только применительно к английской аристократии<sup>85</sup>. Институт мировых судей успешно противостоял давлению новых имущих классов, предпринимателей, торговцев. В 1836 г. герцог Букингемский заметил по этому поводу: «Я придерживаюсь правила воздерживаться от приема в мировые судьи тех, кто занят в промышленности». Фабриканты и купцы, полагал герцог, скомпрометировали свою беспристрастность в качестве возможных мировых судей, поскольку находились в постоянном контакте с низшими слоями общества, что не способствовало их юридической независимости<sup>86</sup>.

Недостаточная эффективность сложившейся системы «местных союзов» в Великобритании все же обнаружила себя вместе с процессами индустриализации и урбанизации на рубеже XVIII и XIX вв. В первой четверти XIX в. приходское управление перестало справляться со своими функциями в перенаселенных городах. Последствия индустриальной революции привели к обнищанию 10 % всего населения. 9 человек из 100 содержались в 1818 г. за счет налога о бедных (попечение о них берет начало в Законе о бедных 1601 г.). С 1784 г. по 1832 г. налог на бедных вырос с 2 млн. фунтов стерлингов до 7 млн. фунтов стерлингов<sup>87</sup>. Все более насущной становилась потребность в учреждении специальных органов представительной власти в графствах с целью более строгого контроля налогоплательщиков за расходованием средств. Билль об улучшении закона о бедных 1834 г. и Билль о муниципальных корпорациях 1835 г. стали реакцией на «финансовую безответственность» старых административных методов. Наряду с аристократией, в местном самоуправлении на основе высокого имущественного ценза стала участвовать торгово-промышленная буржуазия.

С созданием Союзов приходов произошло укрупнение приходской организации. Возникла достаточно сильная административная единица, имевшая возможность нанимать служащих для *ad hoc* подразделений и строить работные дома.

Важно отметить различное положение землевладельческой элиты в местном управлении Англии и России.

Русское провинциальное дворянство лишь на заключительном этапе разработки проекта земской реформы участвовало в ее подготовке путем обсуждения исходивших от министра внутренних дел П. А. Валуева так называемых «пяти вопросов». Собственно, дворяне

---

<sup>82</sup> Webb B., Webb S. English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act: the Parish and the County. L., 1906. P. V–VI; Keith-Lucas B. English Local Government in the Nineteenth and Twentieth Centuries. L., 1981. P. 7.

<sup>83</sup> Т.е. Justice of the Peace – мировые судьи.

<sup>84</sup> Трубецкая О. Материалы для биографии кн. Черкасского. М., 1901. Ч. 1. Кн. 1. С. 140.

<sup>85</sup> Tocqueville A. de. Journeys to England and Ireland. L., 1858. P. 72.

<sup>86</sup> Eastwood D. Governing Rural England. Tradition and Transformation in Local Government, 1780–1840. Oxford, 1994. P. 111.

<sup>87</sup> First Annual Reports of Poor Law Commissioners. 1835. P. 6; Abstract of Poor Returns. L., 1815. P. 289.

ничего не решали<sup>88</sup>. Внесенный же П. А. Валуевым 26 мая 1863 г. в Государственный совет проект земской реформы, как известно, не был поддержан. При его обсуждении Д. А. Милютин, М. А. Корф, Н. И. Бахтин, А. А. Суворов и Е. П. Ковалевский выступили против. Они настаивали на ослаблении дворянских привилегий, расширении состава представительства и компетенции земских органов и уменьшении влияния правительства на земство.

Неудовлетворенность своим положением в земских учреждениях заставляла определенную часть гласных-дворян уже в 1860-х гг. выступать перед правительством с ходатайствами о допущении крупных землевладельцев без выборов – по одному лишь имущественному цензу – к участию в делах земства наравне с гласными, удостоенными выборов. В частности, с проектом допущения крупных землевладельцев в земские собрания без выборов выступал М. Н. Катков. Правда, поддержки у земств, за редким исключением, это не встретило<sup>89</sup>. Именно Катков накануне реформ привлекал внимание читателей «Русского Вестника» к достижениям викторианской цивилизации.

В общеевропейском масштабе эти воззрения представляли собой отражение более ранней политической культуры. В британской элите еще оставались ее приверженцы. В Германии «феодальная» партия, вдохновляемая идеями Р. Гнейста, выступала поборником такой системы английского самоуправления («self-government»), которая наиболее подходила к ее предвзятой идее о представительстве – а именно – о роли крупного землевладения. Либеральная партия, напротив, приветствовала реформирование английской системы самоуправления и участие в выборном представительстве «промышленного» класса. Правовед А. Е. Назимов замечал по этому поводу: «От введения английского self-government'а континентальные политики ожидали умерения социальной розни и смягчения бюрократического абсолютизма»<sup>90</sup>. Говоря о причинах, по которым он не считал возможным построить все местное управление «исключительно на выборном начале», К. Д. Кавелин писал о «совершенном отсутствии привычки к самоуправлению» в России. «Комбинация» Кавелина – «организация местных учреждений, состоящих из коронных чиновников и выборных, на равных правах»<sup>91</sup>.

От общих рассуждений о зле административной централизации (токвилевский аспект) русское общественное мнение эпохи реформ избирательно двигалось в направлении поиска (с учетом европейского опыта) вариантов и даже образцов для развития учреждений самоуправления в своей стране. Ввиду того, что российские реформы осуществлялись мирным путем и «сверху», революционное творчество Франции казалось неприемлемым. В исторической перспективе самодержавной России ближе всего будет опыт монархической Германии (Пруссии). Неослабное внимание к реформированию местного самоуправления в Пруссии в 1870-е гг. сопровождалось в русской печати неизменным вопросом: «вписываются» ли российские реформы в европейский опыт. «Сильная конституционная монархия в Пруссии уживается с большею долею самоуправления, чем народодержавная Франция», – приведенное утверждение А. Д. Градовского является в известной мере лейтмотивом его большой работы «Системы местного управления на Западе Европы и в России»<sup>92</sup>. Ведущее место в этом сопоставлении занимал анализ английской, французской и германской (прусской) систем. Введение земств и принятие Городового положения 1870 г. придавало стремлениям либеральной общественности усовершенствовать российские институты местного

---

<sup>88</sup> Гармиза В. В. Подготовка земской реформы. М., 1957. С. 69, 81.

<sup>89</sup> Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 2. С. 33.

<sup>90</sup> Назимов А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881. С. 12–13, 16.

<sup>91</sup> Кавелин К. Д. Собрание сочинений. Т. II. Публицистика. СПб., 1898. Стлб. 1111–1114, 1150–1151.

<sup>92</sup> Градовский А. Д. Система местного управления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. Ст. 1 и 2-я. Т. 5–6. / Под ред. В. П. Безобразова. СПб., 1878.



самоуправления легитимный характер. Не столь робко и завуалировано, как прежде, в преддверии реформ, обращались к европейскому опыту. Наблюдатели отмечали схожий характер преобразований в обеих консервативных монархиях, отношения между которыми в силу династических и военно-политических связей были весьма тесными. Особенностью России, как, впрочем, и Германии, станет раздельное реформирование городской и сельской (земской, областной) сферы местного управления<sup>93</sup>.

Известно, что опыту земских учреждений в России особое внимание уделял О. фон Бисмарк<sup>94</sup>, и этот опыт оказал влияние на установление системы местного самоуправления в Германской империи в 1870-х гг. В 60-е гг. XIX в. великая княгиня Елена Павловна вела переписку с А. Гакстгаузен. Он описывал свои переговоры с главой издательской фирмы «Брокгауз» по поводу его книги «О системах народных выборов». К работе были привлечены крупные немецкие ученые, профессора Гнейст, Менцель, Хельд и др.<sup>95</sup> Современники свидетельствовали, что в немецких журналах «защищаются до крайности все наши (русские. – Т. С.) учреждения»<sup>96</sup>. Одновременно в России было издано прусское областное законодательство («Положения о прусских земских учреждениях»)<sup>97</sup>. А почти сразу после введения Городового положения 1870 г. последовал его немецкий перевод, изданный типографией М. Н. Каткова. В предисловии шла речь о большом интересе к российской городской реформе в Германии<sup>98</sup>. На немецкий язык переводились и сочинения по земским вопросам известных русских публицистов<sup>99</sup>, в России печатали переводные популярные работы, посвященные «преобразователям Пруссии»<sup>100</sup>.

Не стоит, разумеется, преувеличивать близость преобразований. В Пруссии под влиянием франко-бельгийского конституционализма будет востребовано конституционно-правовое регулирование местного самоуправления, чего не могло быть в самодержавной России. В свое время Николай I боялся французской революции и прусской конституции не как отвлеченных начал, а как совершенно реальной опасности, непосредственно угрожавшей ему и России<sup>101</sup>. Показателен в связи с этим такой эпизод царствования Александра II, как «заарестование» Петербургским Цензурным комитетом переведенного Б. И. Утиным и К. Д. Кавелиным сочинения барона Гакстгаузена «Конституционное начало. Его историческое развитие и взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов». Предлагалось «подвергнуть переводчиков судебному преследованию на основании ст. 286 и 1196 Уложения о наказаниях и параграфа 1 ст. 9 отдела 4 закона 6 апреля 1865 г.»<sup>102</sup>. Издание

<sup>93</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Отв. ред. Л. С. Мамут. М., 1995. С. 246

<sup>94</sup> Нольде Б. Э. Петербургская миссия Бисмарка. Прага, 1925. С. 237–260.

<sup>95</sup> Государственный архив российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 647. Д. 31. Л. 4об. – 10об.

<sup>96</sup> ГАРФ. Ф. 678. Оп. 1. Д. 573. Л. 2об. Записка фон Кубе «О централизации».

<sup>97</sup> Уездное земское положение для провинций: Пруссии, Бранденбурга, Померании, Познани, Силезии и Саксонии от 13 декабря 1873 г. СПб., 1873; Положение о прусских земских учреждениях. По поручению главноуправляющего кодификационным отделом при Государственном Совете перевел мл. чиновник отдела П. Н. Семенов. СПб., 1888. (то же, что и 13 декабря 1873 г., в редакции, обнародованной 19 марта 1881 г. и с изменениями и дополнениями по 1 января 1886 г.).

<sup>98</sup> Woldemar C. Russlands Städte-Ordnung vom 6 Juli 1870. Moskau, 1871. S. 1.

<sup>99</sup> Besobrasow W.P. Die Landschafts-Institutionen und die Selbstverwaltung. Übersetzt H. von Samson. Leipzig, 1879. Перевод на немецкий следующей работы: Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874.

<sup>100</sup> Гофнер Вл. Преобразователи Пруссии. 1807–1813. Штейн, Гарденберг, В. Гумбольдт, Гнейзенау, Шорнгорст (Die Reorganisatoren des Preussischen Staats). Лейпциг, 1874.

<sup>101</sup> Савин А. Н. Николай I и Фридрих-Вильгельм IV. 1840–1848 // Россия и Запад. Исторические сборники под ред. проф. А. И. Заозерского. Вып. 1. Academia. Пг., 1923. С. 120.

<sup>102</sup> ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 68. Л. 7. Последовало вмешательство министра внутренних дел, полагавшего, что «обстоятельство обращения к публике книги Гакстгаузена на немецком языке не может не быть принято во внимание. Как переводчик, так и издатель имели его в виду. Поэтому я не могу признать подходящею ст. 286 Уложения, которой применение побуждало бы сомнения. 2. Применить ст. 1196 я не считаю возможным. Ежедневно все печатают и говорят о “кризисе”, “переходном времени”, “обновлении России”. Считать эти обороты речи “слухами” – невозможно. 3. Очевидно, что насто-

было конфисковано, установлен «факт содержания книги в связи с предисловием, и противоречие этого факта с началами нашего государственного строя»<sup>103</sup>.

Противные идее самоуправления «избыток централизации» и сословный партикуляризм» в Пруссии освещались в работе выдающегося юриста А. Е. Назимова<sup>104</sup> и невольно проецировались на российскую действительность.

Но что такое прусский тип местного самоуправления? Можно ли выделить характерные черты этой системы, как ее видели русские ученые и публицисты? Подход к этому вопросу В. П. Безобразова и А. Д. Градовского был в целом схожим. Они усматривали в единстве «земства и короны» сильную сторону прусской организации, на фоне которых высвечивались изъяны и несовершенство земского самоуправления в России. Это – дуализм, параллелизм в местных установлениях и негосударственный характер наших земских учреждений, отсутствие *системы* местных властей. В Пруссии, полагали Безобразов и Градовский, было воссоздано единство власти комбинацией выборного начала с правительственным назначением, при котором правительственный и земский элементы соединены для совместных действий<sup>105</sup>. По мнению Градовского, возникшее в России в результате реформ 1860-х гг. земское самоуправление действовало параллельно бюрократической системе. Земства не заменили собой уездно-губернскую администрацию, они испытывали на себе ее контроль, а иногда и прямое вмешательство и давление, равно как вмешательство всего самодержавного государства<sup>106</sup>. Градовский полагал, что этот порок земской организации можно распространить на всю систему «нашего местного управления», в которой нет «единства основания».

Творческий метод и научная проблематика Градовского касались единого предмета его исследований. Это – земская и городская реформа, две составляющие «общего законодательства о местном хозяйственном самоуправлении»<sup>107</sup>. Он был убежден, что создание «независимых общественных учреждений» раздробляет силы, но не образует самоуправления, не обеспечивает законности действий администрации<sup>108</sup>. По Градовскому, система выборных должностей не могла «сама по себе создать местного самоуправления». Понимание Градовским системы самоуправления не сводилось к исключительной возможности общественной корпорации ведать самостоятельно хозяйственными вопросами. Это приводило ученого к выводу: институты самоуправления должны быть «*властями* в государственном смысле, то есть входить в состав местной администрации в качестве *органической* его части, а не в виде особых и параллельных установлений, конкурирующих с властями правительствен-

---

ящее значение дано книге предисловием, что книгу следовало арестовать, и что она преследуется только потому, что иначе не могла быть арестована». (Собственноручные отметки министра внутренних дел на журналах Совета Главного управления по делам печати. СПб., 1868).

<sup>103</sup> Там же.

<sup>104</sup> Назимов А. Е. Реакция в Пруссии (1848–1858). Ярославль, 1886.

<sup>105</sup> Градовский А. Д. Система местного управления... С. 79; Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 9–10, 20.

<sup>106</sup> Частного и общего характера – от регулирования обложения, Закона 1866 г., до нового законодательного акта 1890 г. Характерно, что «параллельное» сосуществование земств с бюрократической администрацией не всегда правильно понималось и понимается в зарубежных изданиях, вплоть до наших дней. Например, американскими исследователями Андерсонами земства отнесены к «промежуточному» типу управления («intermediate government»). См.: Anderson E.N., Anderson P.R. Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century. Berkeley and Los Angeles, 1967. P. 125–165. Иногда этимологическая «транскulturация» доходит до курьеза: в современных материалах «Немецкого Союза городов», переведенных на русский язык, об устройстве ФРГ сообщается следующее: «Города, общины и районы (земства) являются основой нашего государственного устройства».

<sup>107</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления. Собрание сочинений. Т. 9. СПб., 1904. С. XLV.

<sup>108</sup> Градовский А. Д. Система местного управления... С. 80–81.

ными»<sup>109</sup>. Подобный дуализм, заключал Градовский, устранен в Пруссии законами 1870-х гг., в которых воссоздано единство власти, а правительственные и общественные элементы призваны к общей работе в одних учреждениях<sup>110</sup>.

Безобразов также с одобрением писал о новом прусском законодательстве от 13 декабря 1872 г., которое узаконило назначение должностных лиц и всех исполнительных органов самоуправления: «Замещение их не поставлено в исключительную зависимость от выбора земства и большинства, как в нашей земской организации; подле выборного начала и голоса земства и совокупно с ними действует определение от правительства»<sup>111</sup>, Еженедельная общественно-политическая газета «Земство», которую редактировал известный земский деятель В. Ю. Скалон, ставила своей целью «обмен идей и результатов практической деятельности для развития земского дела и сплочения сил»<sup>112</sup>. Печатный орган либеральной интеллигенции, газета проявила живой интерес к прусским реформам. В 1881 г. в «Земстве» была опубликована серия статей В. А. Уляницкого «Очерки местного самоуправления в Пруссии»<sup>113</sup>. Сотрудник отдела внешней политики газеты, юрист, приват-доцент Московского университета, Уляницкий детально проследил правовое регулирование в сфере местного устройства в ходе образования в 1870 г. Германской империи и принятия Конституции 1871 г.

Основным актом реформы стало «Положение об окружных (уездных) земских учреждениях» от 18 декабря 1872 г. Прусский закон затем распространился на большую часть Германии. Как отмечал Уляницкий, одной из характерных черт закона являлось стремление организовать «наподобие старого английского права систему безвозмездных должностей, отбываемых в качестве повинности»<sup>114</sup>.

Эта специфическая черта – «принудительное» участие в исполнительных и представительных органах, основанное не на добровольности, а на своего рода праве-обязанности – отмечалась всеми русскими публицистами и учеными<sup>115</sup>.

Фундаментальное исследование общего направления и характера реформ местного управления в Пруссии провел в целом ряде работ М. И. Свешников, который специально остановился на соотношении начал «выбора» и «назначения» в системе хозяйственного управления<sup>116</sup>.

Помимо вывода о том, что стремление соединить «элемент правительственный и элемент общественный в одной коллегии» может служить гармонии интересов общества и государства, ученый обратил внимание на другую отличительную черту прусской системы самоуправления, положительно воспринятую некоторыми русскими авторами. Речь шла об учреждении в Пруссии органов административной юстиции<sup>117</sup>, в которые были введены

<sup>109</sup> Там же. С. 99, 102.

<sup>110</sup> Там же. С. 115.

<sup>111</sup> Безобразов В. П. Указ. соч. С. 28.

<sup>112</sup> Пирумова Н. М. «Земство» // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 г. Энциклопедия. Т. 2. Д – К. М., 1996. С. 268.

<sup>113</sup> Уляницкий В. А. Очерки местного самоуправления в Пруссии // Земство. 1881. № 44–57.

<sup>114</sup> Уляницкий В. А. Указ. соч. // Земство. № 56. С. 20.

<sup>115</sup> Личные службы безвозмездные, начала личной служебной повинности. См. Назимов А. Е. Указ соч. С. 51, 58. «Безвозмездность – обязательность службы» возводили даже ко времени Штейна. См. Bunner P. Государственные идеи Штейна // Русская мысль. 1891. Кн. VIII. С. 10–17.

<sup>116</sup> Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. Глава 1. § 5. Он же. Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии. Вступительная лекция к специальному курсу по государственному праву: Сравнительное обозрение систем местных учреждений в главнейших государствах Западной Европы. СПб., 1891. С. 3–16.

<sup>117</sup> В комментариях к переводам памятников прусского законодательства в России не случайно использовалась формула

уездные комитеты. Таким образом, общество призывалось к участию не только в управлении, но и в контроле над ним на местах. Также и Безобразов считал большим достижением введение в Пруссии специальных административных судов для разрешения всех юридических споров относительно применения законодательства по местному самоуправлению. Одновременно он обращал внимание на отсутствие в Пруссии верховной административной инстанции. В России такую роль играл Сенат как верховная судебная инстанция для административного и всего публичного права<sup>118</sup>. Нельзя не отметить вклад и других русских ученых в углубленное рассмотрение отдельных аспектов темы. В книгах В. А. Лебедева, В. В. Ивановского, В. Ф. Матвеева сравнительному анализу были подвергнуты системы местного налогообложения, вопросы социальной организации самоуправления, государственного «надзора» за общинным самоуправлением<sup>119</sup>.

Но существовала еще одна отличительная черта германской модели формирования институтов самоуправления. Появление науки об управлении, основателем которой в России считали Л. Штейна, а также большой вклад Р. Гнейста в изучение вопросов администрации и самоуправления, сыграли значительную роль в реформировании местного управления в Германии<sup>120</sup>. Русскую публицистику и исследовательскую мысль на рубеже XIX–XX вв. отличают попытки русских ученых систематизировать положения науки об управлении, ее философского и исторического подходов, на примере вклада в проблему немецких ученых<sup>121</sup>. Под влиянием исследований по истории социальных вопросов и социального движения Штейна<sup>122</sup> звучали призывы подвергнуть тщательному исследованию феномен *общества*, а, следовательно, и самоуправление как «участие граждан в местном управлении, <... > необходимое последствие признания гражданской свободы»<sup>123</sup>.

В первые десятилетия XX в. потребность в исследовании общинного управления в германских государствах объяснялась актуальностью создания в России мелкой земской единицы, всесословного волостного земства<sup>124</sup>, а также насущными вопросами сближения земского устройства с городовым<sup>125</sup>.

Традиция сравнительного изучения институтов самоуправления была творчески воспринята отечественной публицистикой и исследовательской мыслью, которая стремилась понять характер местного самоуправления в России и его место в многообразии европейского опыта в этой сфере. Эта традиция иссякает и прерывается после ухода с исторической сцены российского дореволюционного земства и городского общественного управления.

---

«организация местного управления в Пруссии на началах децентрализации, самоуправления и административной юстиции». См.: Прусская конституция 1850 г. с объяснениями, извлеченными преимущественно из комментария д-ра Арндта. Пер. А. Мейендорфа. СПб., 1905. С. 74.

<sup>118</sup> Безобразов В. П. Указ. соч. С. 15–17.

<sup>119</sup> Лебедев В. А. Местные налоги. СПб., 1886; Ивановский В. В. Организация местного самоуправления во Франции и в Пруссии. Казань, 1886; Матвеев В. Ф. Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. Казань, 1915.

<sup>120</sup> Подр. см.: Верецагин А. Н. Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения. М., 2002. С. 32–40; Свиридова Т. А. Европейские модели местного самоуправления в русской публицистике середины XIX – начала XX в. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 157–159.

<sup>121</sup> Гольцев В. А. Государство и самоуправление. Историко-юридические очерки. М., 1882; Гронский П. П. Теории самоуправления в германской науке // Известия Политехнического института им. Петра Великого за 1913 г. СПб., 1913; Андреевский И. Е. О ходе распространения в русском обществе политических знаний // Русская старина. 1880. Т. XXVII. С. 403–422; Чижов Н. Право и его содержание по учению Л. Фон Штейна. Ч. 1–2. Одесса, 1889–1890.

<sup>122</sup> Stein Lorenz von. Schriften zum sozialismus 1848, 1852, 1854. Mit einem Vorwort zum Nachdruck von Eckart Pankoke. Darmstadt, 1974. S. XI.

<sup>123</sup> Гольцев В. А. Указ. соч. С. 16–19.

<sup>124</sup> Гронский П. П. Общинное управление в главных государствах Германии. Пг., 1916. С. 28; Матвеев В. Ф. Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. Казань, 1915.

<sup>125</sup> Иоллос Г. Страница из истории земских реформ в Пруссии // Мелкая земская единица. Сб. статей. 2-е изд., переработ. и доп. СПб., 1903. С. 105–121; Города как самоуправляющиеся земские единицы. М., 1907.

После 1917 г. оценка германского типа местного самоуправления встречается лишь в отдельных выступлениях, в первую очередь, в связи с развитием советского городского хозяйства. Примером может служить такое заметное явление, как книга Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», где германский тип, «составляющий амальгаму из бюрократических и общественных элементов», предстает как «консервативная, но довольно целостная система из элементов правящей бюрократии и местного самоуправления»<sup>126</sup>.

Непреодолимый интерес к германской модели местного переустройства объяснялся близостью исторических условий в России и Германии. В первую очередь, значительна была роль реформаторского потенциала монархической власти – по известному выражению Градовского, «в сознании законодателя утвердилось понятие “о местных пользах и нуждах”». Публицисты и ученые делали акцент на том, что те исторические условия, в которых возникла и сформировалась английская модель местного самоуправления, не могут быть воспроизведены в других странах. Тем более, нет смысла делать образцом для подражания и догматом государственного устройства отживавший в самой Великобритании порядок вещей. Не подходил и французский опыт, так как Франция именовалась «классической страной централизации» в связи с преобладанием правительственного начала в местном управлении. Но усиление исполнительной власти в прусском типе, принцип законности, поддерживаемый административной юстицией, интеллектуальная сторона реформ, демонстрировавшая достижения германской государственно-правовой и административной школы, оценивались положительно.

Хотя сословный принцип играл большую роль в ходе реформирования институтов местного самоуправления в Пруссии и России, со временем в обеих странах возобладали территориальные и имущественные принципы его устройства. «Запаздывание» России и Германии в процессе европейской модернизации, в том числе, в вопросах организации местного самоуправления, сказалось на поэтапности реформирования сельского и городского самоуправления. На протяжении полувека земства возникли в 34 из 97 губерний и областей Российской империи. До 1870 г. городские реформы предназначались лишь для столичных и немногих крупных городов. Однако в русской публицистике мы находим утверждение о том, что «вопрос о провинции поставлен в России (и Пруссии) правильнее, чем в других европейских государствах»<sup>127</sup>.

Более гибкое реагирование на задачи местного управления в изменяющихся условиях «машинного века» отличало государства с парламентским устройством и развитой политической системой. Хотя процесс развития земских и городских учреждений был затруднен из-за отсутствия прочных демократических институтов, они проявляли свои инициативы, а первые общегражданские акции исходили от земских и городских гласных и служащих. Пруссия (Германия) становилась своего рода посредником в ознакомлении российских ученых и публицистов с европейскими реформами. Они полагали, что развитие российских институтов местного самоуправления осуществлялось в русле общеевропейской традиции<sup>128</sup>.

Идеология транзитивного характера институтов общественного самоуправления (передача части функций от бюрократии вновь созданным земским учреждениям и город-

---

<sup>126</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928.

<sup>127</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления // Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. 9. СПб., 1904. С. XVI.

<sup>128</sup> Гольцев В. А. Указ. соч.; Свешников М. И. Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии. С. 16. («народы европейские, коим принадлежим и мы, отличаются богатством пережитого, передуманного и испытанного»).

скому самоуправлению), сословность, нашедшая отражение в куриальной системе местных выборов как в России, так и в Пруссии, «самоопределение» дворянства, терявшего вотчинные, патримониальные привилегии – вот те черты, которые в условиях европейской модернизации XIX в., нашедшей отражение и в сфере местного самоуправления, становились предметом обсуждения в российской законотворческой и общественной мысли. В целом, развитие российских институтов в этой области осуществлялось в русле общеевропейских тенденций.

## **Л. Е. Лаптева. Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа? К вопросу о роли местного самоуправления в развитии правовой культуры пореформенной России**

Земская реформа остается предметом не только узко научной, но и общественной дискуссии. Разброс мнений весьма широк. Одни утверждают, что земское общественное управление было не более чем калькой с западных образцов. Другие убеждены, что введение земств явилось попыткой власти перенести часть расходов на счет местного населения – попыткой, просто удачно вписавшейся в традиции самоуправления в России. Как это часто бывает, доля истины содержится в обоих утверждениях. Возможно, именно удачное сочетание традиции и модернизации определило успех земской реформы.

Земское общественное управление не было чуждо российской традиции. Даже негативно настроенный в отношении реформ 1860-х гг. К. Н. Леонтьев признавал, что «земская реформа лучше новых судов», так как «в ней есть что-то “почвенное”, солидное, а главное <...> в устройстве земства есть что-то своё, чего нет в судах, эклектически списанных с западных образцов»<sup>129</sup>. На деле из «почвенного» в земской реформе оставалась только идея самоуправления, особая роль дворянства, само слово «земство», а также обычай дарования общественных установлений верховной властью. Впрочем, это уже немало<sup>130</sup>.

Успех земской реформы в немалой степени определялся тем, что общество почувствовало себя активным участником преобразований и сочло новые институты самоуправления укорененными в русской традиции. Если при Иване IV земские учреждения вышли из общинного самоуправления, то одноименные институты XIX в. – из дворянского, крестьянского и городского самоуправления. Традиция самостоятельного решения населением общесословных и общинных задач к середине XIX в. не была утрачена. Новые органы местного самоуправления легли на подготовленную почву.

В ходе разработки концепции земской реформы была удачно найдена ее теоретическая конструкция. Общественная теория самоуправления<sup>131</sup> соответствовала бытовавшим тогда представлениям об оптимальном устройстве местного управления. При всей теоретической и практической спорности утверждения о том, что власть на местах может быть «негосударственной», такая модель самоуправления позволяла преодолеть барьер отчуждения и привлечь активную часть общества в земские учреждения, которые, как казалось, были отделены от государства.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. впитало в себя популярные тогда европейские идеи организации местного самоуправления. Но оно не было

---

<sup>129</sup> Леонтьев К. Н. Чем и как либерализм наш вреден // Традиция и русская цивилизация. М., 2006. С. 179.

<sup>130</sup> Вопрос о присваиваемой земской традиции идеи единения сословий довольно спорный. Эту традицию принято начинать с земских соборов. Но само понятие «земские соборы» представляет собой историографическое обозначение разноименных собраний лучших людей земли русской, которые за всю, более чем столетнюю историю так и не получили единого наименования. Консенсус в таких собраниях достигался на основании поиска общего экономического интереса, за исключением, конечно, Смутного времени. По свидетельству, например, И. Д. Беляева, земство в Московском царстве скорее противопоставляло себя боярству.

<sup>131</sup> См.: Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1869–1871.

калькой с других законодательных актов и содержало ряд новаторских идей. В ходе реформы местного управления в Пруссии текст «Положения» и опыт первых лет работы земских учреждений внимательно изучался. С российским законодательством в этой сфере знакомился первый канцлер Германской империи О. Бисмарк. 18 декабря 1872 г. был принят главный законодательный акт прусской реформы – «Положение об окружных (уездных) земских учреждениях». В основе двух реформ лежали общие подходы, в частности, соединение правительственных и общественных элементов в местном управлении, сочетание распорядительных и исполнительных полномочий органов местного самоуправления, подконтрольность органов местного самоуправления правительству, судебный надзор за их деятельностью (в Пруссии – специальные административные, в России – общие суды).

Облеченная в «традиционные одежды», земская реформа в то же время реализовывала новые принципы, не свойственные ранее институтам публичной власти в России.

Система дореформенного управления блокировала развитие правовых форм общения. Во-первых, отсутствовали законодательно установленные границы произвола управленцев. Во-вторых, защитить от такого произвола могла только вышестоящая судебная административная инстанция, поскольку отделенный от администрации суд появился в России после 1864 г. Такой порядок нарушал правовой принцип «нельзя быть судьей в собственном деле» и в значительной мере определял уровень правовой культуры чиновничества и общий уровень правосознания в стране.

С начала XVIII в. главный путь повышения правовой культуры служащих виделся во введении в их работу принципа законности. Петр I хотел реализовать его через учреждение прокуратуры и института фискалов, а также должности рекетмейстера в Сенате. Принцип законности понимался, прежде всего, как средство защиты самой власти от нечистоплотных управленцев.

Естественной мотивацией чиновника всегда является целесообразность: любая отрасль управления нацелена на результат. С формированием современного государства важнейшей задачей управления становится введение деятельности бюрократии в правовое поле, поиск удачного сочетания целесообразности и законности. В идеальной системе управления целесообразное решение не должно противоречить закону. Но, как писали дореволюционные правоведы, «совмещение начала целесообразности с началом правомерности представляет собой задачу трудную, которая требует разносторонне обдуманного и искусного решения»<sup>132</sup>.

Противоречивость пореформенной административной системы в России имела в своей основе конфликт между старыми и новыми ценностными ориентациями, в том числе, между задачей сохранения самодержавия и объективными потребностями общественного развития. В кругу тех, кто проектировал и осуществлял реформы, встречались носители тех и других идей.

Сколько-нибудь значимое число служащих с юридическим образованием, т. е. воспитанных на идее законности, а не в привычке во всем подчиняться указаниям начальства, появляется в России только во второй четверти XIX в. До этого обучение управленческой культуре шло преимущественно в процессе службы, неизбежно воспитывая начетчиков.

Введение в управление принципов законности, распространение юридического образования первоначально касалось высшего управленческого аппарата. В XIX в. верховная власть проявляла явную благосклонность к выпускникам юридических факультетов, особенно Училища правоведения, которое формально давало среднее образование. Служащие, приобщенные к юридическому знанию, осознавали себя носителями высокой идеи права и мало уважали опыт предшествующего поколения. Между тем, это старшее поколение чинов-

---

<sup>132</sup> Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1908. С. 505.



ников придерживалось прежних ценностей. Устройство правительственной администрации в ходе реформ не подверглось изменениям, поэтому государственные учреждения в пореформенное время продолжили воспроизводить служащих старого типа.

Процесс обращения чиновников в «юридическую веру» шел медленно. Депутат Государственной думы I созыва В. Д. Набоков писал, что «начало законности не может быть сколько-нибудь прочным, пока не устранена окончательно возможность и дополнения, и изменения законов распоряжениями правительственной власти, возможность конкуренции власти верховного (а тем более подчиненного) управления с властью законодательной, — конкуренции, господствовавшей при нашем дореформенном строе и лишавшей его всякого правового характера»<sup>133</sup>. Он с тревогой констатировал новые факты нарушения установленного порядка законодательства: «Именно самые последние годы характеризуются каким-то возведением <...> неуважения к закону в принципе, им как-то щеголяют, открыто подчеркивая, что законы и законность всегда и бесспорно должны отступать перед требованиями “Государственной целесообразности”».

Деятельность новых органов местного самоуправления была основана на иных принципах. Земства учреждались на условиях жесткой подзаконности их работы. Важность законодательного определения компетенции местного самоуправления подчеркивал русский правовед, сторонник государственной теории самоуправления В. П. Безобразов. Он видел сущность самоуправления в «управлении по законам и чрез законы». Безобразов отмечал, что постановления земских собраний были обязательны для населения. Поэтому он признавал за органами самоуправления право действовать «чрез законы», т. е. считал их институтом власти. В продолжение этой мысли Безобразов делал вывод: местное самоуправление и государственные учреждения суть две стороны единого государственного управления, «двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»<sup>134</sup>. Они вынуждены сосуществовать, будучи основанными на разных принципах.

Анализ «Положения» 1864 г. показывает, что организационные основы земских учреждений отвечали даже современным стандартам. От дореформенных учреждений их отличал целый ряд особенностей.

Основными принципами формирования органов общественного управления (самоуправления) стали *всесословность, выборность, цензовость*. Они формировались по выбору той части землевладельцев, городского населения и крестьянства, которая обладала предусмотренными законом имущественными цензами. Позднейшие законы усилили роль дворянства и зажиточных горожан в самоуправлении.

Деятельность учреждений общественного управления определяли принципы *гласности* (с ограничениями) и *самостоятельности*. Формировалась привычка открыто принимать управленческие решения и действовать под свою ответственность. Государство не принимало на себя обязательства участвовать в покрытии долгов органов общественного управления. Дополнительный земский сбор позволял самостоятельно, независимо от государственных субсидий разрабатывать и осуществлять социально-экономические программы.

Законодатели предусмотрели систему судебной защиты земских учреждений. Она формировала в среде земских деятелей и губернских чиновников привычку пользоваться юридическими средствами разрешения конфликтов. Чиновники могли приостановить действие постановлений земских собраний, которые казались им превышающими полномочия органов самоуправления. Но окончательное решение принимал Сенат. Жалобы и иски зем-

---

<sup>133</sup> Набоков В. Д. Принцип законности в администрации, суде и в Государственной думе // Русский конституционализм в период думской монархии. М. 2003. С. 104.

<sup>134</sup> Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 1.

ских учреждений к правительственным или сословным учреждениям, а также к частным лицам рассматривались в общих судах. При рассмотрении таких дел суд должен был исходить из принципов законности и формального равенства сторон.

Одновременно предусматривалась судебная ответственность земских служащих. Она могла наступать не только в случае должностных преступлений, но и по политическим основаниям. Инициатором такого разбирательства становилась губернская администрация, уполномоченная следить за благонадежностью как выборных, так и наёмных земских служащих.

В то же время, включенные в систему государственного управления элементы общественного самоуправления носили дополнительный и подчиненный характер. Их деятельность осуществлялась на том основании, что государство передало им определенные полномочия. Это подразумевало право государства контролировать земские учреждения.

В систему земских учреждений включались земские избирательные съезды, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных, а также земские собрания и земские управы.

Губернские и уездные земские собрания осуществляли распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел. На ежегодной сессии собраний определялись главные направления хозяйственной деятельности, рассматривались и утверждались сметы, раскладки повинностей, рассматривались жалобы на действия членов управ, проходили выборы земских должностных лиц, утверждались отчеты управ по земскому хозяйству. Губернские земские собрания имели право издавать обязательные для местных земских учреждений постановления, а уездные земские собрания могли давать инструкции управе о порядке исполнения постановлений губернских земских собраний. Право уездных земств обжаловать постановления губернских собраний прямо в законе не формулировалось, но на практике осуществлялось: оно вытекало из смысла ст. 118 «Положения» о праве земских учреждений обжаловать решения администрации в Сенат.

Губернские и уездные земские управы являлись исполнительными органами земских учреждений. В период между сессиями они осуществляли управление имуществами земства и «вообще хозяйством губернии или уезда».

Закон ограничивал активность земства пределами губернии или уезда. Они не имели права делать распоряжений «по частным земским потребностям сословий и ведомств» (ст. 21 «Временных правил о земских повинностях»). Земские постановления не должны были касаться вопросов, относившихся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Определения земских управ, противоречившие этому правилу, признавались недействительными (ст. 7). Такой порядок, безусловно, ограничивал возможности земств, а расширительное толкование данной нормы позволяло администрации отказывать земствам в реализации тех или иных инициатив. Губернаторы широко пользовались своим правом опротестовывать постановления земских собраний.

Земства приняли в свое ведение дела существовавших ранее губернских установлений, что облегчило бремя государственного бюджета. За сословными дворянскими собраниями и предводителями дворянства сохранились права и обязанности, касавшиеся исключительно дворянского сословия (личные права в порядке службы, суда и по имуществу).

Преимственность дворянских сословных и земских учреждений очевидна и естественна. В ходе реформ дворянство было провозглашено сословием, наиболее подготовленным к делам управления. Традиции дворянского самоуправления учитывались при разработке «Положения» 1864 г. К ним можно отнести знаменитое право дворянских ходатайств, перешедшее в законодательство о земствах с почти неизменной процедурой, право выбора в земских собраниях мировых судей и составления списков присяжных заседателей (земских исправников и членов нижних земских судов в дворянских собраниях). Местным предводи-

телям дворянства было предоставлено право председательствовать в уездных и губернских земских собраниях.

Таким образом, в земской реформе была реализована плодотворная идея соединения государственного и общественного элементов в управлении. В новой системе управления, по крайней мере, в идеале, было найдено удачное сочетание общегосударственного, местного и корпоративного начал. Вертикаль государственного управления заканчивалась на уровне уезда, порой доходя до волости. На уровне губернии и уезда ее дополняли органы территориального общественного управления (самоуправления) – земства. Выразителем корпоративных интересов стали органы дворянского (на уровне губернии и уезда) и крестьянского (на уровне сел и волостей) самоуправления. Городское самоуправление включало компетенцию территориальных и сословных органов управления.

В условиях, когда все сословные земские учреждения заведовали общими для всех жителей вопросами развития территорий, а местные сословные учреждения концентрировались на проблемах отдельных групп населения, основная задача государственного управления, представленного губернатором и штатом подчиненных ему губернских и уездных чиновников, в значительной мере могла быть ограничена контрольными и надзорными функциями. Эта система внешне хорошо вписывалась в российскую традицию и не противоречила передовым по тому времени моделям управления.

Существование этих ветвей управления не было бесконфликтным. В литературе того времени упоминаются многочисленные жалобы земских учреждений на органы крестьянского самоуправления, не всегда готовые поддержать земские программы. Случались конфликты земств и городов с дворянскими или мещанскими управами.

Надзор за деятельностью органов местного самоуправления был включен в компетенцию общих судов, что также способствовало утверждению правовой культуры взаимодействия. Каждое рассмотренное в суде дело вело к более четкому осознанию групповых интересов и формированию навыков их защиты в рамках закона. Споры органов самоуправления с правительственными учреждениями также разрешались в общем порядке, через суд.

Стоит упомянуть о противоречиях, которые возникали между городскими и земскими учреждениями. Как правило, в их основе лежало несовершенство законодательства, создавшего запутанную систему налогообложения и сборов на общественное управление<sup>135</sup>. Города собирали земские подати, поэтому представители городского самоуправления отстаивали позицию, что земские программы должны распространяться и на население городов без какой-либо компенсации из городской казны.

Такая конфликтная ситуация сложилась, к примеру, вокруг программы строительства земских больниц. Представители городского самоуправления настаивали, что земские сборы с городских обывателей делают город «данником» земства, предоставляя ему право не заниматься строительством собственных больниц. Споры на этой почве возникали постоянно и передавались на рассмотрение Сената. Усугубляло ситуацию действовавшее до 1905 г. запрещение органам общественного управления общаться между собой. Сенат, как правило, разрешал такие споры в пользу земств<sup>136</sup>.

Взаимодействие правительственных учреждений и земств осуществлялось в достаточно строгих рамках законодательных процедур. Контакты и прямое сотрудничество допускались только в пределах предписанных законом правил и в обязательном порядке должны были доводиться до сведения правительственной администрации. В данном случае действовало правило полицейского государства: «запрещено все, что не разрешено». Конечно, в отношении публично-правовых лиц такое правило вполне приемлемо. Однако

---

<sup>135</sup> Строительство больниц являлось и для земств, и для городов задачей не обязательной, а факультативной.

<sup>136</sup> Взаимоотношения земств и городов в борьбе с эпидемиями // Земское дело. 1911. № 3. С. 236.

казус заключался в том, что до начала 1890-х гг. земские, городские и крестьянские учреждения таковыми не считались: правительство рассматривало их как частные общества<sup>137</sup>.

Формы взаимодействия местных институтов управления зависели от пределов их компетенции. В качестве примера распределения задач между губернской бюрократией, земскими учреждениями и сословными институтами можно привести мероприятия по борьбе с голодом – или, пользуясь языком того времени, по организации народного продовольствия. Согласно «Уставу об обеспечении народного продовольствия»<sup>138</sup> задача сбора, содержания и распределения продовольственных и семенных запасов передавалась на местный уровень – в ведение земских учреждений и сельского общественного управления. За губернской администрацией и правительством оставался общий надзор и финансовый контроль.

Сельские общества создавали запасные магазины по нормативам, предусмотренным на душу мужского пола и имели право учреждать соответствующие денежные фонды. Впрочем, закон к этому не обязывал. Средства таких фондов, как правило, передавались на хранение земским учреждениям. Уездные земства должны были дважды в год собирать информацию о состоянии сельских запасных магазинов, регулярно проводить их ревизию и выдавать разрешение на предоставление займов из запасного магазина или денежного фонда<sup>139</sup>. В обязанности губернских земств входило содержание дополнительного резервного фонда. Общегосударственный резерв находился в ведении Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел. Займы из всех резервов не должны были превышать установленных лимитов: даже полномочия министра были ограничены суммой в 50 тыс. рублей в качестве единовременного займа для одной губернии. Разрешение на превышение этого лимита выдавал император, к которому министр должен был обращаться через Комитет министров.

Законодательство в известных случаях разрешало взаимное финансирование или оказание услуг. При недостаточности городских средств, выделенных на значимое для населения всего уезда или губернии хозяйство и благоустройство, допускалось, чтобы пособия выделялись из государственного казначейства или из земских сборов (Городовое положение 1870 г., ст. 136). Земские подати с городских обывателей собирала городская управа, а земства, в свою очередь, оказывали помощь сельским обществам в формировании сельских запасных магазинов. Координация осуществлялась в форме участия глав общественного управления в губернских специализированных присутствиях.

Для более ясного представления о том, как распределялись обязанности между администрацией и земствами, целесообразно обратиться к конкретному примеру, в данном случае, из области организации медицинского дела.

Во второй половине XIX в. местными органами санитарно-медицинской службы являлись: 1) врачебные отделения губернских правлений, а в уездах – уездные комитеты общественного здоровья; 2) земские учреждения, 3) городские управления (в городах, где было введено Городовое положение). Координация действий между ними осуществлялась Отделом народного здоровья и общественного призрения Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел. В техническо-научном отношении этим вопросом занимался Главный врачебный инспектор, являвшийся служащим министерства. Он ведал противоэпидемическими мерами и, как тогда говорили, «личным составом гражданской медицинской части». Кроме того, в рамках министерства действовал Медицинский совет, высшее врачебно-учеб-

---

<sup>137</sup> Так, например, оценил их статус министр внутренних дел А. Е. Тимашев в записке по поводу лишения земств права бесплатной пересылки корреспонденции: «Земские учреждения ни по составу своему, ни по основным началам не суть власти правительственные, вследствие чего и не имеют законного права на какие-либо пред частными лицами и обществами преимущества». (Российский государственный исторический архив. Ф. 1284. Оп. 92. 1865. Д. 15 (Записка министра внутренних дел от 21 августа 1869 г., № 1328). Л. 12об.).

<sup>138</sup> Устав об обеспечении народного продовольствия // Свод законов Российской империи. 1892. Т. XIII. СПб., 1892.

<sup>139</sup> Устав об обеспечении народного продовольствия. Ст. 70.

ное установление для «рассмотрения вопросов охранения народного здоровья, врачевания и судебно-медицинской экспертизы»<sup>140</sup>.

Уездные комитеты общественного здоровья призваны были осуществлять координацию всей работы в масштабах уезда. Это предопределило их межведомственный состав: уездный предводитель дворянства (представлявший одновременно дворянское самоуправление и земские учреждения), уездный исправник и полицмейстер (полиция), уездный или городской врач (эксперт), городской голова (городское самоуправление). В качестве губернского координатора выступало губернское правление, которое «в случае действительной необходимости» (то есть нерегулярно) собирало уездные комитеты для «принятия общих и единообразных мер». В чрезвычайных эпидемических ситуациях ключевую роль должен был играть уездный комитет, который для принятия срочных распоряжений не дожидался официального сообщения от полиции.

Земствам, согласно «Положениям» 1864 г. и 1890 г. (ст. 2) принадлежало «заведывание земскими лечебными заведениями, попечение о неизлечимых больных и умалишенных, а также увечных; участие в мероприятиях по охранению народного здоровья, развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении, а также участие в ветеринарно-полицейских мероприятиях». Таким образом, земские учреждения практически не допускались к организационным вопросам, зато щедро наделялись компетенцией в затратном для бюджета устройстве и содержании медицинских учреждений, включая аптеки<sup>141</sup>. Кроме того, они подыскивали и нанимали на свои средства необходимый персонал, а губернские учреждения еще издавали обязательные постановления для местных жителей, не состоявших в ведении городского управления. Инициатива в принятии этих постановлений могла принадлежать губернатору, самому губернскому собранию, а также объединенным заседаниям уездных земских собраний и городских дум<sup>142</sup>. Обязательные постановления могли касаться порядка содержания площадей, сточных труб, мостов и пр., устройства и содержания в санитарном отношении боен, промышленных заведений, внутреннего распорядка на ярмарках и ряда других вопросов санитарно-медицинского характера.

Стоит отметить, что в законодательстве было зафиксировано строго хозяйственное значение учреждений земского и городского самоуправления. Земства не признавались на практике автономными субъектами управления. Власть стремилась включить их в систему полицейского государства наравне с традиционными структурами управления и поэтому на протяжении всего пореформенного периода проводила в отношении земств ограничительную политику.

Но общество не могло не воспринимать появление земских учреждений как первый шаг к национальному представительству. Сам факт существования уже с середины XIX в. демократически организованного местного самоуправления, куда были вовлечены все сословия, означал, что власть училась доверять обществу, более тонко, политическими и правовыми средствами влиять на местные дела. Земское самоуправление представляло собой форму организации самодеятельности населения, обеспечивавшую подданным возможность действовать автономно в рамках закона и под надзором правительственной администрации. В глазах общества эти учреждения воплощали на местном уровне идею народного представительства и означали первый шаг в сторону создания общенационального органа, выражающего перед императором мнение народа.

---

<sup>140</sup> Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 276–277.

<sup>141</sup> За 50 лет своего существования земства утроили количество сельских больниц и койкомест в них.

<sup>142</sup> Дерюжинский В. Ф. Указ. соч. С. 278.

Интересно, что возросший на почве правительственных притеснений земский либерализм представлял собой правое крыло российского либерализма. Большинство земских деятелей (исключения вроде И. И. Петрункевича были редкими) добивались возможности обсуждать хозяйственные и социальные проблемы населения и местного самоуправления в масштабах страны. Их планы не включали созыв Учредительного собрания, которого так боялся Александр II. Некоторые советники императора это понимали. П. А. Валуйев обращал внимание Александра II на распространение в обществе мысли «о том, что во всех Европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и что если так везде, то так должно сбыться и у нас». Валуйев считал, что такие просьбы «трудно будет постоянно отклонять», и «если трудно их отклонить окончательно, то не лучше ли предупредить»<sup>143</sup>. В 1863 г. Александр II отверг эти соображения. В начале 1881 г. он уже соглашался с предложением М. Т. Лорис-Меликова, что «призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолой»<sup>144</sup>.

Процесс политизации земств шел тем быстрее, чем активнее власти ограничивали их возможности. Правительственные ограничения касались гласности работы собраний, запрета обсуждать вопросы, не относившиеся к земской компетенции и возможности земств разных губерний общаться между собой даже в пределах узко хозяйственных вопросов. В знаменитой статье В. И. Ленина говорилось, что «земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»<sup>145</sup>.

Однако автор метафоры лукавил: земства не ограничивались «простым техническим исполнением». В своей деятельности они сочетали традиции российского самоуправления с принципами гласности и выборности, готовы были работать в правовом поле. Верно, что контроль и надзор за земствами, также как принудительная власть оставались в руках государственной администрации. Однако не менее важно, что земства самостоятельно определяли приоритеты развития местного хозяйства и социальной сферы и реализовывали соответствующие программы. Земские деятели в большинстве своем осознавали значимость развития местной хозяйственно-экономической инфраструктуры и разбирались в ее нюансах. Они добровольно принимали на себя задачи, не вмененные в обязанность, а поименованные в «Положении» 1864 г. лишь в качестве возможных направлений деятельности. Провести такую масштабную работу было невозможно без чувства причастности к местному сообществу и ощущения местных интересов как своих собственных.

---

<sup>143</sup> Валуйев П. А. Записка статс-секретаря Валуйева (1863) // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2001. С. 415–416.

<sup>144</sup> Лорис-Меликов М. Т. Всеподданнейший доклад 28 января 1881 г. // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. С. 466.

<sup>145</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 5. С. 34.

## **Е. Н. Морозова. Формирование концепции земской реформы: от Н. А. Милютина до П. А. Валуева (1856–1864 гг.)**

Эффективность деятельности местного самоуправления зависит от того, какова их структура, финансы, круг полномочий, как разграничиваются функции между местным самоуправлением и государственной властью. Все эти вопросы должны быть отражены в законодательстве о местном самоуправлении. В современной России оно претерпело ряд коренных изменений. Это стало ярким свидетельством того, что разработчики концептуальных основ законодательства по местному самоуправлению столкнулись с определенными трудностями. В этой связи небезынтересно обратиться к историческому опыту, к истории формирования концепции земской реформы. С одной стороны, изучение этого процесса дает возможность проанализировать длительный и сложный путь от проектов полицейской реформы до принятия «Положения» 1864 г., с другой – поставить под сомнение ряд сложившихся стереотипов.

Часть исследователей традиционно считает земскую реформу «прямым следствием отмены крепостного права». При таком подходе ее история начинается в апреле 1861 г., когда подготовка реформы земского самоуправления была поручена вновь назначенному министру внутренних дел П. А. Валуеву<sup>146</sup>.

Однако *post hoc non est propter hoc*. Подготовка земской реформы началась одновременно с крестьянской. Цели, характер и содержание реформы во многом определила борьба внутри правящей элиты, личности реформаторов, позиция императора Александра II. История земской реформы продолжалась почти восемь лет. На таком весьма длительном временном отрезке можно выделить два этапа: «милютинский» (ноябрь 1856 – апрель 1861 гг.), и «валуевский» (апрель 1861 – январь 1864 гг.).

Классическим трудом по истории земской реформы является монография советского историка В. В. Гармизы, которая оказала огромное влияние на все последующие исследования<sup>147</sup>. Книга Гармизы действительно уникальна с точки зрения количества и качества введенных в научный оборот новых документов. Вместе с тем, уделив основное внимание «валуевскому» этапу подготовки земской реформы, историк не увидел логической связи между проектами полицейской реформы и появлением первого варианта земской реформы, созданного Комиссией об уездных и губернских учреждениях во главе с Н. А. Милютиным. Историк не только не признавал за Милютиным заслуг в создании концептуальных основ реформы местного управления и самоуправления, но и вслед за С. Я. Цейтлиным оценивал проекты милютинских комиссий как «частичные поправки дореформенного строя местного управления»<sup>148</sup>.

Исследование архивных и опубликованных источников позволило проследить в многочисленных проектах второй половины 1850-х – начала 1860-х гг. особенности процесса

---

<sup>146</sup> В качестве классического понимания причин земской реформы сошлемся на тезис Т. Портера: «Царское правительство признало необходимость создания более эффективной системы местного самоуправления для создания посредника между центральным правительством и массами после реформы 1861 г. Когда помещики перестали выполнять свою привычную роль, правительство создало земства» (См.: *Porter Th. The Development of Political Pluralism in Late Imperial Russia: Local Self-government and the Movement for a National Zemstvo Union. 1864–1917. Washington, 1990. P. 84*).

<sup>147</sup> Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.

<sup>148</sup> Там же. С. 145.

формирования концепции земской реформы и появление первого ее варианта, созданного Комиссией о губернских и уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным<sup>149</sup>.

Для того, что чтобы разобраться в истоках земской реформы, важно проследить, какие проекты разрабатывались в конце 1850-х гг. в Министерстве внутренних дел. Тогда это ведомство стало средоточием реформаторских сил, во главе которых стоял директор Хозяйственного департамента (с 1859 г. – временно исполняющий обязанности товарища министра) Н. А. Милютин.

В конце 1850-х гг. в Министерстве внутренних дел активно обсуждались варианты полицейской реформы. Но надо учитывать, что в конце 1850-х гг. реформа полиции была по сути тождественна реформе уездного управления, т. к. вся полнота власти на уездном уровне принадлежала земской полиции, сосредоточившей в своих руках административно-исполнительные, судебные-следственные и хозяйственно-распорядительные функции<sup>150</sup>. Кроме того, существование отдельной городской полиции создавало ненужный параллелизм.

Недавно утвержденный в должности министра внутренних дел С. С. Ланской уже в октябре 1856 г. обратил внимание Александра II на «крайне неудовлетворительное состояние земской полиции»<sup>151</sup>. Он доказывал необходимость ее коренного преобразования, определив основную цель реформы в «обеспечении порядка и спокойствия» в условиях подготовки крестьянской реформы. Ланской сформулировал общие принципы, на которых должно было строиться уездное управление: единство управления, разделение ведомственных функций и верховенство закона.

С одной стороны, объединенная (земская и городская) уездная полиция должна была приобрести «большую силу и самостоятельность» за счет сосредоточения в ее руках исполнительной власти. С другой – вычленение судебных-следственных и хозяйственно-распорядительных функций из компетенции полиции неизбежно вело к формированию новых институтов в местном управлении.

Ланской поручил подготовку проекта полицейской реформы молодому чиновнику Министерства внутренних дел, автору нашумевших «Губернских очерков» М. Е. Салтыкову-Щедрину. С его проекта «О земских и градских полициях» (ноябрь 1856 г. – январь 1858 г.) начинается история полицейской и земской реформы в России.

В салтыковском проекте очевидна связь с идеями французского историка А. де Токвиля, чьи работы были необыкновенно популярны в России в середине XIX в. Главная идея Салтыкова-Щедрина заключалась в том, что местное управление необходимо перестроить на принципе административной децентрализации, для чего передать все местные дела земству. Под «земством» – «кровью и плотью местности» – он понимал «все местное население, проживающее на данной территории».

Проект предусматривал создание административно-полицейского органа – Уездного совета из 9 человек (при равном представительстве от сословий) с весьма широкой компетенцией по общему управлению уездом. Этот орган получал значительную степень самостоятельности. Чиновник от короны имел право голоса в вопросах, касающихся дел общегосударственных, но в земских делах обладал лишь функцией наблюдения<sup>152</sup>.

Салтыков-Щедрин предпринял одну из первых попыток либеральной бюрократии сформулировать проект уездного управления на принципах административной децентрализации, единства управления, выборности и всесословности. Недостатки его предположений были связаны с трудностями начального этапа работы. Безусловно, создание проекта столь

---

<sup>149</sup> См.: Морозова Е. Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000.

<sup>150</sup> См.: Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. Б/м, 1860. Ч. 1. Кн. 2. С. 27.

<sup>151</sup> Там же. С. 56–58.

<sup>152</sup> См.: Арсеньев К. К. Материалы для биографии М. Е. Салтыкова-Щедрина // Вестник Европы. 1890. Кн. 2. С. 795–798.



масштабных преобразований было не под силу одному человеку. Главное, однако, заключалось в том, что проект переустройства полицейской власти возник еще до начала активной работы над крестьянской реформой. Недаром сам великий сатирик писал: «У нас все спит, а следовательно, будет спать и мой проект до радостного утра. Да и то сказать, какое может быть равенство, когда половина России в крепостном состоянии»<sup>153</sup>. Проектируемое Салтыковым учреждение – Уездный совет – строился на прежнем принципе «смещения властей»: создавался административно-полицейский орган с широкими хозяйственными функциями, а из числа избирателей исключалось многомиллионное сословие помещичьих крестьян.

Следующий проект, появившийся в Министерстве внутренних дел в начале 1858 г., связан с именем Я. А. Соловьева, главы Земского отдела. Несмотря на хронологическую близость с предположениями Салтыкова-Щедрина, проект Соловьева разрабатывался уже в другой общественной обстановке: подготовка отмены крепостного права сопровождалась резким обострением борьбы внутри правительственной бюрократии по поводу целей и содержания этой главной реформы.

Проект Соловьева сохранил определенную преемственность с идеями Салтыкова-Щедрина. Но он строился на принципе выделения разных функций уездной власти: полицейско-административной, судебно-следственной и хозяйственно-распорядительной. Последние переходили в ведение Уездного совета.

В идее Соловьева можно разглядеть прообраз будущих земских учреждений. Уездный совет должен был объединить в своих руках функции бывших уездных хозяйственных комитетов под председательством уездного предводителя дворянства. Идея учреждения Уездного совета присутствовала и салтыковском проекте, но различия касались предметов ведения совета. В проекте Соловьева этому органу передавались только хозяйственно-распорядительные дела<sup>154</sup>.

Против проекта Соловьева выступили представители консервативной бюрократии во главе с А. Ф. Орловым. Ожидая крестьянских беспорядков в ходе реализации крестьянской реформы, консерваторы предложили свой вариант реформы местного управления. По сути, они предлагали ввести в стране чрезвычайное положение путем преобразования управления на двух уровнях: региональном (учредить повсеместно временные должности генерал-губернаторов) и уездном (создать институт уездных начальников с чрезвычайно широкими полномочиями). Таким образом, можно говорить о двух принципиально различных подходах к проблемам местного управления, предложенных либеральной и консервативной частью высшей бюрократии.

В условиях противостояния внутри бюрократической элиты Александр II выбрал компромиссный вариант. При Главном Комитете по крестьянскому делу была образована комиссия в составе министров внутренних дел, юстиции и государственных имуществ, а также приближенного к императору Я. И. Ростовцева. Она получила название «комиссии четырех» и ей было предписано «как можно скорее внести на рассмотрение Главного комитета по крестьянскому делу» проект главных начал, «на основании коих должно быть устроено местное управление». Поскольку «триумvirат» (В. Н. Панин, М. Н. Муравьев, Я. И. Ростовцев) являлся сторонником создания в России «осадного положения»<sup>155</sup>, а С. С. Ланской не смог открыто противостоять их давлению, проект комиссии стал шагом назад в сравнении с проектом Министерства внутренних дел. Объединение городской и земской полиции под руководством уездного начальника, назначавшегося от короны, с чрезвычайно широкими полно-

---

<sup>153</sup> Салтыков-Щедрин М. Е. Полн. собр. соч. Т. 8. С. 371.

<sup>154</sup> Записки сенатора Я. А. Соловьева // Русская старина. 1882. Т. 33. Кн. 3. С. 563.

<sup>155</sup> Подробно о работе этой комиссии см.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 2–7; Морозова Е. Н. Указ. соч. С. 97–109. См. так же: Тот Ю. В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX. СПб., 2002. С. 157.

мочиями (вплоть до содействия воинской власти в части предупредительных мер<sup>156</sup>), имело формальный характер, ибо в руках полиции сохранялись все ее прежние функции, включая дела хозяйственно-распорядительные. В итоге этот проект не устроил ни консервативную, ни либеральную бюрократию, что стало очевидно в ходе его обсуждения в Главном комитете по крестьянскому делу, а также после получения отзывов губернаторов. Проект «комиссии четырех» был подвергнут критике и «справа» и «слева».

Министерство внутренних дел стремилось отстаивать собственные позиции. Ланской обратился к императору с предложением создать специальную комиссию по обобщению «отзывов и соображений» губернаторов. Такая межминистерская комиссия, состоявшая в большинстве своем из представителей Министерства внутренних дел во главе с Н. А. Милютиным, была учреждена в сентябре 1858 г.<sup>157</sup> Обобщив отзывы губернаторов, комиссия представила новые основания для реформирования уездного управления, которые были утверждены императором 25 марта 1859 г. в качестве Главных начал. Милютин становился, как выразился Ростовцев, «Эгерией Редакционных комиссий», разрабатывавших проект крестьянской реформы, и одновременно главой Комиссии об уездных и губернских учреждениях, что создавало возможность комплексного подхода к подготовке законопроектов в сфере местного управления и крестьянской реформы<sup>158</sup>.

Новый межведомственный институт имел целый ряд принципиальных особенностей. Его составила команда реформаторов, принявшая самое активное участие в подготовке всех Великих реформ (Н. А. Милютин, А. К. Гирс, Я. А. Соловьев, Н. В. Калачов, К. К. Грот, В. А. Арцимович, Н. И. Стояновский, С. И. Зарудный). В работе Комиссии можно выделить два этапа. На первом этапе (март 1859 – май 1860 гг.) шла работа над проектами реформы уездного управления, на втором (июнь 1860 – апрель 1861 гг.) – готовились проекты реформы губернского управления.

Комиссия создала развернутый проект (свыше 600 статей) полицейской реформы. По нему земская и городская полиция сливались в общую уездную полицию, а следственная часть получала особое устройство. Следовательно, комиссия Милютина неизбежно должна была обратиться к проблеме организации хозяйственно-распорядительных дел. Однако по признанию самого Милютина, было «гораздо труднее положить разницу между хозяйством и полицией, нежели между полицией и судом»<sup>159</sup>. Поэтому Комиссия не стала разрабатывать подробный законопроект о хозяйственно-распорядительных органах, ограничившись составлением приложения к статье 72 Проекта об уездной полиции, состоявшего из 15 пунктов<sup>160</sup>.

По проекту хозяйственно-распорядительные дела в уезде передавались временным учреждениям – Уездным земским присутствиям. По сути дела, это был административно-хозяйственный орган, включавший в себя правительственных чиновников и выборный элемент во главе с уездным предводителем дворянства. Уездное земское присутствие ведало широким кругом вопросов, которые ранее находились в ведении включенных в его состав учреждений. Пределы власти Уездных земских присутствий определялись существо-

<sup>156</sup> См.: Записки сенатора Я. А. Соловьева. С. 563. РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 6–7.

<sup>157</sup> РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 106–287.

<sup>158</sup> С 23 октября этот межведомственный институт стал называться Комиссией об уездных и губернских учреждениях. Вопрос о начале работы и даже названии этого учреждения достаточно запутан; в некоторых публикациях датой начала работы Комиссии называется 1858 г., а сама она – «Особой комиссией для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении». Заметим, однако, что понятие «самоуправление» отсутствовало даже в «Положении» 1864 г. См., напр.: Очерки по истории выборов и избирательного права / Под. ред. Ю. В. Веденеева и др. Калуга; М., 2002.

<sup>159</sup> Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях... С. 81.

<sup>160</sup> Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Материалы исторические и законодательные. СПб., 1870. Ч. 1. Отделение 5. С. 9–13.

вавшими Уставами по земским повинностям, торговле, фабричной промышленности, строительстве и народном продовольствии. Степень самостоятельности Уездных земских присутствий определялась рамками уезда.

Нельзя согласиться с характеристикой этих институтов как реакционных через механическое сложение функций дореформенных учреждений<sup>161</sup>. Выделение хозяйственно-распорядительных дел и передача их специальному органу упрощали управление на уровне уезда: сокращалось количество инстанций и число чиновников. Компетенция Уездных земских присутствий была более значительной, особенно в сфере земских повинностей.

Таким образом, на первом этапе (ноябрь 1856 – июнь 1860 г.) работа милютинской Комиссии зашла в тупик. Логика реформы уездного управления привела Милютина и его единомышленников к мысли о невозможности обособления хозяйственно-распорядительных функций лишь на уровне уезда, так как любые изменения неизбежно затрагивали prerogatives губернских учреждений и, в частности, власть губернатора.

---

<sup>161</sup> См.: Цейтлин С. Я. Земская реформа // История России в XIX веке. Б.м., б.г. Т. 3. Ч. 2. Вып. 11–12. С. 199; Гармиза В. В. Указ. соч. С. 138–139.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.