



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



Коллектив авторов

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

«ЦГИ Принт»

2015

УДК 94(47)
ББК 63.3(2)

Коллектив авторов

Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы / Коллектив авторов — «ЦГИ Принт», 2015

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.

УДК 94(47)

ББК 63.3(2)

© Коллектив авторов, 2015

© ЦГИ Принт, 2015

Содержание

Предисловие	6
Л. Ф. Писарькова. Исторические корни самоуправления в России	9
А. Ю. Шутов. Земское реформирование в России	17
Конец ознакомительного фрагмента.	25

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 отмечающийся 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, встретилась со стремлением значительной части общества участвовать в управлении местным хозяйством. Для своего времени это был существенный прорыв к гражданскому обществу, земства преобразовали общественный климат рус-

ской 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 благотвори-

рительности 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»¹. 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»². 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 счетов 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 служащих³.

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 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»

¹ Большая Энциклопедия. Т. XVII. СПб., [б.г.]. С. 33.

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

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

мостей» 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»⁴. Вместе с тем, автор этих строк (как выяснили его оппоненты) сам устраивал предвыборные совещания и «суетился донельзя», чтобы быть избранным в городскую думу⁵.

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 России⁶.

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, отеклась 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»⁷.

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 тяглового 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 судебно-административные функции, получая за это право сбора с населения натуральных и денежных «кормов». Однако, ввиду слабости государственного аппарата, власть кормленщиков приводила не к централизации государства, а к локализации отдельных территорий.

⁴ Московские ведомости. 1863. 2 марта. № 47. С. 3.

⁵ Московские ведомости. 1863. 6 марта. № 50. С. 3.

⁶ 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.

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

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»⁸. По оценке А. Д. Градовского, «государство нашло общину готовую и воспользовалось ею»⁹. 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»¹⁰. 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»¹¹.

Тяглый характер местного управления был обусловлен особенностями формирования Московского государства. Процесс его становления проходил в условиях непрерывной военной борьбы, которая ставила перед неокрепшим государством неотложные задачи национальной самообороны прежде, «чем естественная эволюция экономических и социальных отношений успела выработать надежные средства к их успешному разрешению»¹². 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.

⁸ 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.

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

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

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

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

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»¹³.

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»¹⁴.

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.¹⁵) 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 доходы¹⁶. Не стали органами городского самоуправления и городские магистраты (созданы в 1720-е гг. вместо земских изб), получившие статус «главы и начальства всему гражданству»¹⁷. 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»¹⁸. 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 законодателя¹⁹.

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, созданной Екатериной II в 1767 г., эти предложения высказывались еще более настойчиво²⁰.

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

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

¹⁵ ПСЗ-1. Т. 3. 30 января 1699 г. № 1674 и 1675.

¹⁶ 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.

¹⁷ ПСЗ-1. Т. 6. № 3708. 16 января 1721 г.

¹⁸ Кизеветтер А. А. Посадская община в России XVIII столетия. М., 1903. С. IV.

¹⁹ 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; Козлова Н. В. Российский абсолютизм и купечество в XVIII веке (20-е – начало 60-х годов). М., 1999. С. 112–272.

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

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 сословия²¹. 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»)²². 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 самоуправления²³. 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.

«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 сво-

²¹ 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.

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

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

бодного гражданина», заложив таким образом «первый краеугольный камень для создания гражданского строя в России»²⁴.

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 всещедро им данными. Сей вопрос завел бы меня в дальние и большей частью прискорбные размышления»²⁵.

Права, «всещедро» 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»²⁶. Николай I рассматривал выборную службу, как разновидность государственной. В 1831 г. эта точка зрения получила юридическое подтверждение²⁷. 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 государственную²⁸. 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 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»²⁹.

Таким образом, к концу правления Николая I (В. В. Леонтович считал его переходным периодом к буржуазным преобразованиям³⁰), в местном управлении получили развитие тен-

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

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

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

²⁷ ПСЗ-2. № 4989. 6 декабря 1831 г.

²⁸ Корф С. А. Указ. соч. С. 534–536.

²⁹ 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.

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

денции, 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»³¹. 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 России³². 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. – Уничтожать одно в пользу другого значит уничтожать условия правильного общественного развития»³³. 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 практическом, 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»³⁴. 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 особен-

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

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

³³ Градовский А. Д. История местного управления в России. С. 97.

³⁴ Там же. С. 77–79.

ности местного самоуправления, созданного земской и городской реформами: полное неприятие правительственного надзора над деятельностью общественных учреждений³⁵ 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...»³⁶.

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.

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

³⁶ 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 самоуправления³⁷.

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.³⁸ 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 власти. Веро-

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

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

ятно, 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 думы³⁹. 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 проекты⁴⁰. 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 губерниях⁴¹. 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 наместничествах⁴². 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 средневропейские страны; она имеет в сельской общине и в рабочей артели первообразный очерк той

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Восстание декабристов: Документы. 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.

⁴² 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.

системы ассоциаций, которая вырабатывается ныне на Западе с невероятным трудом и составляет основу народной самодеятельности»⁴³.

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 коммунны 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 государств⁴⁴. 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 приходов⁴⁵. 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 России⁴⁶. Впервые о земской

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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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 влились в состав городских советов.

⁴⁶ Общеисторический 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. Федорова, В. Г. Чернухи, Н. Я. Эйдельмана.

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»⁴⁷. 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»⁴⁸.

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. Милутиным, а после его отставки – новым министром П. А. Валуевым (с 1 апреля 1861 г.). Оба действовали от лица бюрократии и в ее интересах⁴⁹ 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 либерализме⁵⁰.

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 учреждениях⁵¹.

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

⁴⁷ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 1.

⁴⁸ РГИА. Ф. 982. Оп. 1. Д. 56. Л. 17–17об.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ *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.

⁵¹ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 3.

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, регламентировавшего 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 человек⁵².

«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 избирателей 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 земле-

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

владельцев, 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 собраний⁵³. 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 земли⁵⁴.

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.»)⁵⁵.

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 провинциальной 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 уча-

⁵³ Лохвицкий А. Указ. соч. С. 145.

⁵⁴ Веселовский Б. Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 10.

⁵⁵ РГИА. Ф. 1287. Оп. 22. Д. 1327. Л. 55.

стие 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. Каханов⁵⁶. 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 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 самоуправ-

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

ления 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 отстаивал 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 назначенных⁵⁷

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

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.