

РЕФОРМА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX в.)

Зайцева Людмила Анатольевна,

доцент кафедры истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
125933, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
dissersovet@mail.ru

Бережная Дарья Сергеевна,

студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
daya.danyaberejnaya99@rambler.ru

© Зайцева Л. А., Бережная Д. С., 2023

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы организации местного управления, закрепленные Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. Анализируя структуру земских учреждений, в работе определяется, что они создавались на уездном и губернском уровнях. Во всех губерниях и уездах создавались земские собрания и управы. Формировались собрания населением уезда и губернии, в которых на основе куриальной системы проводились выборы. Безусловно, к сильной стороне формирования корпуса гласных относилась дифференциация, которая применялась при организации выборов. Так, для землевладельцев и городских жителей был введен имущественный ценз. В свою очередь, для сельской курии вводился многоступенчатый порядок посредством института выборщиков. Тем самым стоит подчеркнуть комплексный характер реформ императора Александра II, и в работе делается вывод о связи реформы по отмене крепостного права 1861 г. и Земской реформы. Особо стоит подчеркнуть и связь Земской реформы с Судебной реформой, в соответствии с которой избрание мировых судей было отнесено к компетенции уездного земского собрания. В статье анализируются предметы ведомства и пределы власти земских учреждений, которые закреплены в третьей главе Положения. К компетенции формирующихся органов были отнесены вопросы, относящиеся к местным нуждам каждого уезда и губернии, что имеет особое значение для системного развития страны, для преодоления разрыва между центром и регионами. В статье рассматривается порядок функционирования земских учреждений, а именно: организация проведения собраний, их кворум, работа управ. Положением предусмотрена отчетность и ответственность земских учреждений. В целом подчеркивается прогрессивный характер Земской реформы 1864 г., которая явилась своеобразной политической школой на местах и способствовала становлению и развитию гражданского общества.

Ключевые слова: государство, политика, местное самоуправление, реформа, земская реформа, земская избирательная система, уездное земское собрание, уездная земская управа, губернское земское собрание, губернская земская управа.

LOCAL GOVERNMENT REFORM IN THE RUSSIAN EMPIRE (SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY)

Lyudmila A. Zaitseva,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of History of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow 125933, Russian Federation
disersovet@mail.ru

Daria S. Berezhnaya,

Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow 125933, Russian Federation
daya.danyaberejnaya99@rambler.ru

Abstract. The paper examines the legal foundations of the organization of local government, fixed by the Regulations on provincial and county Zemstvo institutions of 1864. Analyzing the structure of Zemstvo institutions, the work determines that they were created at the county and provincial levels. Zemstvo assemblies and councils were established in all provinces and counties. Assemblies were formed by the population of the county and province, in which elections were held on the basis of the curial system. A stronger side of the formation of the town council of members was the differentiation that was used in the organization of elections. Thus, a property qualification was introduced for landowners and urban residents. In turn, a multi-stage order was introduced for the rural curia through the institution of electors. Thus, it is worth emphasizing the complex nature of the reforms of Emperor Alexander II, and the work concludes that the reform of the abolition of serfdom in 1861 and the Zemstvo reform were connected. It is particularly worth emphasizing the connection of the Zemstvo reform with the Judicial Reform, according to which the election of magistrates was attributed to the competence of the county zemstvo assembly. The paper analyzes the subjects of the department and the limits of the power of the zemstvo institutions, which are fixed in the third chapter of the Regulation. The jurisdiction of the emerging bodies included issues related to the local needs of each county and province, which is of particular importance for the systemic development of the country and bridging the gap between the administrative center and the regions. The paper elucidates the functioning of the zemstvo institutions, namely: the organization of meetings, its quorum, the work of the departments. The Regulation provides for the reporting and responsibility of zemstvo institutions. In general, the progressive nature of the Zemstvo Reform of 1864 is emphasized, which was a kind of political school in the field and contributed to the formation and development of civil society.

Keywords: state, politics, local government, reform, zemstvo reform, zemstvo electoral system, district zemstvo assembly, district zemstvo government, provincial zemstvo assembly, provincial zemstvo government.

Институт местного управления прошел длительный исторический путь. У его истоков стояли наместники и волостели в период Древнерусского государства, на смену которым пришли земские и губные избы в рамках сословно-представительной монархии. Исторический опыт Новгорода и Пскова, в свою очередь, показывал целую систему вечевых собраний. Позднее широкое распространение получало приказно-воеводское устройство взаимоотношений центра с территориями. Период абсолютизма XVIII в. пытается внедрить новые элементы в систему местного управления, и отсюда серия административно-территориальных реформ Петра I и Екатерины II.

Во второй половине XIX в. Российская империя переживает процесс эволюционного развития, сопряженный с широким развитием буржуазных отношений. Именно в этот исторический период происходит осознание невозможности осуществления управления на местах при максимальном сосредоточении полномочий в центре. Государственная власть, осуществляя серию реформ, в том числе обращается к обществу с целью широкого вовлечения его в систему управления на местах.

Необходимость изменений актуализирована проведением знаменитой Крестьянской реформы 1861 г., в результате которой фактически появилось новое сословие — свободные сельские обыватели и полностью ликвидированы помещичьи функции в отношении крестьян. В этой связи особое звучание приобретали органы местного управления, которые в рамках своей компетенции должны были охватить и общественное управление свободных сельских обывателей.

1 января 1864 г. императором Александром II было принято «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»¹ (далее — Положение). Положение закрепляло основные принципы пореформенного местного управления (гл. 1), их структуру и компетенцию (гл. 2 и 3) и порядок функционирования, включая ответственность и подотчетность (гл. 4 и 5). В соответствии с Положением земские учреждения формировались в уездах и губерниях, а именно: на каждом уровне подразумевалось функционирование собраний, которые принимали базовые решения, и управ, осуществляющих их реализацию. Ключевую роль в данных структурах имели «гласные», которые избирались населением. Понятие «гласный» появилось в рамках обычая и означало — имеющий голос.

Выборы гласных осуществлялись на избирательных съездах, организованных в рамках социальных групп «землевладельцы», «городское население», «сельские». Таким образом, именно сословный принцип являлся основой формирования корпуса гласных.

Имущественный ценз являлся критерием для формирования корпуса гласных от землевладельцев и городских жителей. В свою очередь, для образования корпуса земских гласных, избираемых от сельских обществ, Положение предусматривало иной порядок, а именно: внедрялся институт выборщиков, назначаемых волостными сходами. Этот порядок в полном объеме соответствовал ситуации, которая сложилась сразу после отмены крепостного права. Законодатель не рассматривал возможность внедрения имущественного ценза при наделении избирательными правами вчерашних крепостных (ст. 23, 28, 30). При формировании корпуса гласных был введен возрастной ценз, ценз российского подданства и ценз безупречности репутации. Не имели избирательных прав лица, находящиеся под следствием и судом, опороченные по суду или общественному приговору (ст. 17). Выборы гласных проходили один раз в три года. Деятельность в уездном земском собрании предусматривала работу исключительно на общественных началах (ст. 38, 39). Состав управы формировался собранием, на котором избирался председатель и ее члены. Собрание определяло и содержание членов управы (ст. 46, 49).

В части организации работы уездного земского собрания Положение оговаривало кворум (не менее третьей части всего числа гласных) и кандидатуру председателя (уездный предводитель дворянства) (ст. 42, 43). Структура органов на уровне уезда формировала и органы на уровне губернии. Тем самым сложилась логичная система управления на местах, структура которой предусматривала органы, принимающие решения, и органы, их реализующие. Так, в соответствии со ст. 65 земским собраниям принадлежала «распорядительная власть и общий надзор за ходом дел»; управам, в свою очередь, «как распоряжения исполнительные, так и вообще заведование земскими делами».

Положение категорически ограничивало компетенцию земств — «относящиеся к местным пользам каждой губернии и каждого уезда» (ст. 1, 2). Земства не имели права заниматься политическими вопросами. Имела место и специальная третья

¹ Реформы Александра II / сост. сб. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. М. : Юрид. лит., 1998. С. 212–230.

глава «Предметы ведомства и пределы власти земских учреждений» (ст. 61–75). Осуществляя управленческие функции, органы местного управления занимались широчайшими блоками вопросов:

- заведование имуществом, капиталами и денежными сборами;
- раскладка государственных денежных сборов, взимание и расходование местных сборов;
- организация торговли и промышленности (проведение ярмарок, торгов, базаров);
- проведение выставок с целью поощрения местных промыслов;
- устройство и содержание путей сообщения, в том числе функционирование пристаней на судоходных реках, дорожных сооружений; содержание проселочных и полевых дорог;
- противопожарная безопасность;
- различные формы страхования;
- организация системы народного продовольствия;
- функционирование структур, занимающихся благотворительностью, и т.д.

Наиболее передовой характер имела деятельность органов местного управления в области народного образования и народного здоровья. С целью реализации компетенции был принят Устав о земских повинностях, в соответствии с которым осуществлялось назначение, раскладка, взимание и расходование местных сборов (ст. 2).

В рамках своих полномочий земские учреждения действовали самостоятельно. Вместе с тем Положение закрепляло контроль государственной власти за действиями земств. При принятии решений органами местного управления необходим был анализ соответствия их общегосударственным целям и задачам. Допускалась возможность со стороны губернатора или министра внутренних дел приостановить исполнение решения земств, «противного законам или общим государственным пользам» (ст. 7, 9). Власть стремилась к эффективному сочетанию интересов государства и общества. В этой связи определенные решения земств требовали дополнительного утверждения со стороны губернатора (ст. 90) и министра внутренних дел (ст. 92). Данная ситуация вполне соответствовала периоду абсолютной монархии. В результате реформ 60–70-х гг. XIX в. в Российской империи только укоренялась буржуазная монархия.

Земская реформа 1864 г. была важна для модернизационных процессов и являлась яркой иллюстрацией развития буржуазных отношений в Российской империи. Земские учреждения развивались. Так, в 1866 г. земские учреждения функционировали в 28 губерниях, а в начале 1917 г. — в 43 губерниях². Их деятельность была успешна в организации просвещения и медицины, обеспечении продовольствия, в деле развития городов и сельского хозяйства.

Внедрение в систему управления принципов всесословности, выборности, срочности, сменяемости, публичности и гласности в полном объеме отвечали запросам эпохи второй половины XIX в. И. А. Исаев подчеркивает, что «либеральные идеи и либеральная культура сосредотачивались именно в системе земских учреждений (позже именно земское движение сформирует первую либерально-демократическую партию России — партию кадетов)»³. Отмечая успех земской реформы, Л. Е. Лаптева выделила особенность исторического периода, в рамках которого «общество почувствовало себя активным участником преобразований и сочло новые институты самоуправления укорененными в русской традиции»⁴.

² Захаров В. В., Исаев И. А., Ларина О. Г. [и др.]. Эволюция права и правовых институтов в истории российской государственности. М.: Проспект, 2012. С. 237.

³ Исаев И. А. Правовая культура России: учеб. пособие. М.: Проспект, 2022. С. 48.

⁴ Лаптева Л. Е. Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа? К вопросу о роли местного самоуправления в развитии правовой культуры пореформенной России // Земское самоуправление в истории России: к 150-летию зем-

Исторический опыт функционирования земских учреждений представляет большой научный интерес в рамках развития муниципального права с учетом того, что изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., соединили государственное управление и местное самоуправление в организации публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Захаров В. В., Исаев И. А., Ларина О. Г. [и др.]. Эволюция права и правовых институтов в истории российской государственности. — М. : Проспект, 2012. — 425 с.
2. Исаев И. А. Правовая культура России : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2022. — 96 с.
3. Лаптева Л. Е. Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа? К вопросу о роли местного самоуправления в развитии правовой культуры пореформенной России // Земское самоуправление в истории России: к 150-летию земской реформы : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 22–23 мая 2014 г. — М. : Институт Российской истории РАН, 2015. — С. 56–68.
4. Реформы Александра II / сост. сб. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. — М. : Юрид. лит., 1998. — 460 с.

REFERENCES

1. Zakharov VV, Isaev IA, Larina OG, et al. The evolution of Law and Legal Institutions in the History of Russian Statehood. Moscow: Prospekt Publ.; 2012. (In Russ.).
2. Isaev IA. Legal Culture of Russia. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).
3. Lapteva LE. The Zemstvo Reform of 1864: A Tribute to Tradition or Modernization of the European Type? On the question of the role of local self-government in the development of legal culture in post-reform Russia. In: *Zemstvo Self-Government in the History of Russia: The 150th Anniversary of the Zemstvo Reform: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. Moscow, May 22–23, 2014. Moscow: Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences; 2015. (In Russ.).
4. Chistyakov OI and Novitskaya TE (eds.). Reforms of Alexander II. Moscow: Yurid. Lit. Publ.; 1998. (In Russ.).

ской реформы : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 22–23 мая 2014 г. М. : Институт Российской истории РАН, 2015. С. 56.