

**ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА 1864 Г.: ИСТОРИЧЕСКАЯ И
СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА МОДЕРНИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ВО II-ОЙ ПОЛ. XIX В.**

***Р.В. Буравченко**, кандидат исторических наук, доцент кафедры общественных дисциплин и права Черкасского государственного технологического университета (Черкассы, Украина)*

***В.Н. Лазуренко**, кандидат исторических наук, доцент, помощник ректора в сфере гуманитарного образования и воспитания Черкасского государственного технологического университета (Черкассы, Украина)*

Манифест императора Российской империи Александра II от 19 февраля 1861 г. «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» заложил начало коренного реформирования социально-экономических и общественно-политических отношений в стране. Реформы II пол. XIX в., которые последовали за «Положением...» – земская, городская, судебная, образовательная и военная являются системными, целостными, взаимосвязанными, логически дополняют одна другую. После проведения земельной, антикрепостной реформы был остро поставлен вопрос относительно новых методов самоуправления на местах, прежде всего – необходимость привлечения местного населения к общественным делам. Руководство страны поняло прописную истину – сообразительность свободного человека не может сосуществовать вместе с рабским мировоззрением и авторитарным правлением. Поэтому земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы, являются взаимосвязанными, логическим продолжением освобождения крестьян из крепостной зависимости в 1861 г., 150-ти летний юбилей которого отмечают в этом году, что и предопределяет актуальность исследования. Актуальность исследования вышеизложенной тематики имеет не только научное, а и практическое значение. Это обусловлено тем, что проблемы реформирования и развития самоуправления, необходимость модернизации муниципального управления являются

актуальными на постсоветском политическом пространстве, а осмысленный с помощью использования современных общенаучных методов исторический опыт позволит избежать ошибок предшественников. По тематике исследования существует широкий спектр как опубликованных, так и неопубликованных источников, архивных рукописных и печатных материалов, учебников и пособий, научных и историографических исследований, которые были введены в научное обращение на протяжении 150 лет, как на территориях Российской империи, Союза Советских Социалистических Республик, Российской Федерации, так и за границей. Основными проблемными вопросами этих исследований есть качественная, сравнительная оценка внедрения реформ самоуправления и их результатов, отличие внедрения данных реформ в центре и на периферии [1-5; 7-8; 11-12]. Соответственно актуальности тематики, исходя из наличия широкого спектра источников и литературы, целью статьи является проведение системного, сравнительного и исторического оценивания значения земской и городской реформ во II пол. XIX в., представление ее в новой интерпретации согласно последних исследований. Объектом изучения статьи есть история внедрения самоуправления в России. Предметом изучения – закономерности формирования и развития земской и городской реформ, формы и методы их осуществления, с точки зрения целесообразности и эффективности. В методологическом плане статья базируется на объединении следующих общенаучных и частнонаучных методов: системного, сравнительного и исторического. Системный метод предусматривает комплексный анализ сложных механизмов функционирования современных многофакторных политических явлений, организаций и институтов с помощью детального изучения составных всех компонентов социально-политических процессов, их структуры, функционирования, интеграции, внутренней взаимосвязи, хронологической развития и т.п. Сравнительный метод предусматривает сопоставление однородных политических явлений, в нашем случае, избирательных систем уездных и городских учреждений, для выявления

общих и отличительных особенностей, специфики, нахождения наиболее эффективных форм политической организации в данном историческом времени, а также рассмотрения процедуры избирательного процесса. Исторический метод заключается в рассмотрении политических систем, учреждений и процессов не как неизменных, а с точки зрения выявления связи прошлого и современного состояний, а также тенденций их развития [10, с. 14-15; 16, с. 40-41; 17, с. 34-35; 18, с. 22-23; 19, с. 13; 20, с. 12-13; 22, с. 24-25; 23, с. 17, 19-20]. Т.е., по мнению авторов, исторический метод вместе с системными и сравнительными методами лучше всего позволит предоставить объективную, детальную и комплексную оценку эффективности внедрения и функционирования земской и городской форм самоуправления в II пол. XIX ст. в России.

К середине XIX в. четко определилось отставание Российской империи от ведущих государств Европы с капиталистическим способом производства – Великобритании, Франции, даже Австрийской империи (с 1867 г. – Австро-Венгерской империи). Поражение в Крымской войне (1853 – 1856 гг.), унижительный Парижский мир 1864 г., падение престижа на международной арене, высокие человеческие и материальные потери – все это ярко продемонстрировало отставание России по многим признакам от ведущих стран Европы [3, с. 217-234; 5, с. 146-157]. Отставание проявлялось почти во всем. Но наиболее существенными факторами, которые определили поражение России в Крымской войне от наиболее развитых стран мира того времени, стали низкая производительность работы крепостного и неоконченное техническое, а также промышленное переоснащение. Все эти факторы стали следствием малой эффективности авторитарного управления на местах. Приверженец либеральных реформ, известный публицист и историк К.Д. Кавелин следующим образом охарактеризовал состояние государства в то время: «По некоторым отрывочным фактам судя, положение наше теперь самое страшное. Казна истощена совершенно... В Крымской армии дисциплины нет: наружная палочная исчезла, а внутренняя – где ее

взять?..» [12, с. 13]. Аналогичную оценку, хотя и находился на иных политических позициях, дал государственный деятель консервативного направления, министр внутренних дел 1861 – 1868 гг. граф П.А. Валуев: «Правительство находится в тягостной изоляции, внушающей серьезную тревогу всем, кто искренне предан Императору и Отечеству. Дворянство, или то, что принято называть этим именем, не понимает своих истинных интересов... раздроблено на множество различных течений, так что оно нигде в данный момент не представляет серьезной опоры. Купечество мало вмешивается в политику, но оно не пользуется доверием и не оказывает никакого полезного воздействия на массы» [12, с. 15]. Т.е., необходимость демократического реформирования свыше признавали как представители либерального, так и консервативного направления. Согласно выводам советской историографии, самодержавная царская власть была вынуждена приспособить страну к новым историческим реалиям, а именно – к потребностям социально-экономического (капиталистического) развития [3, с. 483; 5, с. 302; 8, с. 18; 12, с. 74]. Утверждения советских историков относительно неискренности Александра II при проведении реформ, есть субъективными и противоречивыми, однако то, что земская реформа отвечала требованиям исторической ситуации, не вызывает возражения ни у советских, ни дореволюционных, ни современных историков. Архаичность российской авторитарной системы управления проявилась еще в момент ликвидации крепостничества, когда актуальным становится вопрос относительно внедрения новой системы местного самоуправления.

Соответственно, в феврале-марте 1859 г. были созданы, а 4 марта начали функционировать Редакционные Комиссии во главе сначала с Я.И. Ростовцевым, потом – В.Н. Паниным. Редакционные Комиссии состояли из председателя и 16 членов, которые назначались правительством следующим образом: Министерство Внутренних Дел, Министерство Государственных Имуществ, Государственная Канцелярия, Министерство Юстиции, II отделение Собственной Его Императорского Величества

Канцелярии, Министерство Финансов, Комиссия Главного Комитета делегировали 2 представителя, а Министерство Двора по устройству крестьян удельных, горных и проч. и ведомство Опекунского Совета делегировали еще по одному представителю. Кроме того, дополнительно 22 члена Комиссии представлялись экспертами из разных частей империи [3, с. 398-401; 12, с. 28]. Работа Комиссий заключалась в системной и комплексной разработке законопроектов с целью реформирования политической системы государства и общественно-политического порядка, прежде всего – ликвидации крепостничества. В необходимости «образовать хозяйственно-распорядительное управление, общее для всех сословий, основанное на выборочном начале» подчеркнули в своем обращении к Александру II пять членов губернских комитетов – Харьковского Д.Н. Хрущев и А.Г. Шретер, Тверьского – Д.М. Унковский, Ярославского – Д.В. Васильев и П.Н. Дубровский [12, с. 34-35].

Под руководством сначала Н.А. Милютин, а позднее, с апреля 1861 г. – П.А. Валуева, был разработан специальный законопроект о «хозяйственно-распорядительном управлении в уезде», который вначале, в ноябре 1863 г., был представлен, как проект нового «учреждения Государственного Совета», а позднее как реформа местного самоуправления под названием «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г., который был соответственно утвержден Александром II [3, с. 463-464; 5, с. 302; 8, с. 18; 12, с. 75, 80-82]. Почти параллельно, весной 1862 года, начинается разработка аналогичной реформы самоуправления для городов, которая окончательно была принята 16 июня 1870 г. как «Городовое положение» [12, с. 75, 87-90; 8, с. 21-22; 5, с. 305-306].

Земская и городская реформы имели следующие общие признаки:

1. Губернские, уездные и городские органы самоуправления избирались, имели ограниченный термин и были подконтрольными значительной, экономически активной части населения, органом местного самоуправления. Их компетенция распространялась на

вопросы местного благоустройства, содержание школ, больниц, контролирование дорог. Все это разрешает констатировать, что данные органы имели довольно высокие полномочия, и однозначно могут классифицироваться как муниципальные [6, с. 331; 12, с. 80-82, 87-90; 19, с. 86-88, 22, с. 396-397].

Так «Положение...» от 1 января 1864 г. предусматривало: «Ст. 2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений в губернии или уезде, по принадлежности, суть:

I. Заведование имущества, капиталами и денежными сборами земства.

II. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства. ...

VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности. ...

X. Раскладка тех государственных денежных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагается на земские учреждения на основании изданных о том узаконений или особых распоряжений, высочайшею властью утвержденных. ...

Ст. 5. Земские учреждения имеют право именем земства, на основании общих гражданских законов приобретать и отчуждать недвижимые и движимые имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинять гражданские иски и ответственность в гражданских судах по имущественным делам земства.

Ст. 6. Земские учреждения в кругу вверенных им дел действуют самостоятельно. ...

Ст. 38. Гласные избираются на три года в строки, назначаемые министром внутренних дел по особому расписанию губерний. ...

Ст. 46. Уездная земская управа составляется из председателя и двух членов, избираемых на три года уездных земским собранием из числа участвующих лиц в нем...» [12, с. 80-81].

«Городовое положение» от 16 июня 1870 г. предусматривало следующее: «... 2) К предметам ведомства городского общественного управления принадлежит:

... Дела по внешнему благоустройству города, а именно: попечение об устройении города согласно утвержденному плану; заведование ... устройством и содержанием улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав и протоков, мостов, гатей и переправ, и равно и освещением города; дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров; попечение ... об охране народного здоровья, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении от причиняемых ими убытков; попечение об учреждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений; устройство на счет города благотворительных заведений и больниц и заведывание ими на основаниях, указанных для земских учреждений ...

16) Городские избирательные собрания составляют единственно для избрания гласных городской думы через каждые четыре года...

31) Выборы производятся закрытою подачею голосов посредством баллотировки парами. ...

48) Городская дума составляется под председательством городского головы из гласных, избираемых на четыре года. ...» [12, с. 87-89].

2. Избирательная система была представительско-сословной (куриальной), предусматривала распределение избирателей по куриям, исходя из наличия имущественного ценза [3, с. 81-82, 88-89; 5, с. 302, 305; 6, с. 268; 8, с. 18, 21; 15, с. 204].

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» устанавливало следующее: «Ст. 14. Уездное земское собрание составляется

из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами...

Ст. 16. Выбор уездных гласных, присутствующих в уездном земском собрании, производится:

- а) на съезде уездных землевладельцев;
- б) на съезде городских избирателей;
- в) на съезде выборных от сельских обществ. ...

Ст. 23. В избирательном съезде уездных землевладельцев имеют право голоса:

а) лица, владеющие в уезде на праве собственности пространством земли, определенным для того уезда в прилагаемом расписании;

б) лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже пятнадцати тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющие годовой оборот производства не менее шести тысяч рублей;

г) уполномоченные от нескольких землевладельцев, а также от разных учреждений, обществ, компаний и товариществ, владеющих в уезде пространством земли, не достигающим положенного в первом пункте сей статьи размера, но составляющим не менее двадцатой доли оногo...

Ст. 28. В городских избирательных съездах участвуют:

а) лица, имеющие купеческие свидетельства;

б) владельцы находящихся на городской земле фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот производства коих не менее 6000 рублей;

в) лица, владеющие ... недвижимой собственностью, оцененною для взимания налога в городских поселениях, имеющих от 2000 до 1000 жителей, не ниже 1000 рублей и во всех прочих городских поселениях не ниже 500 рублей.

Ст. 30. Съезды для избрания уездных гласных от сельских обществ образуются из выборщиков, назначаемых волостными сходами из своей среды..., с тем чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя» [12, с. 81-82].

Похожую избирательную систему устанавливало «Городовое положение». Так, в документе предусматривалось, что: «... 17) Всякий городской обыватель, к какому бы состоянию он ни принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он русский подданный; 2) если ему не менее двадцати пяти лет от рождения; 3) если он, при этих двух условиях, владеет в городских пределах на праве собственности недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому, или же, прожив в городе в течение двух лет сряду пред производством выборов ... уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого или промыслового на мелочный торг, или прикащицкого 1-го разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений ... и 4) если на нем не числится недоимок по городским сборам. ...

24) Для производства выборов в гласные учреждаются в каждом городе из обывателей, имеющих право голоса на выборах, три избирательные собрания, из коих каждое выбирает одну треть всего числа гласных. Для сего обыватели вносятся в список избирателей в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них в доход города сборов, дающих право голоса на выборах: затем лица, внесенные в означенный список, делятся на три разряда, или собрания, таким образом: к первому разряду начисляются те из показанных в начале списка избирателя, которые внося высшие размеры сборов, уплачивают вместе одну треть общей суммы сборов, платимых всеми избирателями; по второму причисляются следующие за ними по списку избиратели, уплачивающие вместе также треть всех сборов; к третьему – все остальные избиратели. Составленный на

изложенных основаниях список с разделением избирателей на разряды утверждается городской думою. ...» [12, с. 88-89].

3. Органы местного самоуправления получали право на внедрение местных налогов и сборов [3, с. 81-82, 88-89; 5, с. 302, 305; 8, с. 18, 21; 12, с. 80-81, 89].

А именно, земские учреждения имели право: «... XI. Назначение, раскладка, взимание и расходование... местных сборов для удовлетворения земских потребностей губернии или уезда. ...», городские думы: «... 3) установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов...» [12, с. 80, 89].

В тот же время, необходимо выделить определенные особенности каждой из реформ. Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что система выборов земских учреждений была не прямой, а многоступенчатой. Так, «Положения...» от 1 января 1864 г. лишь представителям двух курий – землевладельцам и городские избирателям, разрешалось прямо избирать гласных – своих представителей. Сельские общины избирали, как правило, только выборных, которые в свою очередь, избирали гласных. Гласные избирались на три года. Они в свою очередь формировали уездную земскую управу и губернские земские сборы, которые в свою очередь формировали губернскую земскую управу [3, с. 464; 5, с. 302; 12, с. 81-82].

Еще одной особенностью земской реформы было то, что ее внедрение вначале предусматривалось не на всей территории государства, а лишь в 29 губерниях Европейской части империи. В начале 80-х г. XIX в. количество губерний, в которых действовали земства, возросло до 34, в том числе на Левобережной и Южной Украине. А в 1911 г. земства распространили свою деятельность еще на три правобережные украинские губернии [3, с. 464, 467; 5, с. 302; 8, с. 19]. В Областях Войска Донского земства просуществовали лишь с 1872 по 1882 гг. и были ликвидированы из-за своей неэффективности. Местное, казацкое самоуправление оказалось более эффективным, демократическое и популярное среди местного населения. Главным

отличием избирательной системы земских учреждений на землях Войска Донского было также то, что предусматривалось избрание гласных еще от станичных казаков [1, с. 50, 2].

Городская реформа предусматривала, что городские представители избирателей, гласные городской думы избираются на 4 года, и должны были сформировать городскую управу. Избирательное право также предусматривало распределение избирателей по 3 куриям, согласно имущественному цензу [3, с. 467-469; 8, с. 21; 12, с. 88-89]. Также предполагалось, что городские органы самоуправления обязаны содержать полицию, пожарные службы, тюрьмы и военные казармы [8, с. 22].

Относительно целесообразности и демократичности внедрения земских и городских учреждений, существуют очень противоречивые взгляды исследователей. Однако, необходимо выделить следующие объединяющие моменты. Прежде всего, никто из исследователей не отрицает факта привлечения в результате реформ наиболее экономически активной части населения - купечества, к управлению на местах [4, с. 106, 7; 13;]. Также необходимо заметить, оценивая внедрение демократических представительских элементов избирательных систем, что более демократическое прямое избирательное право, на момент внедрения реформы, существовало лишь в некоторых странах. В той самой Австро-Венгрии сословно-представительская избирательная система была внедрена в 1873 г. и действовала до начала XX ст. [15, с. 204]. В тот же время, прямое избирательное право существовало на украинских землях во времена Национально-освободительной революции 1648-1676 гг. под предводительством Богдана Хмельницкого, и было ликвидировано царизмом вместе с ликвидацией автономии Гетманщины [14, с. 164,165]. Поэтому однозначную оценку прогрессивности и демократичности реформ муниципального управления в II пол. XIX в. предоставить довольно сложно. Приверженцев и противников положительной роли реформ было достаточно и среди либералов, и среди консерваторов в разные исторические периоды.

Так, в конце XIX в. – нач. XX ст. государственные деятели того времени С.Ю. Витте и Г.Е. Львов по разному оценили необходимость функционирования земств. Приверженец самодержавной, а по сути, авторитарной формы правления, С.Ю. Витте выступил в своем «Объяснение министра финансов на записку министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений» как противник реформы. В тот же время, Г.Е. Львов не только положительно оценивал роль земств, но и сам принимал в них активное участие [9, с. 27, 156-168].

Итак, используя сравнительный, исторический и системный методы при изучении вышеприведенных данных, осуществляя комплексный анализ предмета исследования, можно проследить положительное и прогрессивное влияние внедрения органов самоуправления в виде земств и городских управ в Российской империи во II пол. XIX в. Также прослеживается последовательность и гибкость развития реформ, довольно высокие демократические стандарты для данной исторической эпохи. Однако нельзя однозначно утверждать, что губернские и уездные земские учреждения были первыми узаконенными демократическими органами самоуправления на украинских или донских землях.

- 1) Водолацкий В.П., Скорик А.П., Тикиджьян Р.Г. Казачий Дон: очерки истории и культуры. Учебное пособие. / Под ред. проф. А.П. Скорика. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Терра», 2005. – 448 с.
- 2) Жуков В. Еськов Г. Павлов В. История России: Учебное пособие. – М.: Просвещение, 2006. – 350 с.
- 3) История СССР // Андреев Н.П., Белявская И.М., Валк С.Н. и др.; Под ред. М.В. Нечкиной – М.: Государственное издательство политической литературы, 1954. – Том 2. – 847 с.
- 4) История СССР в современной западной немарксистской историографии: Критический анализ. – М.: Наука, 1990. – 192 с.
- 5) История Украинской ССР. – К., 1983. – Т. 4. – 694 с.
- 6) Краткий политический словарь / Абаренков В.П., Абова Т.Е., Аверкин А.Г. и др.; Сост. и общ. ред. Л.А. Оникова, Н.В. Шишлина. – 6—е изд., доп. – М.: Политиздат, 1989. – 623 с.
- 7) Лаверычев В.Я. Крупная буржуазия в пореформенной России (1861 – 1900 гг.) / В.Я. Лаверычев. – М.: Мысль, 1974. – 252 с.
- 8) Лось Ф.Є. Нариси з історії СРСР // Епоха імперіалізму. – К., 1972. – 280 с.
- 9) Россия на рубеже веков: исторические портреты. – М.: Политиздат, 1991. – 380 с.
- 10) Тавадов Г.Т. Политология: Учебное пособие. — М.: ФАИР—ПРЕСС, 2000. — 416 с.
- 11) Тихомирова Г.В. Земские реформы 1864—1917 гг. в России; опыт и уроки их организационно—правового проведения: Диссертационное исследование ... кандидата исторических наук. – М., 2008. – 198 с.
- 12) Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие / Сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2001. – 472 с.
- 13) Owen Thomas C. Capitalism and Politics in Russia: A Social History of the Moscow Merchants, 1855—1905. Cambridge University Press, 2008. – 308 p.
- 14) Бойко О.Д. Історія України: Посібник. — К.: Видавничий центр «Академія», 2002. — 656 с.

- 15) Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія: Навч. посібн. – 4—ге вид., перероб. і доп., – Львів: Світ, 2001. – 384 с.
- 16) Політологія [Текст]: підручник для вищих навч. закладів / Ф.М. Кирилюк, М.І. Обушний, М.І. Хилько та ін.; за ред. Ф.М. Кирилюка. – 2—ге вид. перероб. і доп. – К.: Здоров'я, 2004. – 776 с.
- 17) Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. Друга: Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. – 2—е вид., перероб. та доп. – К.: Ельга, Ніка—Центр, 2003. – 664 с.
- 18) Політологія: Підруч. для студ. юрид. спец, вищ, навч. закл. / М.І. Панов (керівн. авт. кол.), Л.М. Герасіна, В.С. Журавський та ін. – 2—ге вид., перероб. і доп. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 520 с.
- 19) Політологія: Посібник для студентів вищих н них закладів / За редакцією О.В.Бабкіної, В.П. Горбатенка. — К.: Видавничий центр «Академія», 2000. — 368 с.
- 20) Рудич Ф.М. Політологія: Підручник. – К.: Либідь, 2004. – 480 с.
- 21) Хрестоматія по історії СРСР, 1861 – 1917: Учеб. пособие для пед. ин—тов по спец. «История» / Сост. В.Ф. Антонов и др.; Под ред. В.Г. Тюкавкина. – М.: Просвещение, 1990. – 416 с.
- 22) Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник. — К.: Либідь, 2002. — 576 с.
- 23) Юрій М.Ф. Основи політології: Навч. посібник. — К.: Кондор, 2003. – 340 с.