

МАННАПОВ Ильдар Ильфакевич,
магистрант Института права Башкирского государственного университета (г. Уфа, Россия)
E-mail: ildarmannapov001@yandex.ru

Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕФОРМ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ПРИ ПРАВЛЕНИИ АЛЕКСАНДРА II

***Аннотация.** Актуальность данной темы продиктована практической потребностью совершенствования системы местного самоуправления в современной России. При этом соответствующего исследовательского внимания заслуживает история развития местного самоуправления. История развития местного самоуправления в России во второй половине XIX вв. – в начале XX вв. имеет свои особенности, представляет большой научный и практический интерес.*

***Ключевые слова:** история, местное самоуправление, история России, Российская империя, реформы, земская реформа.*

MANNAPOV I.I.

THE ROLE OF GOVERNMENT REFORMS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA UNDER THE BOARD OF ALEXANDER II

***The summary.** The relevance of this topic is dictated by the practical need to improve the system of local self-government in modern Russia. At the same time, the history of the development of local self-government deserves relevant research attention. The history of the development of local government in Russia in the second half of the XIX century. – at the beginning of XX centuries. has its own characteristics, is of great scientific and practical interest.*

***Key words:** history, local government, history of Russia, Russian empire, reforms, Zemstvo reform.*

Реформы 60-х гг. XIX века смогли послужить важным фактором в развитии местного самоуправления в Российской империи. Основным препятствием для вступления Российской империи в стадию активного развития капиталистических производственных взаимоотношений в середине девятнадцатого столетия являлось крепостное право. Так, правовые акты 19 февраля 1861 года крайне значительны для истории российского местного самоуправления. Освобождение крестьян смогло создать рынок рабочей силы – основного условия развития капитализма – и смогло стать существенной

вехой на пути устранения сословных привилегий феодалов [7, стр. 54].

В середине XIX в. в экономике империи все также господствовал феодализм, он препятствовал развитию производительных сил, способствуя обезземеливанию крестьянства. Усиливалась отсталость страны, обусловленная с определением и развитием малых зачатков капитализма не на конкуренции и капитале, а конкретно на монополии, а также на владельческом праве. На мануфактурах и заводах повсеместно практиковался подневольный труд рабочих. Сложное положение крестьянства

нередко приводило к росту антифеодальных выступлений. К тому же Крымская война смогла показать технологическую, административную, а также военную отсталость империи. Все это осложнялось тем, что Российской империи казна чувствовала колоссальный денежный дефицит.

Как пишет Е.А. Гриценко, «военное поражение показало присутствие глубокой державной стагнации, поражающего своими масштабами, всепоглощающего кризиса в самом истеблишменте, оно поставило власть перед неотвратимостью реформ. Для выхода страны из большой стагнации нужен был прорыв, который был связан с освобождением людей от крепостничества.

Новый царь, казалось, хотел оправдать надежды народа. В 1856 году по итогу амнистии освободились оставшиеся в живых петрашевцы и декабристы. В империи повеяло свободой. Начало открываться множество новых журналов, открыто стали обсуждаться ранее запрещенные темы. В своё время Лев Толстой указывал на то, что тот, кто не жил в 1856 г. в стране, не может знать, что такое жизнь. В 1856 г. Александр II огласил предстоящую отмену крепостного права. Правовые основы крестьянской реформы содержались в Манифесте 1861 года и в Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Е.А. Гриценко отмечает, что следуя данной документации, крепостное право упразднялось навсегда, крестьяне смогли быть свободными, они также могли иметь личную собственность, но освобождались они без земель, которые обязаны были еще выкупить. При отсутствии возможности сразу купить землю, крестьяне являлись временнообязанными, т.е. они пребывали под надзором своих помещиков и исполняли в их пользу повинности. В различных районах империи условия реформы сильно различались» [6, стр. 88].

Все это привело к тому, что сразу же за крестьянской реформой последовал огромный ряд иных изменений в стране, среди которых самой решительной и последовательной была судебная реформа. Учреждение судебных постановлений 1864 г., которое было разработано передовыми отечественными юристами, ввело в стране новый суд – то есть бессловный, гласный, с состязательным процессом, с независимыми судьями, с адвокатами и с присяжными.

В соответствии с этим мировые судьи

выбирались на уездных земских собраниях либо городскими думами на 3 года из числа жителей определенной местности беря в учет возрастной, образовательный, имущественный и служебный ценз. Судьи окружных судов определялись императором по представлению министра юстиции. Они обязаны были иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридическим специальностям не меньше 3 лет.

В процессе реформы городов уезды были поделены на участки мировых судей. Территория окружного суда могла охватывать несколько уездов, а округа судебных палат включали в себя сразу несколько губерний. Л.Г. Захарова подчеркивает, что «Подобное разделение содействовало большей независимости судей от влияния администрации. Немаловажное значение для независимого суда имел также принцип несменяемости судей. Так, судьи окружных судов и судебных палат не могли увольняться либо переводиться на иную должность без их согласия иначе как по вердикту суда» [7, стр. 55].

В анализируемый период правительство Александра II реализовало также ряд иных реформ, в том числе и реформу Государственного контроля, формирование Государственного банка, реформу комплектования армии и т.п. [3].

Правда, по мнению автора А.В. Кружкова, «грандиозные реформы» царя-освободителя поистине были великими, но только в сравнении с предшествующим управлением. Они заключали в себе положительное начало, но оно было малым, слабым, не могло обеспечить стране требуемого прорыва, а также не смогло одолеть ее рудиментарную малоразвитость. Воплощение на практике реформ в жизнь невозможно признать успешным. Так или иначе, реформы помогли формировать некоторые предпосылки гражданской национальной политической жизни. Они втянули в области политики, которая была сконцентрирована по преимуществу в царском дворце, неказенные, неформальные учреждения, вплоть до редакций популярных на то время газет и журналов, а также добровольных обществ. Правда, стоит признать, что реформы не смогли затронуть вопросов и проблем ни правового государства, ни гражданского общества, результатом чего смогло стать отсутствие консенсуса общества и власти, государства и права [9].

Проведенные реформы царя-освободителя, как в общем-то и его роль в истории России,

действительно определяется неоднозначно. В двухтомном историческом очерке «Министерство внутренних дел России. 1802-2002» находим: «После смерти Николая I на российский престол в феврале 1850 г. вступил его старший сын Александр, царствование которого до сих пор оценивается по-разному. С одной стороны, Александр II запечатлел свое имя в истории нашего Отечества освобождением крестьян от крепостной зависимости, многими важными внутренними преобразованиями, завоеванием свободы от турецкого ига для славянских народов на Балканах, довольно успешной внешней политикой. В то же время, с другой стороны, проявилась очевидная половинчатость реформ (крестьяне освобождались без земли), жестокость в кровавом подавлении польского восстания в 1863-1864 гг. Во внешней политике завоевание Средней Азии рядом историков характеризовалось как колониальный захват» [8, стр. 121].

В книге приводится интересная оценка личности Александра II со стороны В.О. Ключевского: «Царю-реформатору, - писал известный историк, - грозила роль самодержавного провокатора: Александр II вступил на путь первого Александра. Одной рукой он дарил реформы, возбуждавшие в обществе самые отважные ожидания, а другой выдвигал и поддерживал слуг, которые их разрушали» [8, стр. 121].

Одной из самых значительных реформ Александра II было введение местного самоуправления. Стоит здесь отметить, что во практически всех европейских государствах переход к капитализму сопутствовался приобщением граждан страны к местному самоуправлению. Но особенности России заключались в том, что тогда данная система формировалась сверху.

Правовое основание для местного управления основывалась, бесспорно, с конкретным учетом опыта, который был накоплен в данной области в предшествующий период развития государства. Говоря о присутствии исторического опыта в сфере местного самоуправления в стране, нельзя не отметить о Псковской и Новгородской феодальных республиках периода феодальной раздробленности. На что, в частности, обращает внимание А.В. Кружков. Он указывает и на причины, связанные с этим. Указанные республики были расположены вдали от других русских земель, здесь отличались и климатические условия земледелия. Вместе с тем

Псковская и Новгородская феодальные республики активно участвовали в торговом обороте, а страна близко находилась к основным речным бассейнам Восточно-Европейской равнины. Указанные обстоятельства сказывались на критериях государственного устройства упомянутых республик [9, стр. 55-61].

В то же время, по итогам реформы, основой местного народного хозяйства тогда было не хлебопашество, а торговля и ремесло. Это и определило заранее высокую демократичность всего политического устройства. Новгородцы, к примеру, ввели в собственный государственный строй такие значительные начала, как избираемость высшей администрации и ряд, т.е. договор с князем. Посадник, тысяцкий и даже епископ избирались на вече. Князь, необходимость которого была продиктована внешней опасностью, крестным целованием закреплял права новгородцев. Князь являлся в Новгороде высшей судебной и правительственной властью, он управлял судом, закреплял сделки. Но все указанные полномочия он осуществлял не по собственному усмотрению, а в присутствии и только с согласия посадника.

Земство, или земские учреждения – это органы местного самоуправления, созданные согласно реформе 1864 г. в большинстве губерний Европейской России, в т.ч. и в Украине – преимущественно на Левобережье и Юге.

Проведение в России земской реформы было очень сложной задачей. Она началась почти одновременно с крестьянской реформой. Большая роль в подготовке и проведении реформы отводилась Министерству внутренних дел. 27 марта 1859 г. при МВД была образована особая комиссия, на которую возлагалась предварительная разработка земской реформы. Возглавил ее товарищ министра Н.А. Милютин, а в состав комиссии вошли представители различных ведомств и привлекались к работе отдельные губернаторы и вице-губернаторы.

23 апреля 1861 г. новым министром внутренних дел был назначен Петр Александрович Валуев [4, стр. 91-101; 10, стр. 125-141]. Он председательствовал в комиссии и непосредственное руководство ее работой взял лично на себя. По мнению исследователей периода великих реформ в России, вопросы подготовки «Положения о земских учреждениях» к тому времени были готовы только наполовину. К началу 1862 г.

данный проект комиссия могла подготовить полностью и представить в Совет министров [8, стр. 138]. 22 марта 1862 г. П.А. Валуев сформировал доклад о началах земского устройства, который был положен в основу обсуждаемого в последующем соответствующего Положения.

2 июля 1862 г. основные положения предстоящей земской реформы, предложенные комиссией, были одобрены императором и осенью опубликованы.

26 мая 1863 г. окончательно подготовленный проект рассмотрел Государственный совет, в работе которого приняли участие столичные губернаторы, представители дворянства, «городских голов». «Положение о земских учреждениях» было принято 1 января 1864 г., приобрело силу закона и стало постепенно вводиться в 34 губерниях [1]. Согласно новым установлениям, *- подчеркивается в упоминавшемся историческом очерке,* - на местах создавались выборные органы для заведования хозяйственной деятельностью: в уездах – уездные земские собрания и уездные управы, в губерниях – губернские земские собрания и губернские земские управы.

В уездные собрания (съезды) состояли из гласных, избираемых населением, которые разделялись на три группы по имущественному цензу. К первой группе относились все землевладельцы, не входящие в сельские общества (общины), независимо от сословия. К второй группе – все городские жители, также независимо от сословий. Третью группу составляли собрания выборщиков от всех сельских общин, эти выборщики назначались волостными сходами из своей среды. Губернские собрания состояли из гласных, которых избирали уездные земские собрания.

Как губернские, так и уездные собрания наделялись общей распорядительной властью и правом контроля по всем земским делам. Их исполнительными органами являлись управы, состав которых также избирался соответствующими собраниями из числа своих гласных» [8, стр. 139].

Были определены и главные функции новых учреждений. Они заведовали земскими повинностями и всех местным хозяйством, т.е. продовольственным делом, медицинской и санитарной частью, общественным призрением, местными путями сообщения, начальным образованием, взаимным земских страхованием и многим другим. Им предоставлялась полная

самостоятельность по всем хозяйственным вопросам и право обложения всех имуществ в данной конкретной местности, входящей в их юрисдикцию, особыми земскими сборами. Последние использовались для покрытия расходов по имеющимся отраслям местного хозяйства, входящих в их компетенцию.

В «Положении о земских учреждениях» была определена и власть правительства в лице губернатора и министра внутренних дел, которые вправе были лишь наблюдать за деятельностью земских органов в основном с позиции соблюдения форм законности.

В то же время была предопределена процедура разрешения споров, возникающих между правительствами и местными органами, ибо в «Положении...» имелась интересная новелла: «Заведование земскими делами уездов и губерний предоставлено самому населению уезда и губернии на том же основании, как хозяйство частное предоставляется распоряжению частного лица, хозяйство общественное – распоряжению общества».

По мнению исследователей, приведенная новелла позволяла правительственной власти вмешиваться в ведение местных дел. По этому поводу известна дискуссия между позициями министра внутренних дел П.А. Валуевым и министром финансов С.В. Витте. В частности, граф С.В. Витте в 1901 г., оценивая результаты земской реформы, подчеркивал, что Валуев, с одной стороны, успокаивал либералов своими заверениями о необходимости придания земским учреждениям действительно самостоятельной власти. С другой же стороны делал все, чтобы ограничить эту власть и поставить земские учреждения под строгую административную опеку» [8, стр. 139-140].

Вместе с тем, реформа безусловно имела положительное значение, и это было подтверждено императорским указом от 12 июня 1890 года, в котором прямо определялось: работа земских учреждений «принесла пользу населению». Этим указом было утверждено новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» [2].

Особенность законодательства страны, связанного с реформой местного самоуправления, проявлялась и в работе органов местного самоуправления по осуществлению их непосредственных обязанностей. В этом плане среди

главных направлений работы земских учреждений необходимо отметить, в первую очередь, здравоохранение, народное образование и статистику. На осуществление указанных направлений положительно повлияло Положение 1890 г. После его принятия затраты земств существенно выросли, при этом, не только с помощью налогообложения, но и с помощью прямых дотаций правительства того времени.

Как указывает Г.А. Герасименко, во второй половине 1880-х гг. «земская статистика была в невыносимых условиях и прекратила собственное существование... В 1893 году возник закон, который обязывал земства восстановить статистические работы. Кроме того, оно стало каждый год отправлять на земскую статистику до 1 млн. рублей» [5, стр. 24].

В итоге, масштабы статистических работ смогли расширяться, профессия статистика смогла стать очень востребованной. Степень достоверности статистических сведений была поднята в такую высь, до которой нынешняя статистика по некоторым критериям так и не может дотянуться. Затраты земств на народное образование спустя 10 лет после принятия Положения выросли вдвое. Выросли и число земских школ, учителя смогли получать достаточно большую для тех времен зарплату.

При этом, само образование оказалось за границами компетенции земств, которые не могли оказать воздействие на учебную программу. Выросло также и число земских больниц. По факту, они оказались практически единственными лечебными учреждениями, где сельское население могло получить медицинскую помощь. Оплата работы медицинских работников подобных учреждений также реализовывалась земствами.

Создание местного самоуправления обусловило необходимость создания и реализации ветеринарной помощи для скота. Создание ветеринарной службы стало насущным велением времени. Нормальное развитие земледелия не могло осуществляться без заботы о животноводстве.

В границах реализации ветеринарной помощи населению земства проводили благополучную борьбу с чумой, которая поразила в то время крупный скот в большом количестве в многих местностях страны. Они организовывали лечебницы для скота, стали делать прививки.

Контрреформы в области местного самоуправления не смогли также привести к понижению положительной активности земских организаций, которые развивали главные направления собственной деятельности и в условиях строгого контроля от местной администрации. Органы местного самоуправления, став в итоге контрреформ по факту органами управления, которые включены в общую государственную систему, стали работать более результативно [9, стр. 23].

Со времен земства стали также пробовать выходить за рамки местного хозяйства, а также поднимать политические вопросы, привлекать особое внимание власти на необходимость увеличения собственных политических прав. При том, новоиспеченное законодательство не оказало особенного воздействия на сам состав земств – в них все также преобладало дворянство. Стараясь бороться с увеличением либеральных настроев среди деятелей местного самоуправления, власть стала урезать источники его денежного финансирования. 12 июня 1900 года были определены Примерные правила об установлении предельного земского обложения. Данный документ воспретил земским учреждениям приумножать собственную смету свыше чем на 3% в сравнении с прошлым годом. Вместе с тем, земствам было запрещено заниматься проблемами помощи голодающим районам страны, возложив данный вопрос на земских начальников. Сложно также предположить, что указанные меры диктовались заботой царской власти о народе, скорее возникло желание ограничить работу местного самоуправления.

Однако подобные мероприятия не смогли привести, в итоге, к свертыванию работы земских учреждений. Наоборот, данная деятельность постоянно росла. Так, последовательность выборов в органы местного самоуправления, определенная новым, измененным законодательством страны, не отличалась демократичностью, поскольку выборы обладали сословным характером и реализовывались на основании имущественного ценза.

Значительная часть населения империи в то время вообще оказалась лишенной избирательного права на выборах городских и земских учреждений. Правда, для времени, когда в общественных взаимоотношениях властвовал феодальный уклад, подобные выборы не были чем-то неординарным, напротив, формирование

и развитие органов местного самоуправления, которые выбиралась населением, можно рассматривать в роли крайне важного и положительного шага. Он был взаимосвязан напрямую с развитием капиталистических производственных взаимоотношений, которое во всех государствах сопровождалось приобщением местного населения к местному самоуправлению. Органы местного самоуправления, в первую очередь, земские учреждения, которые благополучно занимались проблемами местного хозяйства, а также здравоохранения, народного образования, статистики и ветеринарии, смогли сыграть важную положительную роль в общественном развитии Российской империи тех времен [11, р. 19].

Таким образом, вторая половина XIX в. могла войти в историю страны, как время кардинальных изменений, подготовивший основание для очередного витка модернизации рубежа времен. Западноевропейская направленность реформ определила формирование новых механизмов взаимодействия общества и государства при помощи создания и развития местного самоуправления. Результативность работы самоуправления может обеспечиваться лишь в условиях отчетливого разграничения интересов местной и государственной жизни, что является существенным условием совершенствования системы местного самоуправления и в современной России.

Список литературы

1. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание. Отд. I. Т. 39. № 40457. С. 1–10.
2. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года и дополнительные к нему постановления об отдельных отраслях деятельности земства. – СПб., 1890. – X, 360 с.
3. Александр II: pro et contra / Вступ. статья В.Г. Чернухи; сост., коммент., В.Г. Чернухи, И.Е., Барыкиной. – СПб.: РХГА, 2015. – 959 с.
4. Борисов А.В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917 / Вступительная статья В.Ф. Некрасова и В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 350 с. – (Серия: «Внутренние войска и органы внутренних дел России»).
5. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с.
6. Гриценко Е.А. Публично-частное партнерство в муниципальной сфере. Германский и российский опыт. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – 456 с.
7. Захарова Л.Г. Россия на переломе (самодержавие и реформы 1861–1874 гг.) // История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начала XX века. – М.: Политиздат, 1991. – 367 с.
8. Министерство внутренних дел России. 1802 – 2002: Исторический очерк в 2-х томах. Том 1 / Под общ. ред. В.П. Сальникова; Грызлов Б.К., Сальников В.П., Стрельников А.А., Рыскин Л.Б., Глушаченко С.Б., Александров А.И., Нижник Н.С. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 272 с. – (Серия: «МВД России 200 лет»).
9. Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. – 2004. – № 6. – С 55–61.
10. Нижник Н.С., Сальников В.П., Мушкет И.И. Министры внутренних дел Российского государства (1802 – 2002): Библиографический справочник. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 584 с. – (Серия: «МВД России 200 лет»).
11. Waldron P. The End of Imperial Russia. 1855–1917. – Camb., 2016.

