

УДК 94 (470)

Н.Г. Карнишина

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

*Рассматриваются взгляды высших сановников Российской империи, ученых-правоведов на проблему местного самоуправления на примере опыта проведения земской реформы во второй половине XIX в. Особое внимание уделено изучению возможностей децентрализации управления в унитарном государстве.*

Ключевые слова: народное представительство, русское государство, реформы.

Вопросы местного управления, народного представительства и самоуправления получили свое развитие в России в период подготовки и проведения реформ 1860–1870-х гг. В научных работах, публицистических статьях, конституционных проектах, в официальных записках и выступлениях государственных и общественных деятелей предлагались проекты создания структуры местного управления в России как системы представительных учреждений. В теоретическом аспекте учеными-государствоведами на первый план выдвигались такие проблемы, как особенности организации системы самоуправления в унитарном государстве, взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления, влияние полиэтнического характера российской государственности на структуру органов местного самоуправления.

Переход от теоретических построений к практическим разработкам теорий самоуправления начал происходить в русском государствоведении с середины XIX в. на фоне подготовки и проведения реформ Александра II. Одним из первых этой проблемой занялся А.И. Васильчиков. В середине 1860-х гг. он писал: «Самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями... Самоуправление – участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества» [1. С. 1].

Органы самоуправления подразделялись автором на две категории – «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К первым относились сельские общества, волости, магистраты и городские думы. К числу вторых относились уездные и губернские земские учреждения. Органами самоуправления «эти территориальные округа становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашаются представители местного общества» [2. С. 211].

А.И. Васильчиков, как и авторы земской и городской реформ в России, являлся сторонником хозяйственной теории самоуправления. В основе данной теории лежали взгляды авторов теории свободной общины (Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер), которые считали, что община – это самостоятельный субъект, независимый от центральной власти. Права общины являются столь же естественными и неотчуждаемыми, как естественные права человека.

Н.М. Коркунов по этому поводу отмечал: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государственному, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы» [3. С. 67]. Иными словами, местное самоуправление должно иметь негосударственную природу и иметь своей основной функцией – управление местным хозяйством.

Н.И. Лазаревский справедливо писал: «Представители хозяйственной теории тщетно стремились установить, какие именно дела общинного управления должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими в себе элемента власти. Но таких дел в чистом виде не было, т.к. земское самоуправление имело принудительный характер. Сторонники данной теории постоянно стремились дать список таких дел, подведомственных органам самоуправления, которые, по существу своему, отличались бы от дел государственного управления. При этом оказывалось, что делами негосударственного характера приходилось признавать местную полицию, раскладку казенных налогов, установление местных налогов и т.д., государственное значение которых очевидно для всякого человека без предвзятых мнений. Но

самое слабое место в этой теории состояло не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно просторного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть» [4. С. 12].

Попытку примирить сторонников обеих теорий предпринял В.В. Ивановский, который считал, что следует различать понятия «самоуправление» и «общественное управление», так как, по его мнению, не всякое общественное управление есть самоуправление. Он писал: «Под именем «общественное управление» следует разуметь государственное управление, субъектом которого в том или другом общественном союзе являются не правительственные чиновники, а другие лица, принадлежащие к составу местного общества. Объектом общественного управления могут служить как местные, так и общегосударственные интересы». Самоуправление, по В.В. Ивановскому, это «государственное управление, субъектом которого является, в качестве юридической личности, общественный союз, ограниченный известной территориальной сферой, объект же – интересы и потребности этого союза» [5. С. 401, 402].

В.В. Ивановский выделил три элемента при анализе данных понятий: 1) государственное управление, 2) территориально ограниченный общественный союз, выступающий субъектом самоуправления, 3) интересы и потребности этого союза как объекта управления. Первый и третий элементы связаны с деятельностью самоуправления и имеют политический характер, а второй – с организацией самоуправления и имеет социальный характер.

Довольно много о проблемах самоуправления писал Б.Н. Чичерин. По его мнению, в республике свобода является основным началом государственной жизни, в связи с этим здесь самоуправление может иметь самые широкие размеры. Он писал: «Федеративная республика – настоящая почва местного самоуправления; здесь оно безвредно, ибо согласуется с верховным началом государственной жизни» [6. С. 518]. Размышляя о возможности самоуправления в монархии, Б.Н. Чичерин отмечал, что господство бюрократии не исключает известной степени местного самоуправления. Свобода всегда составляет существенный элемент государственной жизни, и, скорее всего, она может проявляться в местной администрации, которая близко касается всех. Даже неограниченная монархия допускает ту долю самоуправления, которая совместна с силой власти и потребностями порядка. Еще большее развитие может получить местное самоуправление в конституционной мо-

нархии, где самая верховная власть основана на идее соглашения различных общественных элементов» [6. С. 519].

Применительно к реформам, проводимым в Российской империи, Б.Н. Чичерин в 1866 г. в статье «О земских учреждениях» подчеркивал: «Потребность в большей самостоятельности местного управления чувствуется давно. Куда ни обратиться, везде слышны возгласы против централизации и бюрократии, со всех сторон жалобы на то, что у нас отнята всякая возможность действовать, что чиновничество парализует всякую энергию и инициативу. Эти жалобы указывают на существенный пробел в нашем законодательстве. В земском управлении к местному интересу присоединяется интерес государственный. Оба находятся в неразрывной связи. Поэтому во главе местного управления должно стоять то сословие, которому государственный интерес ближе всего, а это и есть дворянство, по самому его значению» [7. С. 191, 197, 198].

Поддерживая создание земских учреждений в России, Б.Н. Чичерин исходил из убеждения в необходимости учета российской специфики. В частности, он писал: «В местном управлении, как и во всяком государственном учреждении, имеется в виду не один интерес, а также и способность управлять общими делами. Наконец, в устройстве земского управления едва ли не самый важный вопрос состоит в отношении местного представительства к губернской власти и к центральному правительству» [7. С. 199]. Многие сомнения Б.Н. Чичерина впоследствии подтвердились. В частности, в записках высших сановников пореформенного периода содержались следующие критические замечания о ходе реформы местного управления.

П.А. Валуев в «Очерке положения о губернских и уездных земских учреждениях» (1862 г.) писал: «Земские учреждения не могут выходить из вышеуказанных им пределов рассмотрения, обсуждения и распоряжения по делам собственно земско-хозяйственным, касающимся хозяйственных нужд и пользы подведомственных им местностей. Они не могут вмешиваться в дела, принадлежащие округу действия правительственных, сословных и общественных властей, ни в дела другим местным земским учреждениям подведомственные». На полях рукописи министр внутренних дел еще раз особо выделил: «Всякое определение их, в противность сему подведомственное, признается недействительным» [8. Л. 2, 39, 40].

Д.А. Милютин, подводя первые итоги земской реформы в России, писал: «С самого открытия

земских учреждений возникали недоразумения, повредившие в самом корне развитие у нас местного самоуправления. С одной стороны, выразилось явное недоверие правительства, которое поставило себе задачей – ревниво ограждать свое самодержавие от всякой возможной попытки земства присвоить себе самостоятельное значение. С другой стороны, земство оказалось неудовлетворенным предоставленным ему кругом действий, и с первых же своих шагов уже выказало неосторожно желание выйти из предназначенных ему рамок. Так, мы видели, что в заседаниях Петербургского земства прямо были поставлены и обсуждались, при рукоплесканиях публики, вопросы об отмене ограничительных статей Положения о земских учреждениях и даже о центральном земском учреждении. Между местной властью, т.е. губернаторами, и земством возник прискорбный антагонизм, который не только затормозил в самом начале развитие у нас местного самоуправления, но подточил эту важную государственную реформу в самом корне ее. Точно такое же недоверие выражало правительство и в отношении своих к новому городскому управлению. Всякое со стороны последнего проявление самостоятельности, всякое пререкание между ним и административными властями вызывало в высших сферах тревожные опасения» [9. Л. 13–13об.].

Н.П. Игнатьев в 1881 г. в своей записке по поводу создания Особой комиссии для составления проектов преобразования местного управления под председательством Каханова писал: «Вопрос о преобразовании губернских и уездных учреждений был уже возбужден министром внутренних дел, при котором была в 1859 г. учреждена особая комиссия о преобразовании сих учреждений. Работы комиссии не могли привести к какому-нибудь окончательному результату, т.к. вновь возникшие учреждения крестьянские, городские и земские не были поставлены законом в органическую связь с существовавшей губернской администрацией» [10. Л. 4, 5].

Негативное отношение к земствам в среде высших сановников преобладало. Для подавляющего большинства государственных служащих любого ранга введение в любой, даже в самой консервативной форме представительных учреждений ознаменовало бы первый шаг по направлению к конституционному правлению, за первым неминуемо последовали бы и другие. Поэтому проблема взаимоотношений земства и администрации неминуемо вышла на первый план на всей территории страны. Отношение к земствам со стороны столичных правительственных органов достаточно наглядно иллюстрирует тот факт, что в 1874–1879 гг. из 235 ходатайств, поданных земст-

вом и поступивших на окончательное разрешение Комитета министров, было отклонено 208, что составляет 88,5 %, и лишь 27 ходатайств были удовлетворены или отклонены «небезусловно» [11. Л. 51, 52]. Безусловно, ключевой фигурой в постановке этой проблемы выступали начальники губерний. Неприятие большинством губернаторов деятельности на их территории организаций, претендующих на некоторую самостоятельность и независимость в своей деятельности от местных властей, свидетельствует о неуверенности губернатора в возможности вести диалог с местным обществом.

Характеристики, которыми обменивались земские деятели и начальники губерний, редко носили похвальный характер. Земцы были недовольны засильем, бюрократии всех рангов, что обрекало их на бессилие даже в тесных рамках местного благоустройства. Могилевский губернатор А.П. Беклемишев в записке, адресованной П.А. Валуеву, подводя первые итоги, констатировал: «В настоящее время в России существует несколько разрядов трибун, с которых публично и громогласно можно высказывать чувства недоброжелательства к правительству, потрясать авторитет современных властей, возбуждать страсти, одним словом, произносить антиправительственную пропаганду. Это – земские, дворянские, городские собрания, судебные места, общества и клубы». По мнению А.П. Беклемишева, земства – это своего рода клапан парового котла, трибуна, созданная для того, чтобы недовольные могли «выпустить лишний пар», покритиковать всех и вся. В этой роли земства необходимы, но за ними должен быть жесткий контроль со стороны администрации в «малоразвитом еще обществе» [12. Л. 8]. Представители верхушки бюрократии, подвергая критике администрацию всех уровней, однако, не признавали за земством права на параллельную власть, считая, что русское общество не готово к таким нововведениям.

Псковским губернатор Б.П. Обухов в конце 1860-х гг., подводя первые итоги работы земских учреждений в Псковской и Самарской губерниях, констатировал, что с введением представительных учреждений «заботы администрации нисколько не облегчились, напротив, задача ее становится еще труднее в тех случаях, когда бездействие, или ошибочные действия этих учреждений вызывают необходимость прямого их вмешательства» [13. Л. 14].

В отношении городской реформы и особенностей ее проведения в таких городах, как Псков и Самара, Б.П. Обухов отметил «совершенное равнодушие городских обывателей общим пользам и нуждам городов», что, по мнению автора, состав-

ляло «главный отличительный признак городского общества», члены которого уклоняются от «занятий в городских собраниях, усиленно избегают общественных должностей, на которые поэтому попадают люди далеко не лучшие и не способнейшие».

Нарекания в адрес земств и городских дум со стороны честной администрации и землевладельцев на протяжении 1870–1880-х гг. не только не ослабевали, а в некоторых губерниях становились все более частыми. Причем надуманность претензий и предвзятость высших провинциальных чиновников и представителей дворянской корпорации были очевидны и для чиновников МВД, и для самого императора. Так, во всеподданнейшем отчете петербургского градоначальника от 1887 г. встречается тезис, вызвавший реплику Александра III: «К сожалению, это исключение!» Столичный градоначальник писал: «Данные, содержащиеся в отчете, свидетельствуют о том, что, в соответствии с законом, вверяющим дела городского благоустройства самостоятельному ведению городского управления под надзором административной власти, более или менее успешное направление и разрешение таких дел находится в прямой зависимости от совокупного и согласного образа действий обеих властей, и административной и общественной, и что если в указанном отношении замечается, хотя медленный, но постоянный поступательный ход вперед, то именно благодаря установившемуся единодушию обеих властей, и административной и общественной, направляющих свои усилия к достижению одной, общей им цели» [14. Л. 38, 41]. Реплика на полях отчета, сделанная Александром III, на наш взгляд, достаточно красноречиво свидетельствует об остроте проблемы взаимоотношений административной власти и всесловных учреждений на местах.

Земские учреждения были введены лишь в половине губерний Российской империи. На специфику земских учреждений оказывали влияние местные условия (региональные особенности географического, социально-экономического, демографического, этнического плана). Играли роль и ситуативные факторы (состав гласных, фигура губернатора, его политические взгляды, отношение к нововведениям, сложившиеся взаимоотношения среди землевладельцев и т.д.). Основанные на выборном всесловном представительстве земства не стали и не могли стать частью самодержавно-бюрократического аппарата.

Следует, на наш взгляд, согласиться с мнением С.А. Котляревского, который писал: «И по распределению бюджета между центральной вла-

стью и органами местного самоуправления, и по зависимости этих последних от первой она должна быть отнесена к государствам строго-централистического типа, но нельзя забывать, что распределение власти здесь сложилось в эпоху, когда грань, разделяющая область правительственной и земско-городской компетенции, являлась в то же время гранью между сферой бюрократического полновластия и сферой, где до известной степени осуществлялась общественная самодеятельность. В настоящее время России предстоит широкая реформа местного самоуправления в смысле решительного перемещения и власти, и материальных средств из центра на места. Это вытекает уже из размеров империи, а также из ее экономического, географического и племенного разнообразия» [15. С. 63].

В.П. Безобразов считал, что местное самоуправление не должно быть отделено от государственной власти, поскольку это неизбежно приведет к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства. Характеризуя самоуправление, он писал: «Учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти» [16. С. 8]. Относительно земских учреждений в России В.П. Безобразов считал, что «это отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с системой государственного управления» [17. С. 38]. К сторонникам данной теории можно также отнести А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, М.И. Свешникова [18]. Признавая государственную природу органов местного самоуправления, эти авторы считали, что у местных органов нет своей особой компетенции, все полномочия они получают от государства, т. е. эти полномочия являются государственными.

Проблема самоуправления, народного представительства является одной из немногих в России, имевших возможность, выйдя из министерских проектов и записок, учебников по государственному праву и научных статей в ходе реформ пореформенного периода, пройти проверку практикой. Многие государствоведы и общественно-политические деятели второй половины XIX – начала XX в. при анализе проектов и первых результатов земской и городской реформ прошли путь от традиционного увлечения немецким правом и западным опытом к учету российской специфики и созданию конкретных проектов функционирования местного управления в России.

На процессе отмены крепостного права, введения новых судебных уставов, реализации земской реформы, Городового положения на огромных пространствах Российской империи сказалось несколько факторов. Прежде всего – это общая экономическая отсталость России, в частности слабое развитие путей сообщения, когда чиновники по особым поручениям при губернаторах, которые должны были доставлять новые законодательные документы, зачастую просто не могли добраться до некоторых мест из-за плохого состояния дорог. В социокультурном плане сыграл роль тот фактор, что в стране не хватало образованных людей, поэтому не мог быть удовлетворен спрос на юридически подготовленных, просто достаточно грамотных присяжных поверенных и судей, что, в частности, подметил редактор губернских ведомостей. По сути, одни и те же люди в небольших городах переходили с одной должности на другую, более выгодную. Сказался и уровень политической культуры населения, не до конца понимавшего сущность проводившихся преобразований.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1869. 218 с.
2. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. 3-е изд. СПб., 1872. 198 с.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. 6-е изд. Т. II. СПб., 1909. 341 с.
4. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица: Сб. статей. СПб., 1903. 294 с.
5. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. I: Верховная власть и ее органы. Ч. 2: Местные установления. Казань, 1898. 217 с.
6. Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1866. 189 с.
7. Чичерин Б.Н. О земских учреждениях // Несколько современных вопросов. М., 2002. С. 112–127.
8. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 109. Оп. 3. Д. 165.
9. Научно-исследовательский отдел рукописей Российской государственной библиотеки (НИОР РГБ). Ф. 169. К. 15. Д. 3.
10. ГАРФ. Ф. 1099. Оп. 1. Д. 529.
11. Центральный государственный исторический архив г. Москвы (ЦГИАМ). Ф. 17. Оп. 50. Д. 138.
12. ГАРФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 617.
13. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3. Д. 3237.
14. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1263. Оп. 1. Д. 67.
15. Котляревский С.А. Конституционное государство: Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. 348 с.
16. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. 218 с.
17. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. 224 с.
18. Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1904. Т. IX. 325 с.
19. Коркунов Н.М. Русское государственное право. 6-е изд. Т. II. СПб., 1909. 347 с.
20. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892. Ч. 2. 367 с.