

Бакуменко Е.А.

УДК 94(47)

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX – НАЧАЛА XX ВВ. КАК ФАКТОР
ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Актуальность проблемы. В современной теории демократии считается, что именно местное самоуправление, как область самореализации и самоорганизации граждан, является одним из основных элементов гражданского общества. Любой социум имеет свои традиции и исторический опыт, изучение которых позволяет лучше понять сущность и особенности современных форм самореализации граждан и их ассоциаций. В этой связи изучение вклада органов местного самоуправления Российской империи XIX – начала XX вв. в формирование принципов гражданского общества является безусловно актуальным для уяснения особенностей развития подобных институтов в современных России и Украине.

Историография проблемы. История органов местного самоуправления Российской империи XIX в. изучается давно и успешно. Возникновение и функционирование разнообразных его институтов нашло отражение в целом ряде трудов [1]. Однако изучение вклада этих институтов в развитие гражданского общества изучено все еще очень фрагментарно. Лишь в последнее время появляются отдельные публикации по данному вопросу, в основном, в рамках научно-практических конференций, посвященных проблемам самоуправления и демократии [2].

Цель исследования. Проследить эволюцию институтов местного самоуправления Российской империи XIX – начала XX вв. в контексте их вклада в формирование системы гражданского общества.

Задачи исследования. Проанализировать качественные отличия органов местного самоуправления Российской империи XIX – нач. XX вв. в ходе их эволюционного развития. Выделить основные черты органов местного самоуправления II половины XIX в., позволяющие считать их структурными элементами системы гражданского общества.

Местное самоуправление начала XIX в. в основном было построено на законодательных актах времен Екатерины II [3, 4, 7]. В этот период была заложена основа для трех основных ветвей самоуправления – городского, дворянского и сельского. Огромное внимание было уделено правам дворянского сословия в области самоуправления. Согласно «Жалованной грамоты дворянству» дворянам гарантировалось непосредственное участие в местном хозяйстве и влияние органов дворянского самоуправления на деятельность органов местного управления [4]. С принятием закона от 6 декабря 1831 г., дворяне служащие по выборам считались состоящими на действительной государственной службе, а избрание «в разные должности чиновников» признавалось одной из главных задач дворянских собраний [5]. Помимо предводителей дворянства и членов депутатских собраний дворянские корпорации избирали председателей палат, судей, заседателей палат и совестных судов, почетных попечителей гимназий и т.д. [6]. Отличительными чертами дворянского самоуправления была жесткая корпоративность, сословная ограниченность, направленность на решение узкокорпоративных проблем. Такие черты весьма мало соответствуют задачам гражданского общества, хотя сам факт наличия дворянских корпораций способствовала самоорганизации наиболее просвещенной части общества пусть и в очень узких рамках.

«Жалованная грамота городам», по существу, стала первым юридическим актом, утвердившим местное городское самоуправление в России [7]. Город выступал в качестве самостоятельной административной единицы, городское собрание из своего состава избирало представительный орган (общую городскую думу). Исполнительным органом городского самоуправления являлась шестигласная дума под председательством городского головы. Де факто же реальной властью в городе обладали только полицейские учреждения и бюджетные комитеты, ведавшие распределением городских средств [6, т. I, с. 66]. Тем не менее, увеличение числа горожан, усиление процессов расслоения в их среде, усложнение городского хозяйства привело к тому, что власть была вынуждена пересмотреть положение городского самоуправления. Принятое в 1846 году в Петербурге, а позднее в других крупных городах, новое Городовое положение устанавливало очень высокий имущественный ценз [8]. Органами общего самоуправления становились городской голова, общая городская дума (распорядительный орган) и распорядительская городская дума (исполнительный орган). Для решения дел соответствующих городских сословий формировались сословные управы. Таким образом, данный закон на практике не отменил сословного принципа в местном управлении. При этом, правда, он дал возможность начать консолидацию общественных сил для решения местных вопросов.

Сельским поселениям, в свое время, было дано право самоуправления посредством избрания из своей среды старост и судей. Исполнительным и распорядительным органом сельской общины являлся сход, избиравший должностных лиц. На деле всем этим руководили помещики и полицейские чины. Рядом указов начала XIX в. [9, 10], органы крестьянского самоуправления получили дальнейшую регламентацию. В каждой волости, составленной из сельских обществ государственных крестьян всех наименований и свободных хлебопашцев, учреждались волостной сход, волостное правление и волостная управа [10]. Де-юре – сельское общество получило юридическое признание и превратилось в административные единицы с выборной властью, исполнявшей полицейские, хозяйственные, судебные и финансовые функции. В реальности, однако, помещик как собственник и земли, и крестьян продолжал в пределах своего имения выполнять полицейские и судейские обязанности.

Таким образом, к середине XIX в. не смотря на целый ряд попыток, система местного самоуправления Российской империи была эклектичной и не выходила за рамки существующего сословно-крепостного строя. Большинство местных вопросов решалось или коронной администрацией или дворянскими органами самоуправления. Имеющееся самоуправление было по преимуществу узкокорпоративным, преследующим узкие же сословные цели. Если исходить, из тезиса, что гражданское общество представляет собой совокупность свободных индивидов и их ассоциаций, создаваемых для самостоятельного решения общественных проблем, то такая система самоуправления далеко не в полной мере удовлетворяла потребностям подобного общества.

Потребности социально-экономического развития империи второй половины XIX в. привели к осуществлению в целом ряде буржуазных реформ. Одним из направлений модернизационного процесса стало создание действенной системы самоуправления. Крестьянское самоуправление в соответствии нормами «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» состояло из волостного схода, волостного правления и волостного крестьянского суда [11]. Последние два являлись органами выборными. Для контроля за крестьянским самоуправлением была создана целая система органов в соответствии с принятыми в этот же период правовыми актами по организации губернских и уездных по крестьянским делам учреждений [12]. Все должности в этих учреждениях замещались потомственными дворянами-помещиками и представителями губернской администрации. Таким образом, реформа в сфере сельского самоуправления сохранила большинство признаков классово-сословного характера.

Потребность решить проблемы местного самоуправления не только крестьян, но и местностей в целом, привело к появлению во второй половине XIX в. земских органов самоуправления. Мы не будем останавливаться на сущности земской реформы 1864 г., как таковой, поскольку этой проблеме посвящено множество серьезных работ. В данной статье хотелось бы остановиться на тех ее чертах, которые стали качественно новыми в эволюции российского самоуправления. Во-первых, в основу системы земского самоуправления лег принцип не только выборности личного состава этих органов но и имущественный ценз [13]. Во-вторых, отличительной особенностью Земского положения 1864 года было деление населения страны (избирателей) на три категории: землевладельцы (крупные, средние мелкие), владельцы промышленных предприятий и домов в городах и крестьяне. Таким образом, земства носили сословно-представительный характер, начиная выполнять функцию защиты групповых интересов. В-третьих, внутренняя структура земств была более подходящей для буржуазного общества граждан а не крепостных. Прямой формой осуществления земского самоуправления были земские уездные и губернские собрания, которым принадлежала общая распорядительная власть, право формирования исполнительных органов (уездных и губернских управ соответственно) и надзор за их деятельностью. Иными словами приоритет представительного органа был очевиден [13]. В-четвертых, значимым фактором знаменовавшим сдвиг в сторону правового государства и гражданского общества являлась всесословность земств согласно «Положения» 1864 г. [13, т.1, с.50]. Впервые к решению местных вопросов привлекался широкий круг жителей: представители дворян и обуржуазившихся помещиков, торгово-промышленной и сельской буржуазии, крестьянство. С одной стороны это делало более гибким местное управление, позволяло учитывать все разнообразие местных интересов. С другой – рабочий симбиоз дворянства, вольнонаемной интеллигенции, передовых представителей крестьянства позволял реализовывать такие важнейшие принципы гражданского общества как толерантность по отношению к другим, равенство в ответственности и правах, инициативность, привычка учитывать интересы других групп и индивидов. Недаром земство вывело на общественную арену таких поборников свободы и гражданских инициатив как А.М. Унковский, барон Н.А. Корф, А.И. Кошелев, И.И. Петрункевич, И.П. Белоконский и др. Земства стали организационной основой для либерального движения в стране, целью которого прежде всего была борьба за буржуазные идеалы свободы и гражданственности. В этой связи мы можем говорить пусть о частичной но реализации таких важнейших функций гражданского общества как защитной и оппозиционной. Нельзя так же не упомянуть о самокупаемости как принципе работы земств. Реформой законодательно закреплялось право местного самоуправления определять раскладку земских повинностей и податей, распоряжаться своим бюджетом [13, т.2, с.336]. Это способствовало развитию предпринимательства, открывало новые пути для роста капиталистического уклада – а значит и рыночной экономики – которая является экономической основой гражданского общества. При этом, конечно не следует забывать, что власть всячески контролировала любые проявления земской общественной и экономической активности. Постановления земств, заключения займов, проекты смет, избрания на должности – все это рассматривалось и утверждалось министром или губернатором. Об этом неоднократно говорилось в литературе посвященной истории земств [14]. Иными словами с политической точки зрения, земская реформа 1864 года должна была привести к изменению системы местного управления России на началах децентрализации. Но в условиях жесткоцентрализованного российского государства земские учреждения оказались в оппозиции к государственной власти. Общество уже было готово принять на себя ряд обязанностей, а власть решительно этого не хотела, стараясь не выпустить общество из под контроля. В итоге конфликт между государством и формирующимся гражданским обществом не разрешился, а усилился [15].

Таким образом, несомненным вкладом земств в развитие элементов гражданского общества в империи стало привнесение следующих принципов: выборность, зависимость избирательного права от имущественного ценза, всесословность, финансовая самостоятельность. Земства сами избирали свои руководящие органы, сами формировали структуру управления, определяли основные направления своей деятельности, подбирали и обучали специалистов и т.д.

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
XIX – НАЧАЛА XX ВВ. КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Реформа городского самоуправления во многом осуществлялась по принципу земской. В ее основу закладывались всеословность, выборность органов местного самоуправления, разграничение функций представительного и исполнительного органа местного городского самоуправления [16]. На практике, структура городского самоуправления была менее представительна нежели земская, из деятельности городских органов самоуправления по-прежнему были исключены представители беднейшей части горожан. Тем не менее данная реформа позволила активизировать и консолидировать наиболее активную часть городской общественности.

Противоречия между общественными силами и властью привело к тому, что во второй половине 1880-х гг. наметился процесс реформации самоуправления, которая была нацелена на укрепление самодержавия. Система государственного управления должна была быть перестроена с целью достижения более согласованной работы всех его звеньев. Более всего это касалось крестьянского и земского самоуправления. Для заведования крестьянскими делами согласно принятого 12 июля 1889 г. «Положения о земских участковых начальниках» предполагалось назначение земских начальников из числа потомственных дворян и замену ими сразу несколько институтов, введенных законодательством 60-х г.: мировых посредников, уездных по крестьянским делам присутствий и мирового суда [17]. Таким образом рамки крестьянского самоуправления не только не расширились, но еще более сузились. Крестьяне по-прежнему не рассматривались как возможные субъекты самоуправления.

Возрастал также объем властных полномочий министра внутренних дел над органами местного самоуправления. В том числе ограничивается выборное начало [18]. Так, по земской реформе 1890 г. существенно был снижен земельный ценз для дворян при выборах в земство, тем самым обеспечивалось их преобладание. Сокращалось количество гласных от крестьян. Члены земской управы считались теперь состоящими на государственной службе и имели право на чиновничество и на ношение мундиров и орденов, а права и пределы власти председателя земской управы (т.е. исполнительного органа) значительно расширились [6, кн.1, с.258]. На практике опять наблюдается расхождение между желаниями власти и реалиями общественной жизни. Стремительное увеличение количества промышленных и торговых заведений, транспорта и связи, усложнение хозяйства настоятельно требовало расширения народного образования, улучшения медицинского обслуживания, что было невозможно без интенсификации деятельности органов местного самоуправления [14, с.30]. Государство даже вынуждено было выделить деньги на ряд мероприятий необходимых для него (например на статистические исследования). В начале XX века наблюдается активное развитие земской агрономии, кооперации, в политической сфере – участие земцев в съездах, совещаниях, составление ходатайств к правительству и т.д. А это означает дальнейшую совместную деятельность представителей различных общественных групп, которые приобретали столь необходимую для функционирования гражданского общества привычку участвовать в управлении общественными и государственными делами, высказывать свое мнение, не только предлагать свои решения по местным вопросам и проблемам но и добиваться их претворения в жизнь, учились толерантности и кооперации. Реформа 1890 г. ограничила ряд формальных параметров дававших основания причислить земское самоуправление к институтам гражданского общества, но не изменила общественно-гражданской сущности земств.

В целом, на протяжении XIX в. система местного самоуправления Российской империи не было доведено до логического конца, она сохраняла элементы сословности, эклектичности, находилась под контролем чиновников. Однако было положено начало созданию системы решения насущных вопросов местной жизни. Что касается конкретных форм самоуправления, то нам кажется, что из всех его разновидностей именно земское самоуправление в наибольшей степени соответствовало принципам гражданского общества. Об этом говорят такие его принципы как всеословность, выборность, самокупаемость, принцип имущественного ценза. Несомненные успехи земств и городского самоуправления в хозяйственной деятельности давали перспективу плодотворного сотрудничества между обществом и властью. Однако ряд противоречий так и не удалось разрешить, полноценное гражданское общество не удалось создать в полной мере, что в конечном счете и привело к углублению политического кризиса.

Источники и литература:

1. См. напр. Веселовский Б. Б. История земств. За сорок лет / Б. Б. Веселовский. – СПб., 1914.; Герасименко Г. А. История земского самоуправления / Г. А. Герасименко. – Саратов : Поволжская академия гос. службы им. П. А. Столыпина, 2003. – 244 с.; Петровичева Е. М. Земское самоуправление Центральной России в 1906-1918 гг. эволюция на последних этапах деятельности : автореф. дис. / Е. М. Петровичева. – М. : МПГУ, 2003. – 40 с.; Земское самоуправление в России, 1864-1918 гг. : в 2-х кн. / отв. ред. Н. Г. Королева. – М. : Наука, 2005.
2. См. напр. Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи. Вторая половина XIX – начало XX в. / Б. Пиетров-Эннкер. – М. : РОССПЭН, 2007. – 302 с.; Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России : сб. материалов III Российского общественно-научного форума. – СПб. : СПГУ, 2003. – 454 с.
3. Учреждение для управления губерний Всероссийской империи 7 ноября 1775 // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Типография II отделения собственной его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Т. XX (с 1775 по 1780 гг.). – С. 229-307.

4. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Типография II отделения собственной его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Т. XXII (с 1784 по 1778 гг.). – С. 344-358.
5. Положение о порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным. Утв. 6 декабря 1831 г. – СПб., 1831. – 61 с.
6. Земское самоуправление в России, 1864-1918 гг. : в 2-х кн. / отв. ред. Н. Г. Королева. – М. : Наука, 2005. – Кн.1. – С. 66.
7. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : Типография II отделения собственной его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Т. XXII (с 1784 по 1778 гг.). – С. 358-384.
8. Положение об общественном управлении города Санктпетербурга // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – СПб. : Типография II отделения собственной его Императорского Величества канцелярии, 1847. – Т. XXI (отделение I). – С. 237-248.
9. Об отпуске помещиков крестьян своих на волю по заключении условий на обоюдном согласии основанных // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб. : Типография II отделения собственной его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Т. XXVII (1802-1803). – С. 462-463.
10. Проект Учреждения об управлении государственными имуществами в губерниях. Утв. 30 апреля 1838 г. – СПб., 1838. – 107 с.
11. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости / сост. Н. Макшеев // Россия. Законы и постановления. – М. : Типо-лит. Кушнерева, 1899. – 317 с.
12. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета о преобразовании губернских и уездных по крестьянским делам и мировых судебных учреждений // Россия. Законы и постановления. – СПб. : Тип. С. Добродеева, 1889. – 36 с.
13. Материалы по земскому общественному устройству. – СПб., 1886. – Т. 1. – С. 149-150.
14. Див. напр. Герасименко Г. А. История земских учреждений / Г. А. Герасименко. – Саратов, 2003. – С. 15.
15. Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России: Конфликты и сотрудничество / Л. А. Жукова. – М., 1998. – С. 55.
16. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение с объяснениями. – СПб., 1870. – 241 с.
17. Положение оземских участковых начальниках // Россия. Законы и постановления. – СПб. : Тип. С. Добродеева, 1889. – 36 с.
18. Захарова Л. Г. Земская контрреформа / Л. Г. Захарова. – М. : МГУ, 1968. – С. 97-98.