

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Р. Г. Буканова, Р. Р. Каримов, Ю. В. Бондаренко

**ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

Учебное пособие

Уфа 2021

УДК 351.86.08(470)"15/16"
ББК 63.7(2)4я73-1
Б90

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук А. А. Редько
(Волгоградская академия МВД России);
кандидат исторических наук, доцент И. В. Яблонский
(Краснодарский университет МВД России)

Буканова, Р. Г.

Б90 Функционирование институтов местного управления и самоуправления в России во второй половине XIX века : учебное пособие / Р. Г. Буканова, Р. Р. Каримов, Ю. В. Бондаренко. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2021. – 72 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1082-4

В учебном пособии на основе научной литературы и исторических источников рассматриваются процесс и функционирование органов местного управления и самоуправления в России во второй половине XIX века.

Данное учебное пособие предназначено для обучающихся образовательных организаций МВД России.

УДК 351.86.08(470)"15/16"
ББК 63.7(2)4я73-1

ISBN 978-5-7247-1082-4

© Буканова Р. Г., 2021
© Каримов Р. Р., 2021
© Бондаренко Ю. В., 2021
© Уфимский ЮИ МВД России, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ.....	9
1.1. Система государственного управления в России в XIX веке.....	9
1.2. Основные законодательные акты Российской империи второй половины XIX века.....	14
ГЛАВА 2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	19
2.1. Земские учреждения и их функции.....	19
2.2. Городское самоуправление во второй половине XIX века.....	31
ГЛАВА 3. ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА.....	47
3.1. Министерство внутренних дел в период «Великих реформ» второй половины XIX века.....	47
3.2. Взаимодействие органов местного самоуправления и полиции во второй половине XIX века.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	69

ВВЕДЕНИЕ

Управление отдельными административными образованиями страны и функционирование органов местного самоуправления на местах являются одними из наиболее дискуссионных проблем историко-юридической науки и противоречивых явлений в отечественной практике. При кажущейся однородности вынесенных в название данного учебного пособия понятий – управление и самоуправление – они не идентичны. Напротив, периодически они обретают противоречивый характер: чрезмерное укрепление управленческих функций органов государственной власти может привести к созданию авторитарного режима, опирающегося на бюрократический аппарат; территориальное самоуправление при потере контроля со стороны государства может привести к децентрализации и возникновению центробежных тенденций.

В историко-юридической литературе достаточно подробно и освещены общие вопросы организации земского самоуправления, всесторонне рассмотрена деятельность земских учреждений. Интерес к данной теме обусловлен тем, что сама по себе тема народовластия в России, формирование органов местного самоуправления не теряет своей актуальности. История России преподносит немало примеров, когда авторитарная система управления сменялась кратковременными периодами ослабления центральной власти и усиления роли органов местного самоуправления. Значение местных органов власти, опирающихся на мнение и потребности подведомственного населения, всегда возрастало в периоды чрезвычайных ситуаций. Ярким примером является усиление роли глав регионов Российской Федерации в условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 в 2020 г. Географические, климатические особенности регионов, неравномерность их социально-экономического развития, морально-психологические установки населения не позволяют использовать в таких случаях одинаковые ко всем регионам управленческие стереотипы. В такие периоды у власти возникает необходимость опереться на поддержку организованной социальной общности в управлении той или иной территорией, особенно в ходе реализации непопулярных мер.

Актуальность данной проблемы определяется также тем, что она является частью истории государственного права, которая исследует различные формы государства, характеристики и функции институтов государственной власти, формирование и функционирование органов центрального и местного управления. История становления государственных и правовых институтов России занимает центральное место при изучении таких дисциплин, как История государства и права России и зарубежных стран, Теория государства и права, Муниципальное право, и других дисциплин историко-правового цикла. Изучение истории возникновения и эволюции центральных и местных институтов государственной власти на разных этапах

развития нашей страны позволяет понять сущность государственно-правовых явлений, происходящих в наше время. Принципы организации и деятельности земских и городских учреждений могут быть изучены и использованы и в наши дни, так как развитие местного самоуправления является одной из важных задач современной Российской Федерации.

И в последующем – в советское время – создание органов самоуправления с привлечением общественно-активной части населения являлось, как отмечает исследователь И. З. Шаяхметова, реакцией государства на кризисные явления в обществе: государство было вынуждено создавать их для решения вопросов повседневной жизни. При этом «структурирование органов городского самоуправления проходило под надзором представителей верховной власти: губернаторской в дореволюционный период и партийной в советский период»¹.

История управления и местного самоуправления в России во второй половине XIX в. всегда находилась в центре внимания исследователей как дореволюционного, так и советского и постсоветского периодов. Это не случайно: как было отмечено выше, в России именно во второй половине XIX в. возникли классические образцы органов местного самоуправления. С этого периода можно вести речь не только о системе государственного управления, но и месте и роли различных сословных групп в этой системе, представленных в местных общественных, городских и сельских институтах народовластия.

Краткий историографический обзор по рассматриваемой теме позволяет сделать вывод о наличии широкого круга исследований по проблемам управления и самоуправления в России во второй половине XIX в., которые явились основой для написания данного учебного пособия. В них всесторонне изучены процессы становления структуры государственного управления и органов местного самоуправления, в сравнительно-исторической ретроспективе показана их роль в укреплении системы государственного управления, разработаны теоретические аспекты данной проблемы. Особое место в этих работах уделяется местному самоуправлению.

Среди множества работ по истории и теории местного самоуправления можно выделить те, которые наиболее значимы для раскрытия темы данной работы. Подробный анализ существующих в наше время теорий местного самоуправления был предпринят в фундаментальном исследовании И. И. Овчинникова «Местное самоуправление в системе народовластия»², которое легло в основу его диссертации на соискание ученой сте-

¹ Шаяхметова И. З. Модель самоуправления в городах Южного Урала в 1870–1991 гг. Уфа, 2018. С. 144.

² Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. 328 с.

пени доктора юридических наук. Отдельные теоретические положения, касающиеся данной темы, рассмотрены в статье С. Г. Куликовой, в которой дается обзор исследований трудов русских ученых второй половины XIX – начала XX в., посвященных государственной теории местного самоуправления¹; в статьях Р. С. Цейтлина и Э. В. Черняка об общественно-хозяйственной теории самоуправления² и теории «свободной общины»³.

Кроме разработки теоретических вопросов местного самоуправления, имеется большое количество работ, в которых рассмотрена конкретная история образования и функционирования институтов местного управления и самоуправления в России во второй половине XIX в. Мы рассмотрим некоторые из них.

По вопросам государственного управления классическим произведением стала монография Н. П. Ерошкина, выдержавшая несколько изданий, в которой рассмотрена история государственных учреждений дореволюционной России⁴. Монография В. А. Нардовой посвящена становлению Городского самоуправления в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. В работе освещается подготовка городской реформы, состав городских дум, приводятся данные по составу избирателей, руководящим лицам и т. д.⁵

Работа И. И. Овчинникова «Местное самоуправление в системе народовластия» отличается глубоким анализом теории, истории и практики становления местного самоуправления в России. В ней с современных позиций раскрыты конституционно-правовые, территориальные, организационные и финансовые основы функционирования органов местного самоуправления⁶.

Одним из малоисследованных проблем является взаимосвязь и взаимоотношения органов самоуправления и местных органов власти с правоохранительными органами. В этом плане большой интерес представляет

¹ Куликова С. Г. Государственная теория органов местного самоуправления в трудах русских консерваторов второй половины XIX – начала XX веков // Вестник Московского университета МВД России : специальный выпуск, посвященный трудам профессорско-преподавательского состава Московского областного филиала Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 22–27.

² Цейтлин Р. С., Черняк Э. В. Общественно-хозяйственная теория самоуправления и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества // Вестник Казанского технологического университета. 2012. № 15 (2). С. 162–167.

³ Черняк Э. В. Теория «свободной общины» – изначальная теория местного самоуправления // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 7 (34). С. 148–155.

⁴ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. 368 с.

⁵ Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. : Правительственная политика. Ленинград: Наука, 1984. 260 с.

⁶ Овчинников И. И. Указ. соч. С. 10.

монография Санкт-Петербургского исследователя Ч. Н. Ахмедова, который обратил свое внимание на деятельность урядников в системе уездной полиции России во второй половине XIX – начале XX в.¹ В монографии на основе широкого использования архивного материала рассматриваются вопросы становления и развития института полицейских урядников в пореформенной России. Автор отмечает, что, начиная с 1878 г., должности полицейских урядников были введены в 46 губерниях².

Имеется большое количество исследований регионального характера. В данном учебном пособии авторы больше внимания уделяют Волжско-Уральскому региону. Ряд интересных статей о местном самоуправлении в России и в Волжско-Уральском регионе содержится в сборнике научных статей «Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX века»³, подготовленном в Уральском отделении Российской Академии наук. В другом сборнике, опубликованном в г. Уфе, собраны материалы, отражающие конкретную деятельность уфимских и оренбургских губернаторов и городских голов⁴.

Краткий историографический обзор свидетельствует о том, что становление и функционирование институтов местного управления и самоуправления во второй половине XIX в. является одной из актуальных научных проблем и находится в центре внимания исследователей.

Учебное пособие выполнено на основе опубликованных источников, которые представлены главным образом в Полном собрании законов Российской империи (далее – ПСЗРИ), а также в других сборниках документов.

Важную роль в раскрытии темы исследования сыграл анализ законодательных актов крестьянской реформы 1861 г., в которых уже было предусмотрено введение элементов самоуправления в крестьянских общинах, вышедших из крепостной зависимости⁵. Особое внимание уделено Городовому положению 16 июня 1870 г.⁶ и Городовому положению 11 июня

¹ Ахмедов Ч. Н. Институт полицейских урядников : профессиональная подготовка и социально-материальное обеспечение его деятельности (вторая половина XIX – начало XX века) : монография. СПб., 2018. 224 с.

² Там же. С. 6.

³ Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX века. М., 2003. 380 с.

⁴ Государственное управление и местное самоуправление на Южном Урале (XVIII – начало XX в.) : персонально-биографический аспект : сборник научных трудов. Уфа, 2013. 320 с.

⁵ Крестьянская реформа в России 1861 года : сборник законодательных актов. М., 1954. 494 с.

⁶ Высочайше утвержденное Городовое положение 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. 1870. СПб., 1874. С. 821–839.

1892 г.¹ В них определялся порядок избрания гласных в городскую думу, состав городской управы, функции городского головы городской думы. Регламентировалась деятельность органов городского самоуправления, устанавливались полномочия губернаторов и губернских учреждений по отношению к земским и городским учреждениям.

Целью данного пособия является изучение функционирования институтов местного управления и самоуправления в Российской империи во второй половине XIX в., заложивших основы формирования структуры местных органов власти в стране. В процессе исследования были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть правовые основы функционирования институтов местного управления и самоуправления в России во второй половине XIX в.;
- охарактеризовать конкретную деятельность органов местного управления и самоуправления в России во второй половине XIX в. на примере отдельных губерний;
- выявить роль полиции в системе органов управления и самоуправления Российской империи во второй половине XIX в.

Большую роль в написании учебного пособия оказали обобщающие монографические исследования, посвященные комплексному и системному анализу деятельности органов внутренних дел. Среди таких работ следует особо выделить труды ученых Санкт-Петербургского университета МВД России, которые отличаются сочетанием фундаментальной теоретической основы с эмпирическим материалом, отражающим конкретные стороны организации и функционирования органов внутренних дел и местных учреждений полиции². Из работ, посвященных конкретным методам исследования, можно отметить статью Г. В. Гиоева и А. С. Воротнева «Реформы органов управления полиции России и ее тыла с использованием системогенетического подхода»³.

¹ Высочайше утвержденное Городовое положение 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. СПб., 1893. С. 493–511.

² Министерство внутренних дел России : 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002. Т. 1. 608 с.

³ Гиоев Г. В., Воротнев А. С. Реформы органов управления полиции России и ее тыла с использованием системогенетического подхода // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49). С. 18–28.

ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

1.1. Система государственного управления в России в XIX веке

Вторую половину XIX в. некоторые авторы называют периодом не-оабсолютизма, характеризуя его как монархию с элементами буржуазного права и формальным отсутствием конституции и парламента. Если этот термин применим для европейских стран, то для характеристики государственно-правовой системы аграрной России, где элементы буржуазного общества находились еще в зачаточной форме, наверное, больше подходит такое определение, как «поздний абсолютизм».

Россия, являвшаяся более европейским, чем азиатским государством, развивалась в русле общеевропейских тенденций. Новая эпоха, начавшаяся после Французской буржуазной революции, не могла не бросить вызов крепостнической России: рано или поздно перемены были неизбежны. И пореформенный период в России характеризуется постепенным формированием основ буржуазного государства.

Для характеристики пореформенного периода развития Российской империи, начавшегося после отмены крепостного права в 1861 г., некоторые исследователи применяют термин «модернизация», под которым понимается проведение масштабных реформ. Их современники называли «Великими реформами» и переходом к новому, капиталистическому способу производства.

Политический строй России второй половины XIX века сохранил преимущественно систему государственного управления, сложившуюся еще в правление Александра I, который предпринял попытку упорядочить систему высшего государственного управления и местных государственных учреждений, придать им большее единообразие, гибко приспособить к нуждам нового времени.

На протяжении XIX в. Сенат оставался одним из органов центрального управления в царской России, но его функции изменились. В 1802 году Александр I подписал именной указ о правах и обязанностях Сената. Указ определял Сенат как «главный хранитель законов». Формально ему были подчинены в административном и судебном порядке все присутственные места в империи. Сенат мог отменить распоряжение министра, если оно не соответствовало действующему законодательству¹. Но уже в марте 1803 года был издан указ о лишении Сената права представлять замечания на все впредь издаваемые законы. Ограничивались и надзорные функции Сената за подведомственными ему учреждениями.

¹ Гиоев Г. В., Воротнев А. С. Указ. соч. С. 29.

Вскоре после восшествия на престол Александр I упразднил Тайную экспедицию Сената, которую вело следствие по политическим делам. Ее функции были переданы в учреждения, ведавшие уголовным судопроизводством¹.

Еще большие изменения коснулись коллегиальной системы. Коллегии, созданные еще в XVIII веке, в основном изжили себя, хотя и сыграли большую роль в укреплении абсолютизма и создании чиновничье-бюрократической системы.

После многих дискуссий среди высших сановников, приближенных к царю, коллегии по образцу европейских стран были заменены министерствами (слово министерство происходит от латинского «ministro» – служу, управляю).

По Манифесту 8 сентября 1802 г. было учреждено восемь министерств, в которых взамен коллегиальному решению вопросов была введена персональная ответственность. Министерства состояли из департаментов. Во главе министерства стоял министр, который назначался непосредственно императором. Ему подчинялись товарищ министра (его заместитель), директора департаментов и другие служащие. Они входили в Совет при министре, а при департаментах были созданы общие присутствия. Повседневная оперативная деятельность министерства осуществлялась через канцелярию. Кроме того, для решения отдельных вопросов создавались специальные учреждения, комиссии и комитеты.

Предполагалось, что создание министерств обеспечит строго централизованную систему управления. Все подчиненные министерству нижестоящие органы власти были обязаны отчитываться перед министром и согласовывать свои решения по делам «затруднительным»². Министерства военно-сухопутных сил, военно-морских сил и иностранных дел были созданы на базе ранее существовавших коллегий. Среди вновь созданных министерств (юстиции, коммерции, финансов, народного просвещения и внутренних дел) самым большим и многофункциональным стало Министерство внутренних дел³.

Название Министерства внутренних дел полностью соответствовало его месту в системе государственного управления – в его ведении находились все вопросы, касающиеся внутренней жизни государства: населения, экономики, охраны общественного порядка и других сторон повседневной жизни страны. Как общеадминистративный орган Министерство внутренних дел большое внимание уделяло крестьянству, являвшемуся наиболее многочисленной частью населения России. Это дела, касающиеся обеспе-

¹ Министерство внутренних дел России : 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002. Т. 1. С. 24.

² Там же. С. 28.

³ Там же. С. 29.

чения продовольствием (о хлебных магазинах, снабжении хлебом), переселения крестьян, крестьянских волнений. Министерство также ведало вопросами промышленности: давало разрешение на открытие новых фабрик и заводов, занималось обследованием состояния промышленности и отдельных предприятий, устанавливало награды за усовершенствования и нововведения в промышленности.

Одним из главных функций Министерства внутренних дел было местное управление, организация и контроль над деятельностью местных администраций – губернаторов и губернских правлений. В обязанности министра входили: забота о «повсеместном благосостоянии народа», включая снабжение населения продовольствием и жизненно необходимыми припасами, обеспечение «спокойствия, тишины и благоустройства всей империи» и т. д.

Вопросы государственного значения обсуждались и решались в Комитете министров – общем министерском совете – в присутствии императора и других высших чиновников. В 1805 г. полномочия Комитета министров были расширены: был определен круг вопросов, по которым министры представляли доклады императору. В их функцию, безусловно, входило исполнение поручений императора. Кроме того, министры были наделены правом вносить «в силу сомнения» свои предложения по тем вопросам, которые не регламентировались законодательством. Во время своего отсутствия из столицы Александр I передоверял Комитету дела высшей полиции и те, которые решались им лично.

В результате того, что функции Комитета министров не были строго определены, ему приходилось заниматься разнообразными вопросами: государственным имуществом, финансами, денежным обращением, акцизами, промышленностью, военными, просвещением, а также отдельными частными вопросами. Следует отметить, что в правительстве строгого разграничения предметов ведения министерств не было, и поэтому по многим вопросам сферы их деятельности пересекались.

Одним из наиболее значимых центральных высших учреждений эпохи Александра I стал созданный 1 января 1810 г. Государственный совет – законосовещательный орган при императоре. В его компетенцию входило обсуждение всех законов, представляемых на утверждение императору, важнейшие гражданские и военные дела, а также дела, относящиеся к сфере управления, юстиции и государственной экономии. В состав Государственного совета входили все министры и наиболее приближенные к императору и назначаемые им лица. Председателем Государственного совета являлся император, должность государственного секретаря исполнял М. М. Сперанский.

Учреждение Государственного совета привело к необходимости пересмотра и усовершенствования функций Комитета министров и министерств. Так, 25 июня 1811 г. было утверждено «Общее учреждение

министерств», которое, по существу, явилось завершением реформы государственного управления, начатого в 1802 г. При разработке данного документа был учтен предыдущий опыт практической деятельности министерств. «Общее учреждение министерств» устанавливало четкое разграничение функций между министерствами и другими государственными учреждениями, единые организационные принципы и порядок решения дел.

Кроме того, как и в Манифесте 8 сентября 1802 г., были выделены основные сферы государственной деятельности. Все дела государственные в порядке исполнительном подразделялись на 5 частей: 1 – внешние сношения; 2 – устройство внешней безопасности; 3 – государственная экономия; 4 – устройство суда гражданского и уголовного; 5 – устройство внутренней безопасности. К первому блоку было отнесено Министерство иностранных дел; ко второму – Министерство военное и Министерство морское; к третьему – Министерство финансов, Государственное казначейство, Ревизия государственных счетов, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения. 4 блок полномочий государства – устройство суда гражданского и уголовного – был возложен на Министерство юстиции, и, наконец, для обеспечения внутренней безопасности было учреждено Министерство полиции.

Местное управление, находившееся главным образом в ведении Министерства внутренних дел, также не претерпело существенных изменений. Оно осуществлялось губернаторами, стоявшими во главе губерний и назначаемыми императором. На окраинах страны в ряде губерний, в том числе в Оренбургской губернии, занимавшей пограничное положение, были введены должности генерал-губернаторов. Во главе уездов стояли капитан-исправники, осуществлявшие свои функции совместно с нижним земским судом, который был не судебным, а полицейским органом. Уезды делились на станы. Для управления казенными крестьянами были созданы волости. Во главе волостей в центральных губерниях России стояли волостные правления из волостного головы, старост и писаря.

Вместе с тем в системе управления каждой губернии имелись свои особенности. Они имелись и в Оренбургской губернии, которая отличалась пестрым этническим составом населения, устойчивостью традиционной системы управления и самоуправления у башкир, с чем российское правительство вынуждено было считаться. В связи с этим внедрение новых форм управления в Оренбургской губернии было возможно в первую очередь в городах-крепостях, построенных непосредственно в ходе административно-территориальных преобразований в крае.

В первой половине XIX в. складывается более или менее упорядоченная система управления Оренбургской губернией. Во главе губернии находились военный губернатор (впоследствии генерал-губернатор) и гражданский губернатор. В г. Оренбурге размещалась канцелярия воен-

ного губернатора, в г. Уфе – канцелярия гражданского губернатора. Были учреждены: губернское правление, судебные гражданские, уголовные и казенные палаты, приказ общественного призрения, 6 городничих правления и 10 уездных судов¹.

Военный губернатор непосредственно подчинялся императору и был наделен чрезвычайными полномочиями: исполнял административные, полицейские, финансовые и судебные функции, являлся командующим Отдельного Оренбургского корпуса, Уральского казачьего и Башкиро-Мещеряцкого войск. Нередко, пользуясь неограниченной властью, военные губернаторы вмешивались в дела гражданских губернаторов².

Судебная система оставалась сложной и громоздкой: она была представлена губернскими судебными палатами и нижними звеньями сословных судов – уездным судом, городовым магистратом, нижней расправой.

В целом, подводя итог рассмотрению системы государственного управления в Российской империи в первой половине XIX в., следует отметить, что этот период в Российской империи характеризовался усилением централизации и концентрации государственного управления в руках абсолютного монарха. Складывается более или менее стройная система управления. Преобразования, проведенные в период правления Александра I, учреждение министерств и Государственного совета к коренным изменениям в системе государственного устройства не привели и сохранили неизменными основы абсолютизма.

Во второй половине XIX в. в основном структура центральных органов власти и управления оставалась прежней. Государственный совет сохранил свой статус ведущего государственного учреждения. В разные периоды деятельности круг его обязанностей менялся, но при всех изменениях ряд функций оставался постоянным. Это прежде всего подготовка и обсуждение проектов законов. Кроме того, на его заседаниях рассматривались бюджеты министерств, вопросы банковской политики и другие вопросы государственного хозяйства; в его ведении находилось управление отдельными национальными регионами Российской империи (Прибалтикой, Грузией, Камчаткой и другими областями).

Особую роль Государственный комитет сыграл при подготовке и проведении крестьянской реформы 1861 г., организовав работу над зако-

¹ Буканова Р. Г. Взаимодействие органов государственного управления и самоуправления в городах Оренбургской губернии в первой половине XIX в. // Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII – начало XXI в.) : сборник статей Всероссийской научной конференции «Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII – начало XXI в.)» (г. Оренбург, 30 октября – 2 ноября 2012 года). Оренбург, 2012. С. 120–122.

² Дело по обвинению военного губернатора Бахметьева во вмешательстве в деятельность гражданского губернатора Куриса // ГБУ ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 473. Л. 1.

нопроектами по крестьянскому вопросу, в том числе такими, как «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», о земских и городских учреждениях. При Государственном совете были созданы специальные комитеты: Секретный и Главный комитеты по крестьянскому делу и редакционные комиссии при них, которые действовали в 1857–1861 гг. После отмены крепостного права взамен этих комитетов был создан Главный комитет об устройстве сельского состояния. Он работал с 1861 по 1883 гг.

За период деятельности этих комитетов было собрано большое количество материала со всех регионов Российской империи: журналы и дела, записки и проекты разных лиц, делопроизводство комитетов, отчеты губернских комитетов, а также отчеты флигель-адъютантов и генерал-адъютантов, командированных в связи с проведением реформы на места для предотвращения ожидавшихся крестьянских восстаний. Они дают возможность изучить «закулисную» сторону проведения крестьянской реформы. При Государственном совете создавались и другие комитеты и комиссии. Так, существовали: специальный комитет по торговле с Азией, комиссия для изучения и описания состояния железных дорог и железнодорожного дела и другие.

Сенат во второй половине XIX в. превратился прежде всего в кассационную инстанцию, наблюдающую за правильностью применения законов. В пореформенное время в числе обязанностей Сената было решение некоторых крестьянских дел. Был создан II департамент Сената, в котором решались дела по жалобам на решения губернских по крестьянским делам присутствий, дела о земельных переделах, о спорах помещиков с временнообязанными крестьянами, о семейных разделах и другие вопросы.

1.2. Основные законодательные акты Российской империи второй половины XIX века

Законодательство XIX в. всесторонне отображает историю социально-экономического развития страны: историю промышленности, историю аграрных отношений, положение крестьянства и других слоев населения, внутреннюю и внешнюю политику царской России.

В современной правовой системе Российского государства для обозначения всех документов правового характера используется юридический термин «нормативный правовой акт», который объединяет в себе такие понятия, как закон и подзаконные акты (указы, постановления, приказы, инструкции, положения и т. п., издаваемые в пределах своей компетенции уполномоченными государственными органами или должностными лицами).

Основная сложность при изучении российского законодательства XVII–XIX вв. состоит в том, что в дореволюционной России четкого определения понятия «закон» и критериев для отделения закона от прочих распоряжений верховной власти в российской историко-правовой науке выработано не было. Для обозначения документов правового характера в XIX в., к примеру, использовались такие термины, как «указ», «устав», «положение», а в XVII в. свод законов назывался «уложением».

При отсутствии точного понятия закона трудно выделить из всего многообразия указов те, которые по их юридическому действию можно было бы рассматривать как законы. Ближе всего к значению закона находится понятие «царский указ». Поэтому историки права давали самые общие определения понятия «закон», но при этом основным критерием считалась законодательно оформленная воля императора. Так, историк Г. В. Вернадский считал, что, начиная с Петра Великого, единственным источником права делается воля законодателя. Этому же мнению придерживались и другие исследователи, но с учетом формальных требований, предъявляемых к законотворчеству: «воля государя, правильно объявленная», вид распоряжения, «указ, издаваемый определенным порядком» и т. д. Формальным признаком закона со времен Петра I являлась царская подпись, но этот принцип нарушался тем, что в одном ряду с письменными указами находились и устные, «объявленные указы».

В российском законодательстве слово «указ» тоже не имеет конкретного значения. Указами назывались акты всех органов власти, издаваемые в процессе управленческой деятельности. Следовательно, чтобы разграничить законы и акты как административные распоряжения, применяется термин «законодательные акты». Термином «законодательные акты» обозначаются документы общеправового характера, издаваемые царем, просто «актами» называются документы частноправового характера. Следовательно, под нормативно-правовой базой того или иного явления дореволюционной России следует понимать законодательные акты, издаваемые царем.

В Российской империи к началу XIX в. окончательно утвердился приоритет закона как источника права. С его утверждением связано стремление к восполнению пробелов в законодательстве, требование соблюдения законов и точности их воспроизведения при решении конкретных дел, начало кодификации законов.

Главным направлением государства в области законодательства становится развернутая кодификация действующего права. Основным источником права в период становления абсолютной монархии оставалось еще Соборное уложение 1649 г. – свод феодального права, действовавшее в России до начала XIX в. В то же время в XVIII в. было издано большое количество новых правовых актов – манифестов, жалованных грамот, уставов, регламентов, инструкций и указов. И уже в начале XIX в. объективно

возникает потребность в проведении новой систематизации законодательства, порученной М. М. Сперанскому. Итогом систематизационных работ стало создание Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи.

Наиболее полным сборником законодательных актов, расположенных в хронологическом порядке, по номерам утверждения каждого акта царём, является Полное собрание законов Российской империи. Составлением и изданием Полного собрания законов Российской империи последовательно занимались: 2-е отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии, Кодификационный отдел Государственного совета и Отделение свода законов Государственной канцелярии.

Первое Полное собрание законов Российской империи было основано на достаточно широком использовании различного материала. Оно включило в свой состав все законодательные акты от Соборного уложения до конца царствования Александра I, но не ограничилось только ими (всего 30 920 актов). Помимо законодательных памятников в Собрание введены судебные решения и различные распоряжения: по существу своему частные и случайные, но по историческому их достоинству важные. Они сохранены в Собрании как памятник той эпохи, как указание «общественных его нравов, как изображение гражданской его жизни». Таким образом, издание частично оказывается шире, частично уже своего названия.

Гораздо большей целостностью отличается II Полное собрание законов Российской империи, охватывающее законодательные акты правления Николая I и Александра II. Здесь документов бытового характера значительно меньше. Но оно охватывает период реформ, поэтому по документам II Собрания можно получить всестороннее представление о нормативно-правовой базе «Великих реформ» второй половины XIX в.

Руководитель издания I и II Полных собраний законов М. М. Сперанский в специальном докладе Николаю I по поводу подготовки II Собрания писал: «Предстоящее издание в некоторых отношениях полнее первого, как потому, что в собирании указов не было столько затруднений, так и потому, что в издании, включающем в себе важнейшие узаконения, можно пропустить даже самых временных положений, которые еще действуют и будут действовать, может быть на долгое время».

Однако эта верная в основе своей мысль не отражает все же действительного положения дела полностью. Если собирать материал для II Собрания было легче, то сомнений о том, что следует и не следует включать, было ничуть не меньше. По соображениям политического характера в состав данной публикации не вводились секретные документы. II Полное собрание законов, так же как и I, является неполным.

Законодательные памятники, напечатанные в составе данного издания, заимствованы составителями из различных архивов, а главным образом из Сената как основного учреждения, хранившего законы.

Архив II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии представляет интерес материалами, связанными с работой по кодификации и составлению Полного собрания законов Российской империи. Но так как в Полное собрание включались далеко не все законодательные акты, то понятно, что архивный материал II отделения представляет большой интерес. В издание не были включаемы рескрипты, повеления и другие акты, если на них имелись указания: «сообщить оные, куда следует письменно или поступить без огласки». Целый ряд актов не попал в Полное собрание в силу соображений политического характера. Позже были сделаны некоторые дополнения, но все же подсчет, произведенный в 1870 г., показал, что за время с 1649 по 1865 г. в Полном собрании законов напечатано 42 860 статей, а в архивных фондах за 1704–1865 гг. имеется 124 177 указов.

Полное собрание законов включало все разновидности законодательных актов дореволюционной России: манифесты, «учреждения», положения, уложения, уставы, рескрипты, «высочайше утвержденные» мнения Государственного совета, журналы Комитета и Совета министров, именные указы и пр. Не включались акты церковного управления (предполагалось издание отдельного «Собрания узаконений» церковного ведомства), а также законодательные акты, касавшиеся императорского двора и придворного ведомства вообще (из-за нежелания огласки).

Второе издание Полного собрания законов Российской империи выпускалось ежегодно с 1830 по 1884 гг. и охватывало законодательные акты с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г. Состояло из 55 томов (по несколько книг в каждом) и включало более 60 тыс. законодательных актов. В конце каждого тома давались штаты, рисунки, чертежи и другие приложения ко всем законодательным актам, а также хронологический и алфавитно-предметный указатели. В 1885 г. был издан алфавитно-предметный указатель II Собрания законов Российской империи в 4-х книгах, а в 1911 г. – алфавитно-именной указатель. Третье издание Полного собрания законов Российской империи выпускалось ежегодно до 1916 г. и охватывало период с 1 марта 1881 г. до конца 1913 г. Состояло из 33 томов (по 2 отделения в каждом томе) и включало более 40 тыс. законодательных актов. Хронологический и алфавитно-предметный указатели давались во 2 отделении каждого тома.

Важным памятником законодательства России первой половины XIX в. стал Свод законов Российской империи. В нём было впервые обобщено и систематизировано в форме инкорпорации все действующее законодательство, изложенное уже по предметному (отраслевому) принципу. Его первое издание было подготовлено в 1832 г. и в последующем неоднократно переиздавалось. Последнее полное переиздание датируется 1857 г. После 1857 г. публиковались только продолжения и неполные издания отдельных томов.

Для нас наибольший интерес представляет издание 1876 г., вышедшее при Александре II, которое включило большую часть законодательства периода Великих реформ: в частности, Земское положение 1864 г., Городовое положение 1870 г., Общее учреждение общественного управления сельских обывателей, Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г., Устав гражданского судопроизводства и законы о судопроизводстве и взысканиях гражданских 1864 г., Устав о воинской повинности 1874 г. В 1877 г. в XV том был включен Устав уголовного судопроизводства и законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках.

Акты о крестьянской реформе были выделены в особое приложение к тому IX под единым наименованием «Положения о сельском состоянии», куда были включены различные положения о крестьянах, изданные начиная с 19 февраля 1861 г., в том числе Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, Положение о выкупе крестьянами земельных угодий, Положение о губернских и уездных учреждениях по крестьянским делам, Положение о бывших государственных крестьянах.

Издание Полного собрания законов Российской империи и действие Свода законов Российской империи прекратилось с падением самодержавия, однако большинство помещенных в них актов действовало вплоть до Октябрьской революции 1917 г.

ГЛАВА 2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

2.1. Земские учреждения и их функции

Экономическая модернизация, изменения в социальной сфере поставили острую проблему реорганизации управления и местного самоуправления в пореформенной России, переустройства и оптимизации прежних органов власти и учреждения новых. В этих условиях становится не только необходимым, но и возможным создание реальной системы самоуправления в селах и городах России. Примером создания системы самоуправления на местах явились земская и городская реформы Александра II, которые не были завершены, но тем не менее доказали свою эффективность.

Первый опыт создания и функционирования органов местного самоуправления относит нас еще к временам земской реформы Ивана IV. Земства – это система учреждений местного самоуправления, сложившаяся еще в XVI в. В ходе реформ Ивана Грозного в городах, «черных» (государственных, черносозных) и дворцовых волостях были учреждены выборные органы местного самоуправления – земские избы. Состав выборных лиц: земский староста, земский дьячок, ведавший канцелярией, и целовальники (от выражения «целовать крест») – должностные лица, которые избирались из посадских людей или черносозных или дворцовых крестьян для выполнения финансовых или судебных дел. По мере укрепления крепостного права в России в конце XVI в. земские избы были полностью подчинены воеводам, фактически превратившись в их личную канцелярию.

Учрежденная еще Екатериной II в 1785 г. система местного самоуправления имела сословный характер, охватывая лишь дворянство и зажиточных горожан, и фактически была лишена самостоятельности. Поэтому в решении вопросов местного значения определяющей была идея «управления», нежели «самоуправления». В условиях социально-политического кризиса 50-60 гг. было очевидно, что новая организация в решении местных дел должна строиться на основе самоуправленческого начала с привлечением к решению местных дел выборных представителей от сословий.

Необходимость в общегосударственном масштабе повсеместного учреждения органов местного самоуправления возникла в середине XIX в. в связи с отменой крепостного права, приведшей в движение весь государственный механизм Российской империи второй половины XIX в. По своим масштабам отмена крепостного права имела громадное значение: она фактически являлась «революцией сверху», приведшей к изменению всей общественно-политической системы государства.

Крестьянская реформа 1861 г. потянула за собой целый комплекс мер, имеющих синтетический характер и затрагивающих основы не только государственной системы права, но и сферы социальной и общественной жизни, вопросы регулирования имущественных, земельных, финансовых и других форм отношений.

В ходе реализации поставленных задач на протяжении второй половины XIX в. шел процесс перестройки всей системы управления и создания органов местного самоуправления. И прежде чем государство приступит к реализации замыслов в рамках последующей земской и городской реформ 1864 и 1870 гг., первый шаг был уже сделан в ходе осуществления крестьянской реформы 1861 г. с образованием крестьянского общественного управления.

Утрата помещиком административно-полицейской власти в отношении крестьян предполагала необходимость дальнейших серьезных преобразований порядка управления на местах с учетом новых реалий, где отношения между помещиком и «сельским миром», равно как и отношения государственной власти и крестьянской общины, должны были выстраиваться в контексте изменения правового статуса большей части населения Российской империи и перевода крестьян в разряд «свободных сельских обывателей».

Сам процесс освобождения крестьян был довольно сложным. Комиссия по подготовке акта об освобождении крестьян закончила свою работу только в 1860 г. 14 января 1861 г. он поступил в Главный комитет по крестьянскому делу при Государственном совете, 17 февраля был одобрен Государственным советом, а 19 февраля 1861 г. манифест об освобождении крестьян был подписан императором. «Высочайше утвержденное общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (далее – Положение 1861 г.), было дополнено отдельными положениями, имевшими отношение к отдельным группам лиц и отдельным регионам.

Суть заключалась в том, что крестьяне, переведенные в разряд «свободных сельских обывателей», получали личную свободу и некоторые имущественные права «свободных крестьян-собственников». Помещики имели право заключать с крестьянами «добровольные соглашения о размере поземельного надела и повинностей». Во-первых, условия освобождения крестьян в регионах отличались. Во-вторых, крестьянская община, получив независимость от помещика, была поставлена перед необходимостью самой заботиться об устройстве быта, выстраивать отношения с властью. Поэтому крестьянская реформа, хотя и была провозглашена сверху, не могла быть проведена из центра. Каждый регион, состоявший из групп губерний или других административных единиц, должен был решать вопросы отмены крепостного права с учетом местных особенностей, опираясь на стихийно возникшие в общинах органы народовластия.

В самом царском Манифесте 19 февраля 1861 г. уже было предусмотрено возникновение новых органов управления и самоуправления. Говорилось, что «положениями определяется будущее устройство крестьян и дворовых людей, устанавливается порядок общественного крестьянского управления, и указываются подробно даруемые крестьянам и дворовым людям права и возлагаемы на них обязанности в отношении к Правительству и помещикам»¹.

В Манифесте также было указано «открыть в каждой губернии Губернское по крестьянским делам присутствие», которое должно было вести «делами крестьянских обществ». Для решения возникающих спорных вопросов в уездах вводился институт мировых посредников, которые должны были быть объединены уездным съездом мировых судей.

В помещичьих имениях (очевидно под начальством помещиков) создавались «мирские управления»: «оставляя сельские общества в нынешнем их составе, открыть в значительных селениях волостные управления, а мелкие сельские общества соединить под одно волостное управление»². В соответствии с местными положениями для каждого сельского общества следовало разработать уставную грамоту, в которых обозначались размеры их наделов и повинностей. Соответственно, содержание уставных грамот сельских общин было разным в Великороссийских, Новороссийских и Белорусских губерниях.

Особый интерес представляет вторая глава второго раздела Положения 1861 г., которая называется «О сельском общественном управлении». Если перечисленные выше «управления» и «съезды» мировых посредников вместе с губернскими и уездными государственными учреждениями мы относим к системе местного управления, то под «общественным управлением» следует, очевидно, понимать самоуправление, которое являлось не движением снизу как признак народовластия, а детально регламентировалось сверху.

Согласно ст. 46 Положения 1861 г. сельское общественное управление должно было состоять из: 1) сельского схода; 2) сельского старосты. Кроме того, при необходимости могли быть «назначенные по выбору» сельские должностные лица: сборщики податей, смотрители хлебных магазинов, училищ и больниц, лесные и полевые сторожа, сельские писари и т. д.

Сельский сход собирался по необходимости старостой, в остальное время от имени свободных сельских обывателей (крестьян) выступал староста, но при этом давалось право мировому посреднику или помещику потребовать созвать сход.

¹ Манифест 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. И. Чистякова. М., 1989. Т. 7. С. 29.

² Там же. С. 29.

В 18 пунктах Положения 1861 г. были перечислены дела, которые могли быть решены на сельских сходах¹. Кратко остановимся на наиболее важных из них. В первую очередь определялась выборность перечисленных выше должностных лиц. На сходе также назначались выборные, которые должны были представлять сельскую общину на волостном сходе. Должностным лицам, избранным на сходе и исправно исполняющим свои обязанности, назначалось жалование или иное вознаграждение.

Участие в сходах запрещалось лицам, совершившим преступления и находящимся под следствием. Они могли быть лишены права участия в сходе сроком до трех лет.

Сход решал семейные дела, особенно в части, касающейся имущественных разделов. Одни из наиболее болезненных вопросов для крестьян – условия коллективного пользования общинной землей, наделение крестьянских хозяйств участками за счет раздела общинных земель, раскладка тягла на членов общины – все эти вопросы тоже должны были решаться на сходах.

Здесь же были прописаны те общественные функции, которыми впоследствии были наделены земские учреждения: вопросы благоустройства, просвещения, забота о неимущих и больных.

Большое внимание обращалось на сбор казенных податей и денежных сборов с членов общины и ведение учета по ним. Кроме казенных податей, которые распределялись среди членов общины, собирали земские и мирские сборы как деньгами, так и «натуральными повинностями». За отбыванием повинностей и уплатой оброка в пользу помещика тоже следили староста и должностные лица, отвечающие за это. Их задача состояла в том, чтобы не допускать недоимок, а если кто-то вовремя не выплатил долги по денежным и натуральным сборам, то принимали меры к их взысканию.

Община должна была неукоснительно соблюдать интересы помещика: сельский староста должен был «немедленно исполнять законные требования помещика». Пока крестьяне находились на помещичьей земле, сельский староста должен был наряжать на работу крестьян, а с тех, кто платил оброк, взыскивать оброк. Вот таков был круг полномочий сельского схода. Однако о полном народовластии говорить не приходится, так как все действия сельских выборных лиц были поставлены под жесткий контроль государственных учреждений и помещика.

В третьей главе второго раздела Положения 1861 г. регламентируется волостное управление, состоящее из: 1) волостного схода; 2) волостного старшины с волостным правлением; 3) волостного крестьянского суда.

¹ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. И. Чистякова. М., 1989. Т. 7. С. 47.

На волостном сходе могли участвовать сельские и волостные должностные лица и крестьяне – выборные каждого села. Норма представительства – один выборный от каждых десяти дворов.

Из участников волостного схода избирались судьи волостного крестьянского суда. Решения волостного схода распространялись на всех жителей волости. Кроме тех полномочий волостного схода, которые в основном были такими же, что и сельского схода, были: учреждение волостных училищ, обеспечение рекрутского набора и раскладка рекрутской повинности¹.

Все вопросы, касающиеся деятельности новых органов местного самоуправления, находились в ведении губернатора. Под его контролем осуществляли свою деятельность возникшие в ходе реформы присутствия по крестьянским делам, городские и земские учреждения. На протяжении второй половины XIX в. практически все вопросы местного управления решались через губернские канцелярии. К концу века, в период контрреформ, губернаторы практически были наделены неограниченными полномочиями. В частности, Положением «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», утвержденным императором Александром III 14 августа 1881 г., право административной высылки предоставлялось министру внутренних дел и губернским властям без какого-либо суда и следствия. Этот нормативный правовой акт расширил и без того широкие полномочия генерал-губернаторов.

Таким образом, местное самоуправление ограничивалось сельской общиной и волостью, которая могла состоять из одного или нескольких сел. Если полномочия сельских и волостных сходов в «Положении» прописывались в общих чертах, то очень подробно регламентировалась деятельность сельских старост, волостных старшин и судей, которые фактически были лишены самостоятельности, их деятельность была поставлена под контроль государственных органов. Несмотря на это, уже в самом начале Великих реформ был сделан шаг в сторону расширения прав сельских жителей, которые освобождались от личной зависимости от помещика и должны были вступить в прямые правоотношения с органами власти. Этот опыт, как мы полагаем, был учтен при проведении земской реформы 1864 г.

Одновременно с подготовкой крестьянской реформы 27 марта 1859 г. из представителей министерств внутренних дел, государственных имуществ и юстиции была создана Комиссия об уездных учрежде-

¹ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. И. Чистякова. М., 1989. Т. 7. С. 52–53.

ниях под председательством товарища министра внутренних дел Н. Милютина.

Подготовка реформы получила самый активный отклик в общественно-политической мысли и пробудила прежде всего нарастание либеральных настроений и ожиданий в российском обществе. Обращаясь к идее земства, И. С. Аксаков видел в нем возрождение подлинно гражданской жизни, что имела глубокие корни еще со времен вечевых порядков Киевской Руси и продолжила свое бытие в эпоху земских соборов, была грубо прервана правлением Петра I. Последующее развитие российской государственности следовало традициям западным и чуждым нашей народности.

Именно земское начало определялось И. С. Аксаковым основной стихией, где возможно было участие народа в делах государственных и зарождался духовный союз Земли и государства, стихия, что являлась движущей силой всей истории допетровской Руси. Земство как отражение самобытного гражданского существования являлось выражением подлинно жизни народной в России. Ушедшие в прошлое традиции земской соборной жизни привели к полному народному бездействию и безгласности, на несколько столетий лишив народ деятельностного выражения подлинно народного самосознания. «Равно как, – признает И. С. Аксаков, – в России не сформировалось той среды, которую мы называем обществом, и которая независимою духовною деятельностью могла бы придать силу земской стихии и сдержать напор государственного начала»¹.

Рассуждая о губительном для России государственном устройении, представители славянофильства таким образом характеризуют петровский абсолютизм, установившийся в России по западному образцу, противопоставляя ему традиционно русское самодержавие с его опорой на мнение народное. «В самых первых временах, – говорит К. С. Аксаков, – в славянских народах мы встречаем жизнь общинную с ее необходимым проявлением – совещанием, носившим в древности название веча»².

К. С. Аксаков подчеркивает, что в основание отечественной государственности положена идея добровольного призвания власти, утвержденной с согласия народа. Данный факт рассматривается определяющим в истории взаимоотношений земского начала и государственной власти, начало взаимной доверенности и осознание единства. В подтверждение этой глубинной связи К. С. Аксаков апеллирует к эпохе веча и земских соборов,

¹ Аксаков, И. С. Сочинения в 7 томах. Том 5. Государственный и земский вопрос. Статьи о некоторых исторических событиях. 1860–1886. Статьи из «Дня», «Москвы» и «Руси». М. : Типография М. Г. Волчанинова (бывш. М. Н. Лаврова и К°), 1887. 230 с.

² Там же. С. 232.

в деятельности которых государство усматривало не ограничение своей власти, а вспомоществование.

Настроения славянофилов отражало стремление освободиться от западно-европейских политических и духовных идеалов, определивших формирование той общественной среды, что пребывает в отчуждении от народа и народности. Говоря о несостоятельности политических форм, заимствованных у Европы и чуждых национальной культуре, Аксаков предостерегает от желания следовать путем европеизма до конца, подчиниться беспрекословно законам европейского развития и стать европейцами в полном значении этого слова.

Истинное славянофильство, утверждал А. В. Васильев, никогда не было глашатаем и проводником абсолютизма, перенесенного извне на русскую почву и принявшего форму солдатского, полицейского государства, противопоставившего себя народу: «По убеждению славянофильства, для правильного, благополучного и прочного существования государства и народа необходимо ладное и стройное сочетание свободной в своих решениях Государевой власти с земским самоуправлением, народною и личною свободой»¹. Вопреки исконному традиционному соборному, земскому началу, что гармонично дополняло власть княжескую и царскую, заимствованные порядки стали «той искусственной преградой, тем «средостением» между властью и народом, которые справедливо считаются главнейшею причиной всех наших государственных и народных бед и злоключений»².

В возрождении земского начала и образовании земских органов самоуправления представители славянофильской мысли видели необходимый залог обновления России, определяя это как задачу первостепенной важности.

В контексте развернувшихся дискуссий во второй половине XIX в. возник целый ряд теорий местного самоуправления.

Главный вопрос, вокруг которого шли дискуссии, – это вопрос о месте органов самоуправления в системе органов государственной власти. То есть можно ли отнести органы местного самоуправления к институтам государственной власти на местах? В попытке определить приоритеты по данному вопросу в то время конкурировали две теории местного самоуправления: общественная, предусматривавшая предоставление каждому сообществу права самостоятельно реализовывать свои общественные интересы (сторонники В. Мешков, О. Васильчиков), и государственная, предполагавшая, что правительство наделяет органы

¹ Теория государства у славянофилов : сборник статей / И. С. Аксакова, К. С. Аксакова, А. В. Васильева [и др.]. СПб. : Типография А. Пороховщикова, 1898. С. 52–53.

² Там же. С. 53.

местного самоуправления частью своих полномочий, а следовательно, делает их «особыми органами» государственной власти (сторонники В. Безобразов, О. Грановский, М. Лазаревский, М. Коркунов, А. Михайловский)¹.

В конечном итоге при подготовке реформ местного управления были объединены эти две противоречивые теории, что давало возможность правительству в зависимости от обстоятельств квалифицировать земства и городские думы как общественные или государственные учреждения².

В специальной записке, составленной в начале 1861 г., Н. Милютин изложил свои предположения по преобразованию системы местного управления и самоуправления, предлагая четкое разделение «административно-полицейских» и «хозяйственно-экономических, благотворительных» дел: первые оставались в ведении губернаторов и губернских правлений; вторые предполагалось передать сословным, выборным губернским и уездным земским присутствиям (или учреждениям), наделенным широкой самостоятельностью³.

Другим, не менее важным, являлся вопрос о степени участия в земских учреждениях представителей от различных категорий населения. Консервативная часть высшего руководства была настроена на сохранение привилегий в будущих земских учреждениях, в то время как прогрессивные реформаторы настаивали на создании сословных земских организаций.

Возглавивший комиссию о губернских и уездных учреждениях в 1861 г. новый министр внутренних дел П. Валуев полагал, что разделение избирателей на курии должно иметь в основе не сословный, а имущественный характер. В его пояснительной записке к проекту говорилось, что «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, было бы неудобно в применении к земским учреждениям, имеющим в принципе не сословные, но общие, хозяйственные интересы известных местностей»⁴.

Специально созданная комиссия по подготовке реформы завершила свою работу только в марте 1863 г. Создание земских учреждений началось в феврале 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

В предложенном комиссией проекте функции земских органов были ограничены исключительно вопросами местного значения, главным обра-

¹ Румянцев В. А. Борьба идей при подготовке земской реформы 1864 г. // Проблемы законности. 2014. № 127. С. 5.

² Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). М. : Международные отношения, 2002. С. 22, 31.

³ Румянцев В. А. Указ. соч. С. 7.

⁴ Хрестоматия по истории СССР 1861–1917 гг. / сост. С. С. Дмитриев, Р. Г. Эйслогова. М., 1970. С. 215.

зом – хозяйственными. Прямо было указано, что земские учреждения не могут входить в губернские или уездные правительственные органы, также не должны иметь в своем подчинении какие-либо правительственные учреждения: земства были задуманы как местные и общественные учреждения.

Хотя при окончательном решении вопроса о земствах сословный принцип формирования новых местных органов был отвергнут, избирательная система была построена по имущественному признаку, что, впрочем, имело прямое отношение к сословному положению избирателей.

1 января 1864 г. было утверждено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в котором было предусмотрено создание трех избирательных курий.

Первая курия – уездных землевладельцев с высоким имущественным цензом. В основном в нее входили крупные землевладельцы – дворяне. Мелкие дворяне могли участвовать в выборах через уполномоченных лиц.

Во вторую курию, городскую, входили лица с купеческим капиталом или владельцы предприятий.

Третья, сельская курия без имущественного ценза. В этой категории избирателей была введена трехступенчатая система выборов. Выборщики, назначенные на волостном сходе, посылали своих выборщиков на собрание, которое избирало земских гласных.

Земские учреждения включали в себя распорядительный и исполнительный органы. При этом исполнительный орган был подотчетен распорядительному органу, но в пределах своей компетенции мог действовать самостоятельно.

Губернское земское собрание избиралось членами уездных собраний. Председателями земских собраний, как правило, становились предводители губернского и уездного дворянства. Волостные земские собрания не были созданы. Существование земских учреждений допускалось только на губернском и уездном уровнях. Высшего органа, возглавляющего и координирующего работу всех земств, тоже не было создано.

Земская управа – исполнительный орган – состоял из председателя и двух членов. Они избирались на 3 года. Председатель уездной управы утверждался в должности губернатором, председатель губернской управы – министром внутренних дел.

В положениях о земских учреждениях имелись нормы, обеспечивающие контроль со стороны правительственных органов. Надзор за их деятельностью в основном осуществляло Министерство внутренних дел. В губернии контрольные функции исполнял губернатор. Высший надзор за работой земств осуществлял Правительствующий Сенат. Ему принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральными и местными администрациями, другими правительственными учреждениями, а также с частными лицами и организациями.

Кроме того, предусматривался судебный надзор за органами местного самоуправления¹.

На земские учреждения были возложены следующие функции: распоряжение капиталом, имуществом и деньгами земства, содержание земских зданий и дорог, продовольственные вопросы, благотворительность, страхование имущества, развитие местной торговли и промышленности, санитарные меры, местное здравоохранение и образование.

Земствам удалось внести значительный вклад в развитие местной экономики, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения – особенно в тех случаях, когда на местах отсутствовали государственные учреждения. По некоторым данным, около 60 % собранных налогов оставались в распоряжении земских учреждений, которые тратились на содержание начальных земских школ с 3–4-летним сроком обучения, больниц, строительство дорог, а также на оплату земских должностных лиц и благотворительность.

Например, для доставки корреспонденции в те места, где не было государственной почтовой связи, с 1871 г. стала создаваться земская почта. В начале XX в. земская почта обслуживала 3 губернии и 236 уездов.

Большой вклад внесли земства в развитие такой отрасли науки, как статистика. Земская статистика считается наиболее полной, отражающей все стороны хозяйственной и бытовой жизни пореформенного крестьянства. Основная задача подворных переписей, организованных земствами, заключалась в обложении населения земскими сборами. Эпизодически статистические работы проводились земствами с конца 1860-х гг. С 1871 г. в земствах стали создаваться статистические учреждения: столы, отделения, на базе которых впоследствии были созданы статистические бюро. К 1886 г. статистические органы были созданы почти во всех земствах. Наряду с подворной переписью, земские статистики внесли большой вклад в исследования экономического положения крестьянства.

К компетенции органов местного самоуправления было отнесено и попечение о школах, точкой соприкосновения земств и духовного ведомства стала сфера народного просвещения.

Образовательные учреждения, существовавшие в России наряду с церковными школами, преимущественно носили сословно-ограниченный характер и были доступны для весьма узкого социального круга. Применительно же к крестьянской среде речь шла только лишь об освоении азов грамотности, где наиболее привычной являлась фигура церковного дьячка.

С отменой крепостного права крестьянская часть населения Российской империи постепенно переходила в категорию свободных сельских обывателей, приобретая права и новые социальные возможности, становясь более активной социальной единицей. Столь серьезное изме-

¹ Овчинников И. И. Указ. соч. С. 45.

нение статуса большей части населения неизбежно подняло целый ряд вопросов, среди прочих, о необходимости реформирования системы начального образования.

В ходе реформы в сфере образования было принято «Положение о начальных народных училищах» от 14 июня 1864 г. (далее – Положение 1864 г.), согласно которому создавалась новая образовательная единица, призванная по-прежнему «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания» (ст. 1). По Положению 1864 г. попечение об удовлетворении потребностей населения в начальном образовании и о надлежащем его нравственном направлении было возложено на уездные и губернские училищные советы во главе с епархиальным архиереем (ст. 19). Согласно изменениям, внесенным в Положение о начальных и народных училищах от 25 мая 1874 г. (далее – Положение 1874 г.), главенство в уездных и губернских училищных советах было передано от архиереев предводителям дворянства.

Оценивая вклад земств в сферу образования, П. Н. Милюков приводит следующие цифры: в 1868 году земские расходы на школу по 27 губерниям составляли 408 тыс., в 1869 г. расходы по 16 губерниям составляли уже 721 тыс., т. е. речь идет о цифрах, которые до тех пор не тратило на народную школу никакое другое центральное ведомство. В масштабе всего государства затраты земств на сельские училища доходили до 6 млн¹.

Передавая российская общественность все более поворачивалась в сторону модели европейской общеобразовательной школы, высказываясь за «эволюционную смену менталитета общества через школу по чертежам общеевропейского, общемирового дома»². Земское образование приобретало новые черты, изменив приоритеты в пользу формирования свободного мышления, не ограниченного рамками церковной доктрины. И если в начале правления Александра II количество церковно-приходских школ оценивалось как вполне удовлетворительное, то в 70-х гг. их численность сократилась почти в 4 раза (с 18 597 до 4 440)³.

В виду произошедших изменений в сфере образования в российском обществе развернулась серьезная полемика по вопросу о приоритетах и недостатках церковного и земского образования. Дискуссия, в которую были вовлечены все заинтересованные стороны – прежде всего государство, церковь, земства и широкая общественность, высвечивала самые различные аспекты данной проблематики: вопрос о всеобщности начального

¹ Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры. СПб., 1897. Ч. 2. С. 349.

² Троицкий В. Ю. Традиции земского просветительства и современная школа // Земский вестник. 1995. № 6. С. 20.

³ Преображенский И. Отечественная церковь по статистическим данным с 1840–41 по 1890–91 гг. СПб., 1897. С. 29, 81.

образования, подготовке квалифицированных педагогических кадров, финансировании и др.

С вступлением на престол Александра III взгляд государства на проблему начального образования и роли духовенства в таковом склонился в пользу церкви. Вопрос о возможных пагубных последствиях для состояния умов российских подданных в случае устранения определяющего начала церкви в сфере народного образования в 80-х гг. был поднят на правительственном уровне и стал предметом серьезных обсуждений. По итогам таковых «Комитет министров выразил единогласное убеждение, что «духовно-нравственное развитие народа, составляющее краеугольный камень всего государственного строя, не может быть достигнуто без предоставления духовенству преобладающего участия в заведении народными школами»¹. В 1884 г. пошатнувшиеся позиции церковно-приходской школы были восстановлены, и православному духовенству возвращено определяющее положение в вопросах народного образования и воспитания. Государство значительно увеличивало ассигнования на церковно-приходские школы, в вопросах материального оснащения значительно уступавшие земским.

В правление Александра III в 1890 г. было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (далее – Положение 1890 г.), внесшее серьёзные коррективы в порядок формирования земств и поставившее их под еще больший контроль правительства.

Положение 1890 г. заменило три избирательных собрания двумя: в первое вошли дворяне, во второе – остальные избиратели, кроме крестьян; последние на волостных сходах стали выбирать кандидатов, из числа которых губернатор назначал положенное число гласных. В результате число представителей от крестьянства сократилось почти вдвое.

Для дворян был снижен имущественный ценз, в то время как для городской курии – существенно повышен. В итоге права участвовать в выборах по городской курии лишились более половины избирателей, ранее его имевших. Права участия в выборах лишилось духовенство (вместо этого епархиальные архиереи стали назначать в земские собрания депутатов от духовного ведомства), а также лица иудейского вероисповедания. Таким образом, новая избирательная система усилила преобладание дворян в земствах.

Для надзора за законностью деятельности земств создавались губернские по земским делам (с 1892 по земским и городским делам) присутствия, в состав которых входили как высшие представители губернской администрации, так и члены от земств. Губернатор получил право надзора за правильностью и законностью действий земских учреждений, а также

¹ Милюков П. Н. Указ. соч. С. 352.

право опротестовывать постановления земских собраний на основании не только их незаконности, но и нецелесообразности.

2.2. Городское самоуправление во второй половине XIX века

По образцу земских учреждений в 1870 г. были созданы сословные органы городского самоуправления. 16 (28) июня 1870 г. императором Александром II в ходе проведения реформ городского самоуправления Российской империи было утверждено «Городовое положение» (полное название документа «Высочайше утвержденное Городское Положение»)¹, заменившее прежние сословные думы всесословными городскими учреждениями. По новому Положению в городах были созданы городская дума (распорядительный орган), городская управа (исполнительный орган) под председательством городского головы и городское избирательное собрание.

Согласно Городовому Положению от 16 июня 1870 г. главным органом городского общественного управления, как и ранее, оставалась городская дума, а её старый исполнительный орган, т. е. дума распорядительная была заменена на городскую управу. Оба эти учреждения оставались выборными, но их состав пополнялся иным образом. Если по Положению 1846 г. каждое сословие избирало своих представителей в думы (общую и распорядительную), то Положение 1870 г. совсем ликвидировало сословный принцип, заменив территориальным или общесословным, и делило всех избирателей на 3 категории исходя из имущественного принципа. Принимать участие в выборах могли лишь те, кто имел в городе землю, дом или другую недвижимость. К первому разряду относили крупных плательщиков городских сборов, ко второму – средних, к третьему – мелких, с расчётом, чтобы каждая сумма платежей, которые вносились избирателями каждого разряда, составляла одну треть всех городских сборов. Каждый разряд избирал одну треть общего числа гласных. Такой порядок обеспечивал преобладание в выборных органах богатых горожан.

Члены управы выбирались городской думой. Руководителем обоих органов (думы и управы) по положению определялся городской голова, избираемый общим собранием думы. Он утверждался губернатором или министром внутренних дел.

Круг действий городского самоуправления был достаточно обширен. Он включал: распоряжение городскими капиталами и имуществом, попечение о внешнем городском благоустройстве, заготовках продовольствия и здоровье жителей, призрении бедных и других видах благо-

¹ Высочайше утвержденное Городское Положение // ПСЗРИ. Собрание 1825–1881. Т. 45. Ч. 1. № 48498. С. 821–839.

творительности, мерах предосторожности от огня и других бедствий, развитии народного образования, местной промышленности и торговли.

Городским властям было дозволено с согласия местной полицейской власти принимать обязательные постановления о противопожарных и санитарных мерах, ночных обывательских караулах, извозном промысле и т. п. Также в их обязанности входило покрытие расходов на полицию, пожарную часть, воинский постой, устройство арестантских помещений при полиции, отопление и освещение тюрем, выдачу определенных пособий государственному казначейству, другим учреждениям, ведомствам и т. п. Для выполнения таких функций, вверенных общественному управлению, думам предоставлялось право облагать особыми сборами недвижимость, торговые и промышленные заведения. Были определены и другие, менее важные предметы обложения.

Городовое положение 1870 г. давало полную возможность Министерству внутренних дел и губернаторам контролировать законность действий городского общественного управления, однако ограничивались средства воздействия на них. Это касалось случаев, когда распоряжения городских дум или управ формально не противоречили требованиям закона, но и не отвечали общей внутренней политике государства.

Новый закон, наоборот, передал административной власти надзор не только за законностью, но и за целесообразностью действий городского управления. Министерство внутренних дел и губернаторы наделялись теперь теми же полномочиями, что и по закону о земских учреждениях от 12 июня 1890 г. Теперь постановления городских дум стали утверждаться или приостанавливаться губернатором. По отношению к небольшим уездным городам постановления отменялись просто властью министра.

На качественный состав органов городского управления плохо влияло, по мнению администрации, то обстоятельство, что в Положении 1870 г. избирательное право было предоставлено всем плательщикам оценочного сбора с недвижимого имущества без всякого ограничения его каким-либо наименьшим размером. Низкий ценз существовал в отношении лиц, уплачивающих в пользу города сбор с торговых документов, гильдейских свидетельств и билетов. Это позволяло попадать в число городских гласных представителям бедных слоёв населения, среди которых революционные идеи находили наибольшее распространение.

Новый закон серьёзно ограничил право участия в городских выборах жителям с низкими доходами. Избирательное право сохранилось касательно купцов и мещан, имевших свидетельства первой гильдии в столицах, первой и второй гильдий – в прочих городах. В результате от участия в выборах были отстранены представители не только мелкой, но и средней буржуазии. Для дворян имущественный ценз был значительно снижен, что способствовало их преобладанию в выборных органах. В состав городских

избирателей были также включены представители благотворительных, научных и учебных учреждений, а также торгово-промышленных обществ, товариществ и компаний.

Оценивая итоги сложившейся избирательной системы, Б. Н. Чичерин, пробывший недолгое время на посту московского городского головы, в своих воспоминаниях писал: «Эта система, заимствованная у Пруссии, отдала городское управление в руки купечества, которое своим богатством значительно возвышалось над остальными сословиями. Юридическая бессословность фактически привела к преобладанию одного сословия. Иного исхода трудно было ожидать, ибо подкладка все-таки оставалась сословною. Купцы, мещане, ремесленники образовали отдельные корпорации с своими старшинами и выборными. Дворяне, с своей стороны, составляли самостоятельную корпорацию, стоящую вне городского общества, хотя многие из его членов, владея домами в городе, входили в состав последнего. Однако с развитием Москвы как промышленного центра, особенно после освобождения крестьян, дворянство в отношении к материальному благосостоянию не могло соперничать с купечеством. Последнее имело значительное большинство в первых двух разрядах, и только в третьем оно находило оппозицию в низших сословиях, которые имели тут перевес. Я говорил иногда, что наша дума представляет отсутствующее дворянство, равнодушное купечество и наглухую демократию»¹.

Следует также отметить, что при создании и введении Городового положения 1870 г. многие поселения относились к разряду городских, однако по всему складу жизни и по культурному уровню жителей весьма далеки от обычного городского типа, а потому общие нормы вряд ли могли быть применимы. Опыт показал справедливость этих сомнений. Думы небольших городских поселений оказались не в состоянии определить свои отношения с управами и другими исполнительными органами. Они не смогли выработать удовлетворительные местные правила, целесообразные постановления для жителей.

По Городовому положению от 16 июня 1870 г. были установлены права и обязанности городских дум и городских управ. Всего в Положении содержится 161 статья. Выделим некоторые из них, касающиеся полномочий городского самоуправления.

Статья 1. Попечение о распоряжении по городскому хозяйству и благоустройству предоставляется городскому общественному управлению, а надзор за законным сего исполнением – губернатору на точном основании правил настоящего Положения.

Статья 2. К предметам ведомства городского общественного управления принадлежат:

¹ Чичерин Б. Н. О земском и городском самоуправлении (1857–1894) // Хрестоматия по истории СССР. М., 1947. Т. 3. С. 165.

– дела по внешнему благоустройству города: попечение об устройении города согласно утвержденному плану; заведывание 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.

Статья 15. Учреждения городского общественного управления суть:

- 1) городские избирательные собрания;
- 2) городская дума;
- 3) городская управа.

Статья 16. Городские избирательные собрания состояются единственно для избрания гласных городской думы через каждые четыре года.

Статья 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 либо промыслового на мелочный торг или прикащицкого 1-го разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений;
- 4) если на нем не числится недоимок по городским сборам.

Статья 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 причисляются те из показанных в начале списка избиратели, которые, внося высшие размеры сбо-

ров, 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 думой.

Статья 31. Выборы производятся закрытою подачею голосов посредством баллотировки шарами.

Статья 35. В гласные городской думы может быть избираем каждый, имеющий право голоса на выборах. Число гласных из нехристиан не должно превышать одной трети общего числа гласных.

Статья 40. Избирательные собрания не имеют права давать избранным гласным никаких инструкций.

Статья 48. Городская дума составляется под председательством городского головы из гласных, избираемых на четыре года.

Статья 50. Члены городской управы присутствуют в заседаниях думы, участвуют в прениях и представляют объяснения по обсуждаемым делам, но пользуются правом голоса лишь в том случае, если они гласные.

Статья 55. Городской думе предоставляется:

1) назначение выборных должностных лиц и дела общественного устройства;

2) назначение содержания должностным лицам городского общественного управления и определение размера ононого;

3) установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов;

4) сложение недоимок по городским сборам;

5) отнесение содержания мостовых и тротуаров и чистки улиц на общие средства города и вообще переложение натуральных повинностей в денежные (далее перечисляются остальные хозяйственные функции городской думы – всего 14 пунктов.).

Статья 56. Заседания городской думы назначаются:

а) по усмотрению городского головы;

б) по требованию губернатора;

в) по желанию не менее одной пятой числа гласных.

Статья 60. Гласный, имеющий намерение сделать в заседании городской думы предложение, обязан известить городского голову о предмете своего предложения за три дня до заседания. По предложению же, сделанному без соблюдения сего правила, хотя и могут быть допущены прения, но с отсрочкою окончательного решения до одного из следующих заседаний.

Статья 72. На городскую управу возлагается непосредственное заведывание делами городского хозяйства и общественного управления. Управа ведет текущие дела по городскому хозяйству, изыскивает меры к его

улучшению, исполняет определения думы, собирает нужные ей сведения, составляет проекты городских смет, взимает и расходует городские сборы на установленных думою основаниях и представляет в назначенные думою сроки, отчеты о своей деятельности.

Статья 80. Если городская управа большинством членов полного ее присутствия признает определение городской думы противозаконным, то, не приводя оно в исполнение, представляет о сем думе и за сим, в случае неустранения разногласия между думою и управою, вносит дело к губернатору.

Статья 82. Должности городского головы, членов городской управы и городского секретаря замещаются по выбору городской думы.

Статья 99. Должностным лицам городского общественного управления не присвоаются прав государственной службы за исключением лишь городского в губернских городах секретаря.

Данное Положение было необходимо ввести в действие во многих губернских и областных городах. Отдельно было предписано, чтобы «в столичных городах Санкт-Петербург, Москва, Одесса истребовать от Общих Дум в течение 6 месяцев соображений по вопросам о применении в своих городах, с указанием статей которые должны подлежать частным изменениям и дополнениям»¹.

Один из значимых вопросов самоуправления – это контроль над санитарным состоянием городов пореформенной России. Поэтому предпринимались меры по охране здоровья людей и борьбе с заразными болезнями. «Для ограждения Оренбургской губернии со стороны Каспийского моря предоставить тому Военному Губернатору внести в обязанность Начальнику Ново-Александровского укрепления, устроенного на Северо-восточном берегу Каспийского моря и Командиру Гурьева городка: – собирать сведения о благополучии мест, находящихся в сообщении и в летнее время еженедельно доносить Военному Губернатору; – подвергать мед. осмотру приходящие из морей суда, которые приплывут из Персидских и Туркменских берегов, не бывавших предварительно в Астрахани; – в сомнительных случаях прерывать сообщение с подвергшимися заразе местами и немедленно принять все карантинные меры, доносить Оренбургскому военному губернатору для дальнейших распоряжений. Причем нужно отнестись к Главноуправляющему Грузией и Астраханскому губернатор, чтобы они в случае появления заразы в местах их управления, донесли Оренбургскому губернатору.

1. Для ограждения Оренбургской губернии по сухопутной азиатской границе, довольствоваться приобретением через пограничные отношения сведений о состоянии земель, подвергая мед. осмотру только по наружно-

¹ Высочайше утвержденное Городовое положение // ПСЗРИ. Собрание 1825–1881. Т. 1. № 48498. 1870. С. 821.

сти без всякого стеснения карантинными мерами людей, пришедших с Азиатских областей с торговыми караванами и пропускать свободно если ничего сомнительного нет. Это продолжается со времен холеры, которая была в том регионе.

2. В случае появления заразы в соседних регионах, Военный губернатор обязан будет немедленно принимать такие меры, какие будут нужны. Разрешено использовать те средства и деньги, которые необходимы с дальнейшим отчетом, а также снабжать медицинскими чиновниками и карантинными материалами из казны местных аптек»¹.

«В случае неотложной надобности принимать карантинные меры от внесения заразительных болезней разрешить военному губернатору заимствовать потребные для этого деньги из различных казенных сумм, находящихся в его распоряжении, не ограничивая их количества, но которое не может быть ограниченным»².

В третьей главе «Об участии городского общественного управления в делах по благоустройству города» в специальной статье № 103 говорилось о мерах по благоустройству городов: «Городской думе издавать постановления: о порядке содержания в чистоте улиц, площадей, тротуаров, каналов, прудов и т. д.; о мерах к охранению целости и чистоты общественных сооружений и пашатников; о чистке дворов; о мерах предосторожности против порчи воды, и главное о мерах предупреждения и прекращения заразительных повальных и местных болезней, а равно скотских падежей».

В России нередко возникали эпидемии холеры. Городовое положение³ представляет большой интерес для характеристики санитарного состояния городов пореформенной России. В данном законе очень подробно раскрываются, какие меры должны предпринимать государственные структуры, также к столичным городам обозначены особые полномочия (принимать решения самим, вносить поправки в законопроект и т. д.). Введение в Российской империи в 1870 г. Городового положения дало импульс благоустройству городов и развитию санитарного надзора.

Этот законодательный акт предоставлял городским властям – думам и управам – право осуществлять санитарные мероприятия в масштабах города, создавать «для принятия соответствующих мер в случаях чрезвычайных, а также для ближайшего заведывания отдельными отраслями особые исполнительные комиссии», издавать обязательные санитарные постанов-

¹ О мерах по ограждению Оренбургской губернии от внесения заразительных болезней // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 9. № 7364. С. 837.

² О суммах на карантинные расходы по Оренбургской губернии // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 9. Ч. 2. № 7641. С. 247.

³ Высочайше утвержденное Городовое положение // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 45. № 48498. С. 821.

ления по вопросам охраны чистоты дворов, торговых помещений, о мерах «предосторожности против порчи воды», «предупреждения и прекращения заразительных повальных и местных болезней, а равно скотских падежей», «по ограждению общественного здоровья от опасности, происходящей вследствие неправильного содержания фабрик, заводов, мастерских и вообще помещений для рабочих» и др.¹

Согласно формулировке закона осуществление санитарных мер являлось лишь правом, но не обязанностью городских самоуправлений, поэтому в организации городского санитарного дела неизбежно возникали трудности, вплоть до игнорирования городскими властями данной проблемы. Следует отметить, что состояние российских городов внушало тревогу – начавшийся после реформы 1861 г. активный процесс урбанизации на фоне неразвитости коммунальной сферы делал их особенно уязвимыми в отношении эпидемий.

Это подталкивало городские власти к принятию мер по благоустройству городов, созданию при городских управлениях коллегиальных органов и специальных учреждений, в задачу которых входило решение санитарных вопросов.

Этот процесс на огромной территории России шел довольно медленно, тормозился не только из-за несовершенства законодательства, но и в связи со скудостью городских бюджетов и косностью городской администрации. В первую очередь затронул Петербург и Москву, где городское самоуправление было введено значительно раньше (1846 и 1862 гг.), и наиболее крупные промышленные центры (Одесса, Рига, Харьков, Киев и др.). Здесь уже в 1880–1890-е гг. при городских управах были созданы специальные санитарные комиссии. Города были разбиты на участки, подведомственные санитарным врачам, в них были открыты санитарные станции для бактериологических и химикогигиенических исследований.

С появлением в городах специальных санитарных органов начался постепенный переход от решения уже существующих проблем, вызванных непосредственно эпидемией, к осуществлению профилактических мер по благоустройству и оздоровлению городов, развитию постоянного санитарного надзора. Проблемы усугублялись тем, что города являются эпицентром производственной деятельности, торговли, образовательных организаций и иных структур, и, соответственно, города были в большой зоне риска. Санитарные организации должны были взять под свой контроль водопровод и канализацию, а также осуществлять санитарно-пищевой, школьно-санитарный, жилищно-коммунальный, ветеринарный надзор и др.

В конце XIX – начале XX в. одним из важных направлений деятельности городских самоуправлений стало сооружение водопроводов и

¹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 45. Отд. 1. № 48498. С. 821.

канализаций. Требующие специальных технических знаний эти вопросы находились в ведении городских инженерно-технических служб, а в столицах — в компетенции специальных органов при городских управах: водопроводной и канализационной комиссий, в состав которых входили инженеры и санитарные врачи. В масштабах России вопросы благоустройства городов обсуждались на Пироговских съездах в процессе работы русских водопроводных съездов, начавших свою деятельность в 1893 г.

В Москве городская санитарная станция была создана в 1891 г. при Гигиеническом институте Московского университета, с 1898 г. осуществляла систематический контроль над водоснабжением города, основным источником которого в этот период оставались Мытищинские ключи. Поскольку в России преобладали именно речные водопроводы, вопрос о способах фильтрации и обеззараживания воды имел принципиальное и всеобщее значение. Этот вопрос изучался на Московской городской санитарной станции, где специальной комиссией под руководством профессора гигиены С. Ф. Бубнова было проведено более 2 000 исследований¹.

О важности развития городских коммуникаций свидетельствовала динамика данных об уровне смертности от инфекционных болезней. Так, в Москве в первое десятилетие XX в. показатель смертности от брюшного тифа понизился практически в 2 раза. По признанию городских властей, это «нельзя не поставить в связь с последовательным расширением и улучшением дела водоснабжения, а также с устройством канализации в Москве»².

Приток населения в промышленные города определил остроту жилищной проблемы, которая была многогранной и включала, в частности, такие вопросы, как недостаток жилья для пришлого рабочего населения, антисанитарное состояние существующего жилья для рабочих, отсутствие должного санитарно-технического надзора за возведением зданий и их дальнейшей эксплуатацией.

В провинции городские власти, как правило, отходили от участия в решении жилищного вопроса. В этом направлении все зависело преимущественно от владельцев производств и принимало порой чудовищные формы.

Города являлись центрами производства и торговли продуктами питания, поэтому одним из наиболее важных направлений деятельности городских санитарных организаций стал санитарно-пищевой надзор.

¹ Московская городская управа : доклады. М., 1905. Т. 1. С. 15.

² Дувакин Д. Д. Ночлежные дома : доклад // Отчет Московской городской управы по принятию мер против появления холерной эпидемии в Москве и о деятельности санитарной комиссии в 1884 и 1885 гг. СПб., 1886. С. 69–71.

В Москве эту обязанность несли 10 торгово-санитарных врачей, на которых был возложен надзор за всеми заведениями в городе, занимающимися производством, хранением и продажей продуктов питания. Кроме того, в их задачу входила доставка проб на городскую санитарную станцию для исследования.

В большинстве городов России организация санитарно-пищевого надзора сталкивалась с большими трудностями: незаинтересованностью городских властей, недостатком средств в городских бюджетах, а главное – нехваткой специально подготовленных лаборантов.

Таким образом, городские самоуправления внесли весомый вклад в благоустройство и организацию санитарного надзора в российских городах. Развитие городской коммунальной сферы, углубление специализации в городском санитарном деле, формирование при управах корпоративных объединений врачей для решения узкоспециальных вопросов стали существенными факторами эпидемиологического благополучия городов.

Что касается Оренбургской губернии, то ее пограничное положение, активная торговля с ней благополучной в санитарном отношении Средней Азией, частые эпидемии и эпизоотии, приносимые караванами, требовали от властей активности в организации и проведении санитарно-эпидемических мероприятий. Как следствие, Оренбургская губерния не отставала в деле санитарной пропаганды и в формировании соответствующих организационных структур. В целях повышения квалификации врачей, изучения обширного края и причин эпидемиологических заболеваний, пропаганды среди населения здорового образа жизни, борьбы с шарлатанством и предубеждениями неграмотного населения в 1860 г. возникло Оренбургское физико-медицинское общество из врачей, аптекарей и преподавателей естественных наук¹.

С 16 июня 1892 г. при городских думах Оренбургской губернии возникли санитарно-исполнительные комиссии. Главная их цель – недопущение занесения холеры в города. В Оренбурге в состав комиссии пригласили всех врачей и создали Врачебный совет. Он выработал ряд мероприятий по предотвращению распространения холеры: закрытие всех спусков нечистот в р. Урал, учреждение надзора за базарами, разделение города на 8 врачебных участков и создание при каждом дезинфекционных отрядов, введение в штат медицинского персонала губернии двух санитарных врачей².

¹ Левит М. М. Становление общественной медицины в России. М., 1974. С. 123.

² Савицкий Г. В. Развитие санитарно-гигиенического дела в Оренбургском крае в конце XIX – начале XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 5. С. 39–46.

Согласно Положению и Инструкции (утверждены Оренбургской городской думой 22 февраля 1907 г.) члены попечительств следили за санитарным состоянием в своих участках (обывательские дома, торговые и промышленные заведения, общественные учреждения), принимали меры к улучшению гигиенических условий, убеждали жителей соблюдать постановления санитарной комиссии. Их деятельность способствовала улучшению санитарно-гигиенического состояния города¹.

Таким образом, со второй половины XIX в. в Оренбургском крае шло формирование по общероссийскому образцу организационных санитарно-эпидемиологических структур, активно использовалась общественная инициатива медицинской интеллигенции, а успех в этом направлении свидетельствует о поддержке этих мероприятий со стороны губернских властей. Однако процесс взаимоотношений власти и общественной инициативы в медико-санитарном направлении остается до сих пор малоизученным, так же как эпизодически исследована история развития здравоохранения в крае.

Правовой статус населения Оренбургской и Уфимской губернии отличался от других губерний Российской империи и обладал своей спецификой, особенно это заметно в сравнении с центральными (исконными) территориями Российской империи. Правовой статус включает в себя установленные законом права и обязанности и несение ответственности за неисполнение вменяемых государством обязанностей. Например, Рекрутский устав № 4677 (1831 г.) гласит: «Рекрутской повинности подлежат все те сословия, кои платят в казну подать подушную, или податную соответственную, а именно: мещане, казенные крестьяне, крестьяне удельные, крестьяне помещичьи, свободные хлебопашцы и др.». В этом же уставе содержится информация о Байрякинских торговых татарах Оренбургской губернии, по ней можно проследить изменение правового статуса групп, выделенных в отдельные состояния.

Если проводить оценку прав и обязанностей, подданных Российской империи, то стоит отметить, что обязанностей было намного больше, чем прав. Подобное соотношение характерно и для Оренбургской и Уфимской губернии.

Для более подробной оценки правового статуса и повседневной жизни жителей городов обратимся к Собранию законов Российской империи.

Например, положение № 2529 от 1828 г. свидетельствует о наличии и выдачи мещанам Оренбургской губернии паспортов, что свидетельствует о наличии закрепленного правового статуса жителей городов данной губернии. При этом оговаривается, что для получения мещанского паспорта, необходимо было предъявить «свидетельство об исправном платеже

¹ Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1907 году (за первые 10 месяцев их существования). Оренбург, 1908. С. 88.

повинностей», данное положение указывает не только на наличие прав, но и на обязанность нести повинности в пользу государства для данной категории подданных городов. В приведенном документе также отмечается возможность применения сего правила не только на Оренбургскую губернию, но и на другие города Российской империи.

Изучив положения № 3889 (1830 г.), № 7039 (1834 г.), № 7364 (1834 г.) следует отметить, что частым явлением повседневной жизни городов Оренбургской губернии становятся эпидемии и карантинные мероприятия, например, в 1830 г. из-за эпидемии холеры был отсрочен 95 рекрутский набор в четырех губерниях, в том числе и в Оренбургской. Особый интерес представляет записка № 7364 «О мерах к ограждению Оренбургской губернии от заразительных болезней», в которой описываются карантинные мероприятия в городах по ограничению торговли.

По данной записке можно не только ознакомиться с мерами борьбы с эпидемиями, но и проанализировать торговые сообщения купеческого сословия городов губернии. В записке указано, что необходимо подвергать осмотру суда, которые приплывут от Персидских и Туркменских берегов, со стороны Каспийского моря, а также подвергать медицинскому осмотру «только по наружности» торговцев по сухопутной азиатской границе, следовательно, именно с данными территориями ведут активную торговлю города Оренбургской губернии. Причем карантинные мероприятия для азиатской стороны более мягкие, чтобы ограничения не препятствовали развитию торговли и не привели к ухудшению экономической ситуации в городах.

Познакомившись с некоторыми донесениями, можно охарактеризовать основные занятия жителей городов Оренбургской губернии. Помимо торговли, жители окрестностей городов активно занимались земледелием, например, по донесению № 4483 (1831 г.) следует, что запрет отстрела птиц приводит к значительным убыткам земледельца, так как птицы истребляют посевы, не давая им укорениться.

Одним из главных занятий Оренбургской и Уфимской губерний остается скотоводство, о чем свидетельствует мнение № 28231 (1854 г.) «О пригульном скоте, находимом в Оренбургском краю». Исходя из данной информации, проистекает вывод о том, что выгул скота остается распространенным явлением, и скот, отбившийся от стада, подлежит возврату хозяину, если таковой найдется, если же «жители откажутся принять его на продовольствие», то скот выставляется на аукцион, а вырученные средства делятся между войсками, станицей и нашедшим скот.

Особый интерес вызывает повеление № 4597 (1831 г.) «О прекращении ссылки в Оренбургскую губернию людей порочного поведения». В докладной записке военного губернатора указано о «неудобствах, происходящих от большого числа ссылаемых».

Таким образом, мы наблюдаем рост преступлений криминальных элементов в губернии, это напрямую повлияло на повседневную жизнь населения не только того времени, но и на криминальную ситуацию в данном регионе и на сегодняшний момент.

Отдельно следует отметить положения о благоустройстве жизни населения Оренбургской губернии. Например, в 1832 г. в положении № 5345 Комитет министров постановил построить необходимые помещения для устройства Сергиевских минеральных вод, чтобы прибывшие на излечение не испытывали неудобств, а также могли принять «увеличивающееся с каждым годом число посетителей».

Отдельно выделим записку Министерства внутренних дел № 8519 от 1835 г., в которой содержится обращение о выдаче средств на ремонтное содержание проложенной 1834 г. дороги от Верхнеуральска до Стерлитамака. В записке автор ссылается на пользу данных путей для развития торговли в губернии, превышающую расходы и издержки на ее содержание.

Стоит отметить, что данная дорога была построена «посредством наряда башкирцев, с известной им за то платою», но при этом оговаривается о возможных неблагоприятных последствиях, связанных с «известной праздности и невежественным понятием сих инородцев», т. е. мы видим возможные трудности в обращении с местным населением, которые могут чинить препятствия в строительстве. Для разрешения подобных вопросов чиновники вынуждены были нанимать переводчиков татарского языка. Например, запись № 28469 от 1854 г. содержит информацию о найме для земского суда по одному переводчику татарского языка с выплатой ему жалования из государственных земских сборов.

Информацию о благоустройстве городов также содержит записка № 2303 (1849 г.) «Об отпуске из земских соборов Оренбургской губернии по 7142 руб. 85 коп, серебром в год на разные улучшения в тамошнем краю», в том числе указано, что данные средства необходимы для содержания Оренбургского девичьего училища и паровой машины для снабжения города водой. Таким образом, можно сделать вывод о развитии в губернии образования и науки, а также о начале технического оснащения городов губернии.

Документ «О развитии начального народного образования в Уфимской губернии» (запись № 55278 (1874–1875 гг.) содержит сведения о преобразовании управления народными училищами: «Назначить в сию губернию одного директора и двух инспекторов с подчинением сим лицам всех низших учебных заведений, а также частных учебных заведений и лиц, занимающихся домашним и частным обучением». Данный отрывок свидетельствует и об иерархичности образования и строгом соподчинении чинов в данной сфере.

Сведения о благоустройстве городов содержатся и в других положениях:

– № 17966 «Об увеличении ветеринарных чинов в Оренбургской губернии»;

– № 26316 «О распределении ветеринаров в укрепления Оренбургского края»;

– № 25841 «О распределении по уездам Оренбургской губернии станиц Оренбургского казачьего войска, для составления справочных цен на хлеб». Можно предположить, что истинная цель расположения войск – контроль за местным населением и пресечение недовольства в городах;

– № 27452а «О распределении ежегодного отпуска из земского собора суммы на оспопрививание между губерниями Саратовской, Оренбургской, Симбирской, Самарской». Данное повеление свидетельствует о наличии вакцинации населения городов от оспы и выделение на прививание средств из казны.

При изучении законодательных актов особый интерес вызвало положение № 27912 § 62 от 1854 г., по которому в Магометянских селениях «распивочная и дробная продажа питей на вынос воспрещается: а потому ввоз в означенные места вина и открытие каких бы то ни было заведений для продажи оного, ни под каким видом не дозволяется». В данном фрагменте описан запрет на продажу алкоголя, связан он прежде всего с недовольством местного мусульманского населения городов, что характеризует негативное отношение жителей «Магометянских селений» к распитию алкогольных напитков.

Стоит отметить, что жители городов Оренбургской губернии обладали правовым статусом, установленными правами и обязанностями, охраняемыми силой государства. Об этом указывается в «воспрещении казенным поселянам переселяться на Башкирские земли Оренбургской губернии» (№ 13466), т. е. данные территории были четко обозначены, а правовой статус жителей закреплён, нарушения прав местного населения каралось и охранялось силой государственного принуждения.

При оценке правового статуса жителей Уфимской губернии было выявлено, что многие положения, принятые по Оренбургской губернии, распространялись и на другие территории, в том числе и на Уфимскую губернию. Например, запись № 49250 (1871 г.) «О распространении положений 9 апреля 1869 г. о переселенцах Оренбургской губернии на Уфимскую и на проживающих в сих губерниях горнозаводских мастеровых казенных и частных заводов и бывших удельных крестьян».

К ведению органов местного самоуправления относилось обеспечение противопожарной безопасности. В 1860 г. начался новый этап реорганизации пожарного дела в России. В июне 1860 г. министр внутренних дел С. С. Ланской составил циркуляр, в котором предложил губер-

наторам высказать свое мнение по вопросу об организации в городах общественных пожарных команд. Большинство губернаторов высказались за необходимость организации общественных пожарных команд, деятельность которых могла контролироваться органами местного самоуправления.

В 60-х гг. XIX в. правительство пришло к выводу о целесообразности передачи пожарного дела в ведение органов местного самоуправления при сохранении за государственными учреждениями права контролировать их работу. Важным фактором, положительно сказавшимся на дальнейшем развитии пожарной охраны России, можно считать заметную тенденцию к повышению требований к профессиональной подготовке лиц, занимавших должности брандмейстеров.

21 мая 1861 г. Министерство внутренних дел отправило в города новый циркуляр за № 58, согласно которому, если в городе не удавалось по каким-либо причинам сформировать общественную команду на добровольных началах, в городские пожарные команды разрешалось принимать вольнонаемных лиц без всякого звания.

В результате в российских городах, наряду с полицейскими командами, личный состав которых состоял на службе в полиции, стали возникать общественные пожарные команды, укомплектованные вольнонаемными служащими, штат которых утверждался Министерством внутренних дел. При этом в разряд общественных команд попали два вида пожарных формирований – добровольные, в состав которых входили жители, и профессиональные, которые комплектовались для постоянного несения пожарной службы. Эта двойственность вносила не только много путаницы в отчетность, но и нередко являлась причиной жарких споров на заседаниях городских дум по поводу руководства и материального обеспечения таких команд.

С проведением городской реформы 1870 г. правительство переложило ответственность за пожарную безопасность на органы местного самоуправления. В связи с этим в правилах финансирования пожарных частей произошли перемены. Порядок, по которому содержание пожарных команд и обоза производилось за счет государственных средств, а городские власти заботились только о содержании зданий пожарных депо, был изменен. Города должны были нести все расходы на пожарную часть, не имея при этом права вмешиваться в ее организацию. Отмена ежегодной субсидии из средств казны на развитие городской пожарной охраны еще более осложнила ситуацию.

В заключение следует отметить, что на примере городов можно проследить взаимодействие органов государственного управления и самоуправления. Создание новых органов самоуправления способствовало становлению общественно-политической и культурной жизни, помогало торгово-промышленному развитию городов Российской империи.

В соответствии с «Городовым положением» 16 июня 1870 г. (далее – Положение 1870 г.) в городах были созданы городские думы, которые в свою очередь создавали городские управы во главе с городским головой.

В компетенцию городской думы входили вопросы: о назначении выборных должностных лиц, установлении городских сборов, сложении недоимок, установлении правил о заведовании городским имуществом, приобретении городской недвижимости, займах и т. д.

Надзор за деятельностью городских дум и управ осуществляло губернское по городским делам присутствие, состоявшее из чиновников, под председательством губернатора.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что Положение 1870 г. принесло значительную пользу городскому населению и способствовало преодолению многих затруднений в городском хозяйстве, которые происходили до либеральных реформ. Заметно поднялось благоустройство городов и упорядочилось ведение всех местных дел, в то время как «реформа» системы управления городскими и земскими делами, проведенная министром внутренних дел Д. А. Толстым, носила двойственный характер. С одной стороны, она усилила роль дворянства во всех местных учреждениях и контроль над ними со стороны администрации, а с другой – земское самоуправление сохранялось, хоть и в сильно урезанном виде.

ГЛАВА 3. ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

3.1. Министерство внутренних дел в период «Великих реформ» второй половины XIX века

Значение Министерства внутренних дел Российской империи резко возросло в период проведения реформ второй половины XIX в., особенно при разработке и реализации положений об освобождении крестьян. Благодаря созданному при центральном статистическом комитете Министерства внутренних дел земскому отделу, правительство было хорошо осведомлено о настроениях основной части населения накануне реформ. Статистики при Министерстве внутренних дел, как было отмечено во второй главе данного учебного пособия, занимались сбором не только количественных данных об имущественном положении крестьян (размерах земельных наделов, поголовья скота и т. д.), но и накоплением материалов об истории, этнографии, духовной жизни, образовании и здоровье населения. Поэтому руководители министерства – министр Г. С. Ланской и его товарищ Н. А. Милютин – лучше других чиновников понимали обстановку в стране.

Многие важные документы по освобождению крестьян готовились в департаментах Министерства внутренних дел. С 1858 г. в его канцелярию стали поступать все местные проекты, составленные в губерниях. Они сначала рассматривались в земском отделении Министерства внутренних дел, затем направлялись в комиссию при Главном комитете. К концу 1859 г. в министерстве были сосредоточены все губернские проекты, которые легли в основу местных положений и «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости».

Вместе с тем сам процесс проведения крестьянской реформы таил в себе много неожиданностей, не только со стороны крестьян, но и со стороны помещиков и ряда государственных деятелей, сопротивлявшихся проведению в жизнь буржуазных по своему характеру реформ. Главная ответственность за спокойствие страны, предотвращение возможного недовольства населения, обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности ложилась на Министерство внутренних дел. Как отметили авторы исторического очерка о Министерстве внутренних дел России 1802–2002 гг., «теперь для Министерства внутренних дел начиналась пора будничной, тяжелой и сложной работы по реализации выработанных положений крестьянской реформы»¹.

¹ Министерство внутренних дел России : 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002. Т. 1. С. 130.

В Манифесте Александра II, объявленном 19 февраля 1861 г., тоже звучат тревожные ноты. «Полагаемся на здравый смысл нашего народа, – говорил император. – Когда мысль Правительства о упразднении крепостного права распространилась между не подготовленными к ней крестьянами, возникали было частные недоразумения». Объясняя необходимость установления выкупных платежей за землю, он приводит слова из священного писания «Послания апостола Павла к римлянам»: «всякая душа должна повиноваться властям предержащим», воздавать, кому должно, «урок, дань, страх, честь»; взывает к совести народа, к «закону христианскому». Потому было бы несправедливо «законно приобретенные помещиками права» взять от них без приличного вознаграждения¹.

Кроме того, в том же Манифесте на помещиков возлагалась обязанность до образования волостей и открытия волостных судов «сохранить наблюдение за порядком в их имениях с правом суда и расправы»², т. е. продолжать осуществлять полицейские функции по отношению к крестьянам.

С первых шагов проведения реформы возникли сложности: с одной стороны, проведение реформы вызвало сопротивление со стороны помещиков, с другой – в некоторых губерниях начались волнения крестьян.

Параллельно с подготовкой и проведением крестьянской реформы встал вопрос об охране общественного порядка. Были приняты меры по реформированию полиции. 25 марта 1859 г. Александр II утверждает «Основные начала реформы полиции», которые впоследствии получили название «Временные правила об общем устройстве полиции в городах и уездах, по общему учреждению управляемых». Документ предусматривал более четкое определение функций органов полиции на местах, которые освобождались от следственных и хозяйственно-распорядительных обязанностей, а также принципы их взаимоотношений с губернаторами и другими властными структурами как в мирное время, так и в чрезвычайных случаях. В целях усиления контроля над деятельностью местных полицейских чиновников уездная и городская полиция объединялись в единые уездные полицейские управления. Уездный исправник назначался правительством и непосредственно ему подчинялся. Прежнее деление уезда на станы во главе со становым приставом, сотскими и десятскими сохранялось³. Это означало, что управление уездами фактически было передано под управление Министерства внутренних дел.

¹ Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. И. Чистякова. М., 1989. Т. 7. С. 30–31.

² Там же. С. 30.

³ Гиоев Г. В., Воротнев А. С. Реформы органов управления полиции России и ее тыла с использованием системогенетического подхода // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49). С. 23.

Из органов местного государственного управления, уполномоченных проводить реформы на местах, были губернские присутствия по крестьянским делам и мировые (судебные) учреждения. Губернские присутствия создавались под председательством губернаторов из представителей дворянства и чиновников. Для составления уставных грамот по каждому сельскому обществу и решения спорных вопросов был создан специальный институт мировых посредников. Наблюдение за всем ходом крестьянской реформы в стране осуществлялось земским отделом Министерства внутренних дел.

Институт мировых посредников не оправдал возложенных на него надежд. Составление Уставных грамот, в которых должны были быть прописаны размеры предоставляемых крестьянам земель и размеры повинностей (не только за землю, но и за потерянные помещиками выгоды), затянулось до 1865 г. Выяснилось, что многие Уставы были составлены помещиками без участия крестьян. Поэтому в 1867 г. Министерство внутренних дел приступило к разработке «Положения о преобразовании крестьянских учреждений». Согласно ему институт мировых посредников был заменен другим органом местного управления – уездным присутствием по крестьянским делам. В состав уездного присутствия входили представители администрации и суда, земства, а также представитель Министерства внутренних дел, назначенный из числа избранных губернским дворянским собранием кандидатов. Это Положение было утверждено в 1874 г., но оно не привело к улучшению состояния дел в губерниях и уездах.

Общественное управление крестьянами не претерпело существенных изменений. Часто возникали проблемы из-за несовпадения административно-полицейских границ с границами волостей. Министерству приходилось заниматься и вопросами изменения границ волостей и уездов. Волость, в отличие от отдельного села, рассматривалась как административная единица с установленными границами, подпадающая под контроль и управление министерства. К концу столетия по всей России насчитывалось 9 882 волости¹.

«Под шумок» решались и другие непопулярные вопросы правового и административно-территориального устройства, особенно в регионах с преобладанием мусульманского населения, где крепостного права не было. Наряду с частновладельческими крепостными крестьянами, в разряд «свободных сельских обывателей» были переведены государственные, горнозаводские и удельные крестьяне, а также еще 38 различных категорий сельских жителей, включая нерусское население. Задача состояла в том, чтобы все сельские сословия Российской империи имели одинаковые права, одно общее устройство и управление. В частности, 14 мая

¹ Министерство внутренних дел России : 1802–2002. М., 2012. Т. 1. С. 132.

1863 г. было утверждено «Положение о башкирах»¹, численность которых в 5 губерниях Российской империи достигало к этому времени около 1 млн душ обоего пола². «Положение о башкирах», за некоторым исключением, повторяло текст «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». Для башкир, входивших в военное сословие и на протяжении не одного столетия достойно несших службу в пользу Российского государства, это означало ощутимое понижение социального статуса: башкиры-вотчинники в правовом отношении были уравнены с крепостными крестьянами, находившимися прежде на самой низкой ступени социальной лестницы.

В 1865 г. была проведена административная реформа: Оренбургская губерния была разделена на 2 губернии: Уфимскую и Оренбургскую³. Одновременно в том же году башкиры, которые входили в иррегулярные войска, были переданы из военного ведомства в гражданское ведомство – под управление губернских и уездных по крестьянским делам присутствий, находившихся в ведении Министерства внутренних дел.

Впоследствии, вплоть до конца XIX в., как пишут авторы исторического очерка о Министерстве внутренних дел России, министерство занималось улаживанием непростых земельных отношений «между башкирами и русскими колонистами на башкирских землях Вятской, Пермской, Уфимской, Самарской и Оренбургской губерний. Разрешение этого вопроса началось еще в 1869 г., но работа особенно усилилась в 80-х гг., после упразднения Оренбургского генерал-губернаторства: дело завершилось принятием 20 апреля 1898 г. соответствующего законодательного акта»⁴.

В середине XIX в. одним из главных департаментов Министерства внутренних дел являлся Департамент полиции. В нем служило около 50 чиновников. Если министерство несло ответственность за положение внутри страны, то при обширности территории, разнообразном этническом и конфессиональном составе населения, географических и экономических особенностях регионов трудно представить круг возложенных на них обязанностей. Фактически в ведение Департамента полиции перешло большинство функций упраздненного в 1819 г. Министерства полиции.

Департамент полиции состоял из трех отделов (делопроизводств). Первый отдел ведал делами и личным составом полиции. Второй отдел занимался разработкой различных полицейских законопроектов, инструкций и циркуляров. В обязанность третьего секретного отдела относились вопросы политического сыска, наблюдение за революционной деятельно-

¹ Положение о башкирах // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 38. № 39622.

² Министерство внутренних дел России : 1802–2002. М., 2012. Т. 1. С. 134.

³ Положение об образовании из Оренбургской губернии двух губерний : Уфимской и Оренбургской // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 40. № 42058.

⁴ Министерство внутренних дел России : 1802–2002. М., 2012. Т. 1. С. 231.

стью в России, ее предупреждение и пресечение. Третий отдел также руководил внутренней и заграничной агентурой Департамента полиции, охраной императора и его семьи.

В связи с крестьянской реформой задачи органов полиции еще более усложнились. Понимая это, правительство предпринимает ряд мер по более четкому определению принципов формирования и служебных функций кадрового состава органов полиции. С 1873 г. поступление на полицейскую службу устанавливалось на принципах вольного найма. Был увеличен размер жалования. Гарантировалось пожизненное содержание для отставных полицейских.

Убийство 1 марта 1881 г. императора Александра II вызвало ответную реакцию со стороны унаследовавшего престол Александра III. Усилия правительства в период его правления были направлены на укрепление самодержавной власти и принятие жестких мер по «водворению порядка и правды». Не прошло и двух недель после смерти Александра II, как было принято и утверждено «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Оно значительно укрепило роль Министерства внутренних дел в системе государственного управления Российской империи. Министр внутренних дел наделялся неограниченными полномочиями. При нем был создан так называемое «Особое совещание» – внесудебный орган, который мог привлечь к ответственности любое подозрительное лицо. Министр внутренних дел и генерал-губернаторы наделялись правом вводить «положение чрезвычайной охраны», т. е. действовать по законам военного времени, передавая решение ряда дел военным судам. Военные суды с нарушением процедуры рассмотрения дела могли приговорить обвиняемых к самым суровым наказаниям.

Директором Департамента полиции в 1881 г. был назначен В. К. Плеве. Активный период деятельности В. К. Плеве совпал с периодом контрреформ. Возглавляемый им департамент фактически координировал и контролировал работу всей полиции России, в том числе жандармерии¹. В 1882 г. принимается специальный закон о полицейском надзоре, значительно усиливающий роль полиции. Расширение функций Департамента полиции привело к изменению его внутренней структуры. В 1880-х гг. в его состав входили: распорядительное, законодательное, секретное, судебное и исполнительное делопроизводства. В 1884 г. создан отдел (делопроизводство), который контролировал изготовление и хранение взрывчатых веществ, питейное дело, а также занимался еврейским вопросом и фабричными делами².

¹ Министерство внутренних дел России : 1802–2002. М., 2012. Т. 1. С. 214.

² Там же. С. 214.

Г. В. Гиоев и А. С. Воротнев в составе Департамента полиции выделяют два крупных отдела: административно-полицейский и государственной полиции. Первый отдел включал в себя распорядительное и законодательное делопроизводство, а отдел государственной полиции занимался всеми остальными делами¹. В 1989 г. был создан особый отдел, который занимался пресечением антиправительственной деятельности в России и за границей.

С расширением функции Министерства внутренних дел постепенно росла численность полицейских в стране: с 1887 г. на каждые 500 городских жителей полагалось иметь одного городского, вооруженного пашкой и револьвером².

В конце XIX в. в центральный аппарат министерства, кроме Департамента полиции, входило 20 учреждений³: Совет министра внутренних дел; Главное управление почт и телеграфов; Главное управление по делам печати; Хозяйственный департамент; Департамент духовных дел иностранных исповеданий; Медицинский департамент; Департамент общих дел министерства; Земский отдел; Переселенческое управление; Управление по делам о воинской повинности; Ветеринарное управление; Канцелярия министра; Канцелярия министра по делам дворянства; Статистический совет; Медицинский совет; Центральный статистический комитет; Техничко-строительный комитет; Ветеринарный комитет; Инспекция по дорожной части; Управление Отдельным корпусом жандармов.

Простое перечисление департаментов, отделов, советов, комитетов и комиссий показывает многофункциональный характер деятельности министерства. Это и обеспечение безопасности и общественного порядка, социальные и хозяйственные вопросы, забота о здоровье населения и противопожарной безопасности, организация ветеринарной, почтовой, дорожной службы и т. д. Во второй половине XIX столетия, в период реформ, роль Министерства внутренних дел значительно возрастает, оно становится одним из наиболее важных ведомств в огромном механизме государственной власти в России.

3.2. Взаимодействие органов местного самоуправления и полиции во второй половине XIX века

«Великие реформы», начавшиеся в России с 1861 г., были встречены населением по-разному. Если либеральная разночинская интеллигенция и зарождающаяся буржуазия были настроены весьма оптимистично,

¹ Гиоев Г. В., Воротнев А. С. Указ. соч. С. 25.

² Там же. С. 25.

³ Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов, А. В. Борисов, М. Г. Детков [и др.]. М., 1996. С. 30.

то половинчатость реформ и откровенная забота царя, в первую очередь о благополучии помещиков, вызвали разочарование и недовольство со стороны основной массы населения – крестьян. По всей стране прокатились антиправительственные выступления. Это выступления крестьян в Спасском уезде Казанской губернии, Керенском уезде Пензенской губернии, закончившиеся человеческими жертвами. Только за первые четыре месяца после манифеста, как отмечается в литературе, произошло 647 случаев бунтов¹. Постепенно организационно сформировалось протестное движение среди оппозиционно настроенной интеллигенции в форме тайных подпольных народовольческих организаций. Возникла острая необходимость реорганизации полиции на местах, создания таких полицейских органов, на которые можно было бы возложить обязанности по предупреждению и пресечению недовольства народных масс.

Состояние местных учреждений полицейской службы, их взаимоотношения с органами государственной власти во второй половине XIX в. всесторонне освещено в монографии Ч. Н. Ахмедова². Уездная полиция, как отмечает исследователь, оставалась самым уязвимым звеном государственного аппарата, которая была не в состоянии выполнять возложенные на него полицейские функции. Становой пристав был единственным представителем полиции со стороны государства, на которого было возложено множество функций: от судебно-исполнительных до хозяйственно-распорядительных. До 1862 г. становой пристав подчинялся уездному исправнику и земскому суду, но назначался и увольнялся губернатором.

Хотя в подчинении станowego пристава в качестве его помощников находились сотские, десятские, они не справлялись с исполнением своих обязанностей. Уездный стан как первоначальная административно-полицейская территориальная единица имел, как правило, очень большую территорию, что мешало установлению нормального полицейского устройства в уездах. Например, в Казанской и Оренбургской губерниях площади отдельных станов достигали 8 тысяч квадратных верст с общим количеством проживающего населения до 90 тысяч человек³.

Сразу после обнародования Манифеста и «Положения» об отмене крепостного права были предприняты конкретные меры по реформированию полиции. 25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»⁴. Суть этих правил, которые должны были действовать

¹ Гюев Г. В., Воротнев А. С. Указ. соч. С. 22.

² Ахмедов Ч. Н. Институт полицейских урядников : профессиональная подготовка и социально-материальное обеспечение его деятельности (вторая половина XIX – начало XX века) : монография. СПб., 2018. 224 с.

³ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 36.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

временно, до «издания общего учреждения полиции» состояла в том, чтобы объединить земскую и городскую полицию, которые прежде существовали самостоятельно. В губернских городах и других «более значительных городах, посадах и местечках» сохранялась своя, отдельная от уездной, полиция. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Из прежних земских исправников было предложено оставлять на службе только тех, «кои по усмотрению начальников губерний могут действительно с пользой исполнять обязанности, на них возглавляемые»¹. Было заявлено, что впредь назначение уездных исправников будет зависеть от правительства. Согласно новым правилам становой пристав подчинялся теперь уездному полицейскому управлению.

Во временных правилах были прописаны способы взаимодействия губернских и полицейских учреждений: губернское правление дает указы полицейским управлениям, уездным исправникам и полицмейстерам, а губернатор в пределах своих полномочий может давать «распоряжения полицейским управлениям или предписания на имя исправника или полицмейстера, в особых случаях прямо на имя одного из становых приставов»².

Как отмечает Ч. Н. Ахмедов, главным недостатком полицейской службы на местах, организованной в соответствии с «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах губерний», было то, что не было создано низших чинов исполнительных органов полиции. В станах, на которые делились уезды, помощниками становых приставов были сотские и десятские. Проблема состояла в том, что они не являлись полицейскими чинами. Их избирали или нанимали из своей крестьянской среды жители стана для временного выполнения полицейской повинности. Обычно сотский избирался сроком не более чем на три года. Это приводило к тому, что «сотский, едва успев освоить свои функциональные обязанности, освобождался от занимаемой должности, а на его место выбирался другой сельский житель, который вновь осваивал полицейскую обязанность»³. Одним из существенных недостатков являлось несоответствие многих из них занимаемой должности: бывали случаи, когда на должности сотских выбирались случайные люди в виде наказания за тунеядство или же люди безответственные.

В условиях аграрной России институт уездной полиции был основным звеном в успешном проведении реформ. Фактически все реформы, кроме городской, непосредственно затрагивали интересы крестьян, которые оставались на правах временно-обязанных. Как было показано выше, организационная структура уездной полиции не выдерживала никакой

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

² Там же.

³ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 37.

критики. Для решения этого вопроса в июне 1870 г. была образована правительственная комиссия. Она выявила недостатки в устройстве уездной полиции, что явилось одной из причин формирования института полицейских урядников.

Перед комиссией стояла задача внести предложения о преобразовании полицейских учреждений и низших исполнительных органов полиции. При его рассмотрении данного вопроса были высказаны разные мнения. В частности, предлагалось упразднить должности десятских и сотских, вместо них для усиления состава уездной полиции ввести новые должности – конно-полицейских стражников, тысяческих, пяти-сотских и др. Однако работа комиссии затянулась.

Можно отметить несколько факторов, из-за чего решение вопроса о реорганизации уездной полиции затянулось. Во-первых, к концу 60-х гг. к началу работы комиссии, в стране наступило относительное затишье, и вопрос усиления полицейского режима в уездах потерял свою остроту. Во-вторых, А. Е. Тимашев, возглавлявший Министерство внутренних дел с 1868 по 1878 гг., был противником реформ, что и не скрывал. Поэтому, очевидно, он и не стремился к реализации намеченных комиссией планов.

А. Е. Тимашев был выходцем из Оренбургских казаков – его отец был наказным атаманом Оренбургского казачьего войска. Он пользовался благосклонностью Александра II, который, несмотря на политическую репутацию А. Е. Тимашева как консерватора и противника реформ, назначил его министром внутренних дел. Современники оставили много нелестных отзывов о министре: выражение «министерствует нелепо» было самым безобидным среди них. Несмотря на непоследовательность и отсутствие определенной системы в работе министерства, в период деятельности А. Е. Тимашева был введен новый порядок формирования полиции. В 1873 г. была введена система вольного найма на должности рядовых и нижних чинов полиции. За многолетнюю безупречную службу в полиции были введены специальные медали, офицеры полиции стали награждаться орденами, как и армейские офицеры¹.

15 мая 1878 г. перед своей отставкой А. Е. Тимашев, наконец, подал в Комитет министров записку «Об усилении средств уездной полиции». Он предлагал в 46 губерниях учредить должности конных полицейских урядников в количестве 5 000 человек. В своем докладе он приводил следующие аргументы: «Для непрерывного и успешного действия всякой благоустроенной полиции, как по исполнению распоряжений Правительства, так и по другой, еще более существенной обязанности ее – обнаруживать преступления и преследовать виновных, необходимы три условия:

¹ Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. Вступ. статья Некрасова В. Ф. и Сальникова В. П. Серия «Внутренние войска и органы внутренних дел России». СПб., 2000. С. 102–109.

1) чтобы были особые исполнительные органы, действующие постоянно на местах и находящиеся в ближайшем соприкосновении с местным населением, но от него независимые; 2) чтобы была особая подвижная, вооруженная полицейская сила, которая бы находилась в полном распоряжении у начальника полиции и, по его усмотрению, быстро могла бы быть передвигаема, частью или вполне, туда, где оказывалась в ней надобность»¹.

Мнение А. Е. Тимашева было поддержано Комитетом министров, соответствующий указ был подписан Александром II². Однако по данному Указу институт полицейских урядников в сельской местности вводился временно. Это негативно повлияло на его формирование. Собранные Департаментом полиции Министерства внутренних дел сведения за 1880–1881 гг. по отзывам большинства губернаторов и других должностных лиц губерний свидетельствовали о том, что деятельность урядника не соответствовала его первоначальному предназначению, не удовлетворяла общим потребностям охраны порядка и безопасности в уездах и вызывала нередко справедливые нарекания со стороны местного населения. В частности, были собраны сведения о деятельности урядников по Казанской, Тамбовской и Воронежской губерниям. Везде оказались неутешительные результаты³.

В 1881 г. вновь обостряется вопрос о преобразовании существующего устройства городской и уездной полиции. Это совпало со сменой режима и переходом от либеральных реформ к контрреформам. Для рассмотрения данного вопроса была создана комиссия с участием Департамента полиции Министерства внутренних дел. Главным был вопрос об упразднении института урядников и замене их жандармскими чинами.

Ликвидация полицейских урядников в тот исторический период, по мнению Ч. Н. Ахмедова, представлялась невозможной. Он выделяет несколько объективных причин. Во-первых, трудно было найти кандидатов для комплектования чинов жандармерии в провинции, способных выполнять административно-полицейскую функцию, которая была гораздо обширнее и сложнее, чем всякая другая (например, армейская), при исполнении которой требовалась немалая доля специальных знаний и житейского опыта. Во-вторых, если заменить урядников чинами жандармских команд, то их содержание требовало существенного увеличения государственных расходов. В-третьих, губернаторы не хотели терять контроль над сельской полицией, а замена урядников жандармерией делала их неподвластными и неподконтрольными губернатору.

¹ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 35.

² Там же. С. 37–38.

³ Там же. С. 42–43.

С упразднением урядников вновь проявились бы главнейшие недостатки в устройстве уездной полиции, заключающиеся в отсутствии в селениях надежных чинов полиции, которые, имея постоянный и непосредственный надзор за порядком и безопасностью в селениях, могли бы своевременно оказывать помощь нуждающимся в полицейской защите, своевременно предупреждать и пресекать преступления и административные правонарушения. Министерство внутренних дел понимало, что замена урядников новыми должностными лицами была бы несвоевременной и невозможной¹.

Другая часть вопросов, поставленных перед губернаторами, касалась деятельности уездной полиции, в результате которой выявлялись недостатки в деятельности десятских, сотских, станowych приставов, помощников исправника, самих исправников. Один из них был сформулирован следующим образом: «Полезно ли сохранить учреждение полицейских урядников, и если они подлежат упразднению, то на кого должно быть возложено исполнение их обязанностей, и не представится ли более целесообразным оставить учреждение урядников, изменив лишь инструкцию, с тем, чтобы они представляли собою низших полицейских служителей?»². Следует заметить, что данный вопрос был предметом бурного обсуждения с момента учреждения должности урядника.

Губернаторы Вологодской, Казанской, Костромской, Самарской и Черниговской губерний высказались за ликвидацию института полицейских урядников. Необходимость ликвидации урядников губернаторы объясняли несоответствием их занимаемой должности, отсутствием дисциплины и низким авторитетом урядников среди сельского населения.

За сохранение урядников выступили вятский, калужский, нижегородский, новгородский, екатеринославский, ярославский и симбирский губернаторы. Они, в отличие от первых, не просто считали необходимым сохранить институт урядников, но и предлагали пути решения этой проблемы. Так, вятский губернатор для улучшения деятельности урядников предложил поднять им жалование.

Калужский губернатор предложил следующие варианты: 1) обращение их из помощников станowych в низших чинов полиции; 2) изменение инструкции; 3) установление прогрессирующего жалования; 4) определение способа их комплектования; 5) правильная организация контроля их деятельности.

Нижегородский губернатор также предложил: 1) с целью привлечения наиболее образованных и грамотных людей улучшить материальное положение урядников; 2) приравнять их должность к государственным служащим. Ярославский губернатор предлагал сохранить урядников в ка-

¹ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 46–47.

² Там же. С. 46.

честве низших полицейских служителей – конной стражи, действовавших исключительно по указанию становых приставов. Большинство губернаторов единодушно выступили за издание новой инструкции о правах и обязанностях полицейского урядника, особенно по вопросам задержания и лишения свобод частных лиц¹.

Учитывая мнение большинства губернаторов, граф Д. А. Толстой, занимавший должность министра внутренних дел в 1882–1889 гг., принял решение о сохранении полицейских урядников и издании новой инструкции, точно определявшей круг их прав и обязанностей, а также основные направления их деятельности. В инструкции необходимо было зафиксировать порядок подчиненности урядников прокурору, чинам судебного ведомства, корпуса жандармов, должностным лицам земских общественных учреждений, взаимодействие с ними и порядок выполнения отдельных поручений. Предлагалось исключить из содержания инструкции некоторые обязанности полицейского урядника, не относящиеся к компетенции полиции. К таким обязанностям разработчики относили: взыскание различных податей, денежных сборов и штрафов, участие в описях и продаже имущества, исполнение судебных решений.

В 1885 г. проект новой инструкции был составлен и направлен в адрес министра юстиции для согласования. Он состоял из 4 разделов и 68 параграфов. В течение 1886 и 1887 гг. между министром юстиции и министром внутренних дел шла переписка по поводу внесения различных изменений в инструкцию. Последняя редакция Проекта инструкции была согласована с министром юстиции только 6 июля 1887 г. 28 июля 1887 г. новая Инструкция полицейским урядникам была утверждена министром внутренних дел. Она состояла из четырех разделов: I – «Общие обязанности урядников» (§1–20); II – «Обязанности полицейских урядников по охранению личной и имущественной безопасности, тишины, порядка и спокойствия»; (§21–33); III – «Обязанности полицейских урядников по предупреждению и пресечению преступлений» (§34–56); IV – «Особые обязанности полицейских урядников» (§57–62).

Согласно «Общим обязанностям урядников» урядник должен был проживать на своем административном участке и без разрешения станового пристава отлучаться не мог. Для успешного исполнения своих обязанностей урядник обязан был тщательно изучать местность, входящую в данный участок, знать расположение сел, поселков, отдельных домов, знакомиться с местами, где могут укрываться злоумышленники, способные скрывать и сбывать имущество, добытое преступным путем, в том числе краденых лошадей и скот. Урядники соседних участков обязаны были знать друг друга в лицо, а также знать ближайших к своему району становых приставов и дру-

¹ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 48–50.

гих представителей местных властей, к которым могут иметь необходимость обращаться при исполнении служебных обязанностей.

Для осуществления надлежащего контроля предлагалось вести записную книжку, в которую ежедневно заносилась информация о выполненных поручениях. Проверка записей и порядка исполнения осуществлялась со стороны станового пристава. Все это позволяло всесторонне и подробно контролировать деятельность того или иного урядника. Раздел II фиксировал, что для исполнения своих обязанностей полицейский урядник должен был объезжать селения, поселки, деревни, пристани, фабрики и заводы своего участка, осматривать места, где могут совершаться преступления. Кроме того, он был обязан осуществлять общий надзор во время проведения массовых мероприятий (праздников, торжеств, ярмарок, крестных ходов и др.) для обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности. На своем участке урядник должен был прекращать всякие ссоры, драки, кулачные бои, принимать меры против всяких беспорядков и не допускать азартных игр в общественных местах. Одновременно урядник принимал меры, направленные на обеспечение личной безопасности местных жителей.

По новой Инструкции на урядника возлагались также обязанности по предупреждению и пресечению преступлений. С этой целью урядник наблюдал за трактирами, постоялыми дворами и другими заведениями, где производилась торговля крепкими напитками; устанавливал личности прибывших на его участок, проверял у них документы. Для пресечения преступлений урядник принимал неотложные меры по «горячим следам»: собирал сведения об очевидцах, лицах, причастных к совершению преступления, принимал меры к их задержанию и сохранению следов совершенного преступления, извещал станового пристава, прокурора, судебного следователя о совершенном преступлении, устанавливал личности потерпевших. Для раскрытия преступления урядник взаимодействовал с судебным следователем и совместно с ним проводил обыски, выемки и участвовал при проведении других следственных действий. Особые обязанности полицейского урядника определяли его действия по лесному, питейному, строительному, таможенному уставам, фиксировали, какие меры он должен принять при обнаружении нарушения правил о торговле, по призыву чинов запаса.

Инструкция имела восемь приложений, раскрывающих ответственность урядника, список преступлений, о совершении которых полицейские урядники обязаны доносить становому приставу, судебному следователю, товарищу прокурора и местному жандармскому офицеру. Одно из приложений содержало наставление урядникам при производстве дознаний по преступлениям и проступкам. В Инструкции также содержались сведе-

ния о форме полицейских урядников, порядке применения оружия и перечень преступлений, подсудных волостному суду¹.

Урядники сыграли важную роль в организации общественной жизни на местах. Выступая как один из важных элементов правоохранительной системы, урядники способствовали укреплению государственной власти. Если в сельской местности важную роль в проведении политики государства играли уездные исправники и становые приставы, то обеспечение общественного порядка в городах до 1862 г. являлась одной из главных функций городничего.

Должность городничего в России была известна с первой половины XVI в. Первоначально он выполнял функцию надзора за городскими укреплениями, обеспечивал крепость боеприпасами. В ходе создания новой системы местного управления при Екатерине II по ее Указу «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», изданному 7 ноября 1775 г., городничий являлся главой исполнительной власти в уездном городе, выполнял административно-полицейские функции. При преобразовании губерний в наместничества изменился статус городничего. По Уставу благочиния или полицейскому выполнял функцию руководителя управы благочиния, т. е. был главой административно-полицейской власти.

О важности такой должности свидетельствует то, что городничий в губернских городах назначался Сенатом по представлению генерал-губернатора. А в городах уездного значения с 1782 г., оставаясь в должности руководителя управы благочиния, являлся также помощником обер-коменданта.

Городничий в уездном городе выполнял самые разнообразные функции. В качестве начальника исполнительной полиции он был обязан обеспечивать безопасность и благосостояние городских жителей; производить суд по полицейским проступкам и взыскания по бесспорным обязательствам. Городничий занимался также казенными делами; делами военного ведомства, в частности рекрутским набором. При чрезвычайных обстоятельствах городничему под угрозой лишения служебного места и чести запрещалось покидать город. В подчинении у городничего находились частные приставы и квартальные надзиратели.

Городское устройство в Российской империи в конце XVIII в. регулировалось также «Жалованной грамотой городам» – полное название исторического документа «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». Манифест был провозглашен императрицей 21 апреля 1785 г. Согласно Жалованной грамоте городам усиливалась система институтов городского самоуправления.

Следует отметить, что при Петре I учреждаются магистраты – органы самоуправления в городах. Значение магистратов в городском управлении

¹ Ахмедов Ч. Н. Указ. соч. С. 50–55.

России в XVIII веке часто менялось. При Петре I они имели большие права. В 1727 г., перейдя в подчинение губернаторов и воевод, они фактически были упразднены. При Елизавете Петровне в 1743 г. наметилась тенденция к восстановлению магистратов, но прежних полномочий они уже не получили, сохранялось влияние губернаторов и воевод.

В системе новых органов городского самоуправления на магистраты, помимо судебных функций, возлагаются некоторые обязанности по управлению городом наряду с думами. Таким образом, законодатель одновременно вверяет заботу об одних и тех же сторонах городской жизни новым органам всесословной городской общины – думам и старым сословным купеческим магистратам, не давая точного разграничения функции между ними, что, естественно, порождало путаницу. Магистраты и органы городского самоуправления могли действовать только под строжайшим контролем губернаторов и полиции.

С 1785 г. во всех городах действовали совестные суды, вводилась должность городского головы, а также учреждалась выборная городская дума. Жалованной грамотой городам предписывалось составление в каждом городе городской обывательской книги, в которую записывались сведения о каждом жителе города (его семейном положении, собственности, промысловых занятиях и др.). В компетенцию органов городского самоуправления по-прежнему входили вопросы благоустройства, санитарного состояния города, обеспечения его продовольствием, развития торговли и промышленности, сбора налогов.

25 декабря 1862 г. были приняты «Основные начала реформы полиции», а затем «Временные правила об общем устройстве полиции в городах и уездах, по общему учреждению управляемых».

До 1862 г. земская полиция была разъединена с городской: первой был подведомственен уезд, второй – уездный город. Теперь же создавались единые уездные полицейские управления, деятельность которых распространялась и на город, и на уезд. Уездная и городская полиция объединяются в уездные полицейские управления во главе с уездными исправниками, которые назначаются правительством. Уезды по-прежнему делятся на станы во главе со станovým приставом, сотскими и десятскими¹.

Приведем содержание пунктов «Временных правил», касающихся городов. В документе говорилось:

– в п. 6: «Там, где городская и земская полиция на основании новых правил, будут соединены в один состав, городнические управления присоединить к земским судам, звание же городничих или полицмейстеров упразднить, возложив их обязанности на уездных исправников, а обязанности городских полиций на уездные полиции. Земские суды, при новом им образовании, именовать повсеместно уездным полицейским управлением»;

¹ Гиоев Г. В., Воротнев А. С. Указ. соч. С. 23.

– в п. 7: В городах, сохраняющих отдельную от уездной полицию, оставить ее в подчинении полицмейстерам, а городнические правления именовать городским полицейским управлением»¹.

Таким образом, объединение не коснулось центральных и наиболее крупных уездных городов, где сохраняется городская полиция, руководитель которой полицмейстер – назначается губернатором. Города делятся на части во главе с городскими приставами, помощниками пристава и полицейскими надзирателями. Уездное и городское полицейские управления были непосредственно подчинены губернатору и губернскому правлению

Важнейшей тенденцией развития городов России, начиная с XIX в., стала урбанизация. В России, как и в США, эта тенденция проявилась только со второй половины XIX в., когда тысячи освобождённых от крепостной зависимости крестьян устремились в города, а бизнесмены (купцы, лавочники, торговцы) широко развернули свою деятельность в пределах городской черты.

По мере развития городов и системы городского управления постепенно усложняется роль городской полиции. Одной из важных функций городской полиции являлась борьба с пожарами и обеспечение противопожарной безопасности.

Становление государственной пожарной службы в городах Российской империи началось с принятия «Устава пожарного» 1832 года. В уставе был определен правовой статус пожарных команд, их административная принадлежность. Городские команды создавались при местной полиции, т. е. они входили в состав полицейского управления. Согласно этому документу пожарные команды создавались только в столицах и губернских городах. В уездных городах защитой населения от пожаров должна была заниматься полиция, которой эти функции были не свойственны и навыков в пожарном деле полицейские не имели. В Уставе также содержались правила обращения с огнем в жилых домах и в общественных местах, требования по пожарной безопасности в строительстве.

В дальнейшем в Устав были внесены дополнения, направленные на уточнения содержащихся в нем требований, но сохранявшие основные заложенные в нем нормы. Новая версия Устава была составлена в 1857 г. Другим документом, имевшим важное значение для развития противопожарной охраны городов, явилась «Нормальная табель составу пожарной части в городах», утвержденная 17 марта 1853 г.

По табелю впервые штатное расписание пожарных частей стало определяться не по «высочайшему» распоряжению, а в зависимости от численности населения. Это позволяло уже создавать пожарные команды не только в столицах, но и в уездных и безуездных городах.

¹ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

В пореформенный период практическую деятельность по защите населения России от пожаров обеспечивали три основных типа профессиональных пожарных команд: городские, военизированные, частные.

Проблему взаимодействия органов государственного управления и самоуправления в городах мы рассмотрим на примере Оренбургской губернии. Границы Оренбургской губернии неоднократно перекраивались и окончательно сформировались лишь в конце XVIII – начале XIX в. Так, в 1782 г. вместо Оренбургской губернии было учреждено Уфимское наместничество, которое в январе 1797 г. вновь было переименовано в Оренбургскую губернию. С 1802 по 1865 гг. центром губернии являлся город Уфа. В состав Оренбургской губернии вошли 10 уездов: Оренбургский, Уфимский, Sterлитамакский, Верхнеуральский, Троицкий, Челябинский, Бирский, Мензелинский, Бугульминский, Бузулукский. В начале XIX в. вместе с Бугурусланским и Белебеевским уездами стало 12 уездов. Пограничное положение губернии сказалось и на организации управления: наряду с уездами существовали военные округа – башкирские кантоны, которые делились на юрты или команды. Границы кантонов не совпадали с границами уездов. В 1851 г. Бугульминский, Бугурусланский и Бузулукский уезды отошли к новообразованной Самарской губернии, но продолжали оставаться в ведении оренбургского генерал-губернатора.

Местное управление также не претерпело существенных изменений. Оно осуществлялось губернаторами, стоявшими во главе губерний. На окраинах страны в ряде губерний, в том числе Оренбургской, были введены должности генерал-губернаторов. Во главе уездов стояли капитан-исправники, осуществлявшие свои функции совместно с нижним земским судом, который был не судебным, а полицейским органом. Уезды делились на станы. Для управления казенными крестьянами были созданы волости. Во главе волостей в центральных губерниях России стояли полостные правления из волостного головы, старост и писаря.

Судебная система оставалась сложной и громоздкой: она была представлена губернскими судебными палатами и нижними звеньями сословных судов – уездным судом, городовым магистратом, нижней расправой. Вместе с тем в каждой губернии в системе управления имелись свои особенности. Они имелись и в Оренбургской губернии, которая отличалась пестрым этническим составом населения, устойчивостью традиционной системы управления и самоуправления у башкир, с чем российское правительство вынуждено было считаться. В связи с этим внедрение новых форм управления в Оренбургской губернии было возможно в городах-крепостях, построенных непосредственно в ходе административно-территориальных преобразований в крае.

После учреждения Уфы губернским центром система управления в Оренбургской губернии еще более усложняется, так как в губернском

центре находилась канцелярия гражданского губернатора, а в Оренбурге – канцелярия военного губернатора, имевшего более широкие полномочия. Были учреждены: губернское правление, судебные (гражданский и уголовный) и казенная палаты, приказ общественного призрения, 6 городничих правлений и 10 уездных судов.

Военный губернатор непосредственно подчинялся императору и был наделен чрезвычайными полномочиями: исполнял административные, полицейские, финансовые и судебные функции, являлся командующим Отдельного Оренбургского корпуса, Уральского казачьего и Башкиро-Мещеряцкого войск. Нередко, пользуясь неограниченной властью, военные губернаторы вмешивались в дела гражданских губернаторов¹.

Управление городами Южного Урала, большинство которых продолжало выполнять функцию крепостей, также находилось в ведении военного губернатора. Он управлял с помощью полиции, во главе которой стоял городничий или комендант. Сословным органом управления в Оренбурге, Уфе, Челябинске являлись магистраты, в небольших городах – ратуши, которые в первой половине XIX в. выполняли судебные функции. Выборные члены городских магистратов и ратуш назывались ратманами.

Так, оренбургская городская власть была представлена комендантом, непосредственно подчиненным военному губернатору. В штат его помощников входили: 1 полицмейстер, 2 ратмана из штата городского магистрата, 1 переводчик с татаро-башкирского языка, секретарь. Город был разделен на 2 части, находившиеся под контролем частного пристава, каждая часть – на 2 квартала, в которых за порядок отвечали квартальные надзиратели. Кроме того, в штате городской полиции находились 1 огнегасительный мастер и 1 трубочист².

В Уфе городским органом управления являлась полиция. Начальником полиции был городничий, его помощниками – полицмейстер, 2 ратмана из городского магистрата, 2 частных пристава и 4 квартальных³. Глава полиции с 1816 г. назывался полицмейстером. Город в это время был разделен на 3 части, а каждая часть на кварталы. По данным, приведенным авторами «Истории Уфы», в 1816 г. штат уфимской полиции состоял – кроме полицмейстера, частных приставов и квартальных надзирателей – полицейской команды в составе унтер-офицера, 33 рядовых, 11 казаков и 45 будочников; жандармской команды из 3 унтер-офицеров и 24 рядовых во главе с обер-офицером. Для несения караульной службы привлекались казаки⁴.

Выборным органом, подчиненным губернатору, была городская дума, которая ведала городским хозяйством и благоустройством города,

¹ ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 473. Л. 1.

² ГБУ ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 354. Л. 8.

³ Там же. Л. 7.

⁴ История Уфы. Краткий очерк. Уфа, 1981. С. 76.

формировала и распределяла городской бюджет. Выборы гласных в думу проводились один раз в 3 года. В состав думы входили городской голова и 4 гласных – по одному от купцов, мещан, казаков и отставных солдат¹. Как установил А. Н. Зорин, если управление осуществляла дума или канцелярия городского головы, в городе имелся магистрат. При управлении ратушей магистрата не было, как не было и должности городского головы².

Начальники полиции уездных городов Бугульмы, Бузулука, Бирска, Мензелинска, Челябинска и Стерлитамака были представлены городничими; Троицка и Верхнеуральска – комендантами. Помощниками городничих являлись частные приставы, а комендантов – полицмейстеры. Ввиду малочисленности населения, уездные города не делились на части, а только на 2 квартала. Поэтому в уездных городах имелось по одному частному приставу и по 2 квартальных надзирателя. Только в Челябинске, где имелся магистрат, в управлении городом участвовали 2 ратмана³.

Сложность управления городами Оренбургской губернии заключалась в том, что в них, кроме собственно городских органов власти, имелись и другие ведомства, которые непосредственно в систему городского управления не вписывались. Так, в Оренбургской губернии было 4 гражданских и 4 военных управления, которые не подчинялись губернскому начальству. При жесткой централизованной системе управления в России взаимодействие губернских, уездных и городских органов управления и самоуправления в Оренбургской губернии в первой половине XIX в. осуществлялось через губернаторов.

Таким образом, особенность проведения реформ местного и городского управления в Оренбургской губернии была обусловлена необходимостью подчинения существующей в Башкирии традиционной системы управления и самоуправления общероссийской системе управления. Поэтому внедрение новых форм управления в Оренбургской губернии было непосредственно связано с изменением статуса городов-крепостей и использованием их в качестве основного звена в ходе административно-территориальных преобразований в крае.

¹ История Уфы. Краткий очерк. Уфа, 1981. С. 76.

² Зорин П. Н. Города и посады дореволюционного Поволжья. Казань, 2001. С. 140.

³ ГАОО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 354. Л. 5–6 об.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вторая половина XIX в. характеризуется масштабными реформами в сфере местного управления и самоуправления. Реформы Александра II, начавшиеся с отмены крепостного права, привели в движение весь государственный механизм Российской империи второй половины XIX в.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России. В основе реформ лежали две идеи: 1 – выборность органов местного самоуправления; 2 – финансовое обеспечение деятельности земских учреждений за счет собираемых налогов. Самоуправление проявлялось во многих аспектах: в избрании руководящих органов, формировании структур управления, определении основных направлений своей деятельности, подборе и обучении специалистов, формировании и распределении местного бюджета.

Земские учреждения являлись основным звеном в организации сельской жизни. В соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. в губерниях и уездах были созданы представительные выборные органы – губернские и уездные земские собрания, которые избирали исполнительно-распорядительные органы – уездные и губернские земские управы.

Сословные органы городского самоуправления в соответствии с «Городовым положением» от 16 июня 1870 г. были созданы по такому же принципу. В городах избирались городские думы, которые, в свою очередь, создавали городские управы во главе с городским головой. В компетенцию городской думы входили вопросы: о назначении выборных должностных лиц, установлении городских сборов, сложении недоимок, установлении правил о заведовании городским имуществом, приобретении городской недвижимости, займах. Надзор за деятельностью городских дум и управ осуществляло губернское по городским делам присутствие, состоявшее из чиновников, под председательством губернатора.

Оценка итогов реформ местного самоуправления в отечественной науке весьма противоречива. Некоторые исследователи склонны считать, что в этот период были заложены основы гражданского общества. Однако, по нашему мнению, этот вопрос является дискуссионным. История создания земских и городских учреждений в пореформенной России ярко отражает традиционно сложившиеся противоречия между авторитаризмом и народовластием, между центром и регионами. По общеизвестному выражению В. И. Ленина, с точки зрения эффективности всей системы государственной власти, земства представляли «пятое колесо в телеге русского государственного управления». И тем не менее земская реформа и создание земских учреждений явились важным этапом в становлении органов местного самоуправления в России. Земская реформа сыграла свою роль в де-

мократизации общественной жизни и модернизации российского общества. Земское движение породило целое направление в общественной жизни России, пробудило социальную активность, способствовало развитию просветительского движения. Земства, лишённые каких-либо политических функций, потянули за собой людей прогрессивно мыслящих. Неслучайно в эпоху революций XX века многие политические деятели будут выходцами именно из земской среды. Земские учреждения существовали вплоть до 1917 г.: к этому времени в России насчитывалось 43 губернских и 440 уездных земских учреждений.

Земства являлись тем звеном, в котором переплелись интересы государства и населения как в политической, так и в социальной и экономической сферах. Если в системе управления правительство по-прежнему опиралось на губернаторов и назначаемых государственных чиновников и проводило через них единую политику, то в системе самоуправления имелись многообразные формы организации местного самоуправления, что было обусловлено социально-экономическим развитием, культурно-национальными и религиозными традициями разных регионов Российской империи.

Создание новых органов самоуправления имело огромное значение, способствуя становлению общественно-политической и культурной жизни, развитию торговли и промышленности. Органы местного самоуправления имели относительно широкие права в сфере хозяйственной деятельности, образования, здравоохранения, культуры.

В ходе реформы 1862 г. изменения коснулись и полиции, которая являлась своего рода связующим звеном между системой государственного управления и самоуправления. С целью усиления полиции в 1862 г. было создано единое полицейское управление во главе с исправником на основе объединения уездной полиции и полиции уездных городов. Был расширен низовой аппарат полиции. Кроме того, полиции обязаны были оказывать помощь в сельской местности представители крестьянского самоуправления (волостные старшины, сельские старосты, десятские и т. д.), в городах – дворники. Изменились принципы комплектования полиции. Если до военной реформы, когда нижние чины в армии служили 25 лет, она комплектовалась солдатами и унтер-офицерами старших возрастов, годными для службы в полевых войсках, то после военной реформы 1874 г. был введен принцип вольного найма по контракту, значительно увеличено жалованье, введены пенсии и иные льготы служащим полиции. Полиция была освобождена от несвойственных ей функций: хозяйственные дела (после земской и городской реформ) перешли к органам местного самоуправления; предварительное следствие (после судебной реформы) передано судебным следователям. В крупных городах вместо прежних управ благочиния созданы полицейские управления во главе с полицмейстерами, а в столицах (Петербурге и Москве) – обер-полицмейстерами (или градоначальниками). Города делились на части (районы) во главе

с частными приставами, а те, в свою очередь, на участки и околотки с участковыми и околоточными надзирателями. Вся губернская полиция подчинялась губернатору и генерал-губернатору. В 1880 г. завершилось создание единой системы полицейских органов в стране.

При Александре III, взошедшим на престол после убийства Александра II, начавшаяся модернизация общественно-политической жизни в России замедлилась. Многие прогрессивные нововведения 60–70-х гг. были отменены, ужесточен полицейский режим. Принятое в 1881 г. «Положение о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия» должно было обеспечить незыблемость самодержавия, полную подконтрольность центральной власти местных органов управления и самоуправления.

В 1889 г. был введен институт земских участковых начальников, ликвидировавший разграничение судебной и административной властей. Следствием этого явилось также установление жесткого контроля над крестьянскими общинами. По закону 1892 г. был изменен порядок выборов и в городские думы. Усиливается также государственный контроль в сфере образования, печати.

Несмотря на это, вторая половина XIX в. осталась в истории нашей страны эпохой «Великих реформ», которые вывели страну на новый уровень социально-экономического развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

І. Нормативные правовые акты

1. **Российская Федерация. Законы.** Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

2. Высочайше утвержденное Городовое положение 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 3. – Т. X. – Отд. 1. – 1890. – Санкт-Петербург, 1893. – 843 с. – Текст : непосредственный.

3. Высочайше утвержденное Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. – Т. XLV. – Отд. 1. 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – 896 с. – Текст : непосредственный.

4. Манифест 19 февраля 1861 г. // Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общей редакцией доктора юридических наук, профессора О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1989. – Т. 7. – 432 с. – ISBN 5-7260-0170-2. – Текст : непосредственный.

5. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общей редакцией доктора юридических наук, профессора О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1989. – Т. 7. – 432 с. – ISBN 5-7260-0170-2. – Текст : непосредственный.

ІІ. Научная, учебная литература

1. **Аксаков, И. С.** Сочинения в 7 томах. Том 5. Государственный и земский вопрос. Статьи о некоторых исторических событиях. 1860–1886. Статьи из «Дня», «Москвы» и «Руси» / И. С. Аксаков. – Москва : Типография М. Г. Волчанинова (бывш. М. Н. Лаврова и К°), 1887. – 675 с. – Текст : непосредственный.

2. **Ахмедов, Ч. Н.** Институт полицейских урядников : профессиональная подготовка и социально-материальное обеспечение его деятельности (вторая половина XIX – начало XX века) : монография / Ч. Н. Ахмедов. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – 224 с. – ISBN 978-5-91837-077-3. – Текст : непосредственный.

3. **Борисов, А. В.** Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917 / А. В. Борисов. – Санкт-Петербург : Фонд «Университет», 2000. – 350 с. – ISBN 5-7480-0051-2. – Текст : непосредственный.

4. **Буканова, Р. Г.** Город в общем контексте формирования стабильности современного российского государства (историко-правовое исследование) / Р. Г. Буканова, А. Х. Султанов, Н. В. Ямалетдинова. – Уфа :

Уфимский юридический институт МВД России, 2019. – 96 с. – ISBN 978-5-7247-1015-2. – Текст : непосредственный.

5. **Буканова, Р. Г.** Взаимодействие органов государственного управления и самоуправления в городах Оренбургской губернии в первой половине XIX в. / Р. Г. Буканова // Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII – начало XXI в.) : статья в сборнике статей Всероссийской научной конференции «Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII – начало XXI в.)». – Оренбург, 2012. – С. 120–122. – Текст : непосредственный.

6. **Верещагин, А. Н.** Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А. Н. Верещагин. – Москва : Международные отношения, 2002. – 192 с. – Текст : непосредственный.

7. **Гиоев, Г. В.** Реформы органов управления полиции России и ее тыла с использованием системогенетического подхода / Г. В. Гиоев, А. С. Воротнев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 1 (49). – С. 18–28. – Текст : непосредственный.

8. **Градовский, А. Д.** История местного самоуправления в России / А. Д. Градовский. – Москва, 1868. – 527 с. – Текст : непосредственный.

9. **Ерошкин, Н. П.** История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – Издание 3-е, переработанное и дополненное. – Москва : Высшая школа, 1983 – 352 с. – Текст : непосредственный.

10. **Зорин, П. Н.** Города и посады дореволюционного Поволжья / П. Н. Зорин. – Казань, 2001. – 704 с. – ISBN 5-7464-0730-5. – Текст : непосредственный.

11. Крестьянская реформа в России 1861 года : сборник законодательных актов. – Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1954. – 500 с. – Текст : непосредственный.

12. **Куликова, С. Г.** Государственная теория органов местного самоуправления в трудах русских консерваторов второй половины XIX – начала XX веков / С. Г. Куликова // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 9. – С. 22–27. – Текст : непосредственный.

13. Министерство внутренних дел России : 1802–2002. Исторический очерк в 2 томах / под общей редакцией В. П. Сальникова. – Санкт-Петербург : Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. – Т. 1. – 272 с. – ISBN 5-93598-076-2. – Текст : непосредственный.

14. **Овчинников, И. И.** Местное самоуправление в системе народо-властия / И. И. Овчинников. – Москва : Институт государства и права РАН, 1999. – 328 с. – ISBN 5-8339-0006-9. – Текст : непосредственный.

15. Органы и войска МВД России : краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов, А. В. Борисов, М. Г. Детков [и др.]. – Москва : Объединен-

ная редакция МВД России, 1996. – 464 с. – ISBN 5-850024-040-3. – Текст : непосредственный.

16. **Румянцев, В. А.** Борьба идей при подготовке земской реформы 1864 г. // Проблемы законности. – 2014. – № 127. – С. 3–12. – Текст : непосредственный.

17. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX века. – Москва : Наука, 2003. – 381 с. – ISBN 5-02-008872-2. – Текст : непосредственный.

18. Теория государства у славянофилов : сборник статей / И. С. Аксакова, К. С. Аксакова, А. В. Васильева [и др.]. – Санкт-Петербург : Типография А. Пороховщикова, 1898. – 95 с. – Текст : непосредственный.

19. Хрестоматия по истории СССР 1861–1917 гг. / сост. С. С. Дмитриев, Р. Г. Эйслогова. – Москва, 1970. – 608 с. – Текст : непосредственный.

20. Хрестоматия по истории СССР 1857–1894 гг. / сост. С. С. Дмитриев, Р. Г. Эйслогова. – Москва, 1948. – Т. 3. – 792 с. – Текст : непосредственный.

21. **Цейтлин, Р. С.** «Общественно-хозяйственная теория самоуправления» и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества / Р. С. Цейтлин, Э. В. Черняк // Вестник Казанского технологического университета. – 2012. – № 15 (2). – С. 162–167. – Текст : непосредственный.

22. **Черняк, Э. В.** Теория «свободной общины» – изначальная теория местного самоуправления / Э. В. Черняк // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. – 2009. – № 7 (34). – С. 148–155. – Текст : непосредственный.

23. **Шаяхметова, И. З.** Модель самоуправления в городах Южного Урала в 1870–1991 гг. / И. З. Шаяхметова. – Уфа : редакционно-издательский центр Башкирского государственного университета, 2018. – 162 с. – Текст : непосредственный.

III. Диссертации и авторефераты

1. **Абрамов, В. Ф.** Земства в России (1905 – февраль 1917 гг.) : опыт организационной и культурно-хозяйственной деятельности : автореферат диссертации доктора исторических наук / В. Ф. Абрамов. – Москва : Российский государственный гуманитарный университет. – 1998. – 50 с. – Текст : непосредственный.

2. **Масалимов, А. С.** Реформы суда и полиции России 60–90-х годов XIX века : на материалах Уфимской губернии : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А. С. Масалимов. – Волгоград, 2000. – 22 с. – Текст : непосредственный.

Учебное издание

Буканова Роза Гафаровна
(доктор исторических наук, профессор)

Каримов Рим Римович
(кандидат юридических наук, доцент)

Бондаренко Юлия Викторовна
(кандидат юридических наук)

**ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

Учебное пособие

Редактор Д. И. Шабазова

Подписано в печать 28.06.2021

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 4,3

Тираж 50 экз.

Выход в свет 30.06.2021

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 4,5

Заказ № 32

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*