

СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ОТ ПЕТРОВСКИХ РЕФОРМ ДО ЭПОХИ АЛЕКСАНДРА II)

SOCIO-PHILOSOPHICAL ASPECTS OF THE THEORY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA (FROM PETER THE GREAT'S REFORMS TO THE ERA OF ALEXANDER II)

L. Kleshneva

Summary. The article considers the social aspects of reforming the zemstvo self-government in Russia and philosophical reflection on this problem during the reign of Peter I to Alexander II. It is noted that the view of the Zemsky self-government has undergone significant changes at this time and each ruler has contributed to the history of Russian self-government. The three emperors played a particularly important role: Peter I, Catherine II and Alexander II. Their reforms were carried out in a difficult historical epoch of modernization of Russia, time of modernization with a desire to make in the country all on the European manner, but also, simultaneously, to hold autocracy.

Keywords: territorial self-government, local government, social and philosophical aspects of governance, reform of the governance system in Russia.

Клешнева Любовь Ильинична

*Аспирант, Санкт-Петербургский Государственный
Аграрный Университет (СПбГАУ)
uliunuchna@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются социальные аспекты реформирования земского самоуправления в России и философские рефлексии по этой проблеме в периоды правления от Петра I до Александра II. Отмечается, что взгляд на земское самоуправление перетерпели существенные изменения в это время и каждый правитель внес свою лепту в историю русского самоуправления. Особенно большую роль сыграли три императора: Петр I, Екатерина II и Александр II. Их реформы были осуществлены в непростую историческую эпоху модернизации России, время модернизации с желанием сделать в стране все на европейский манер, но и, одновременно, удерживать самодержавие.

Ключевые слова: земское самоуправление, местное самоуправление, социально-философские аспекты управления, реформирование системы управления в России.

Земское самоуправление в России как теория и практика общественного управления сформировалось в период модернизации страны, в условиях общественного кризиса, обусловленного социально-экономическими и политическими факторами. Появление земства в первую очередь вызывалось административно-хозяйственными потребностями, хотя присутствовали и политические мотивы. В конце XVII века в стране самоуправление представляло собой право управлять своими внутренними, административными и хозяйственными делами областям, общинам и сословиям под строжайшим контролем государства. Это нашло свое отражение в социально-политической мысли того времени, в частности, в литературном творчестве славянского мыслителя Юрия Крижанича. В своих сочинениях «Политика» (более известна под названием «Беседы о правительстве») и «Толкование исторических пророчеств», он отстаивал идеал просвещенного монарха. Царь для него подобен Богу, находящемуся на земле. Однако, Крижанич признавал необходимым установление ряда ограничений для самодержца, чтобы его правление не превратилось в «людодержество», в тиранию! Одной из таких, по его словам, «сдержек» монархии и понимались основы земского самоуправления, как управления местными вопросами.

Петром I в первой четверти XVIII века были осуществлены реформы, охватившие все без исключения стороны общественной жизни России, затрагивали они и интересующую нас проблему — управление и организацию государственной и народной жизни. Предшествовало этому стремление и желание Петра I обустроить Россию по примеру европейских стран. Административные реформы Петра I носили децентрализованный характер, пытались они внести коллегиальные начала в политическую систему страны. Административно-правовая сфера российской государственности реформировалась Петром I дважды: в начале и в конце его царствования. Преобразования в сфере управления российским государством начинаются Петром I с попытки введения новой системы городского управления, формирования городских ратушей как органов самоуправления. Работа над реформой осуществлялась Ближней канцелярией императора с назначенными губернаторами и в переходный период утверждалась Сенатом, коллегиальным органом власти.

Указ от 28 января 1715 г. ввел новую систему местного управления и ликвидировал уезд, как административную единицу. Губернская реформа практически не оставляла

места для организации самостоятельных общественных форм управления, хотя Петр I, как мы уже отмечали, и стремился вводить в практику губернского управления коллегиальные начала. Это вылилось в избрание при губернаторе совета ландратов, формировавшегося по сословному принципу исключительно из дворянства. Одной из особенностей губернской реформы было создание новых судебных учреждений, не имевших аналогов в допетровской практике местного управления — это так называемые «надворные суды».

Вторая административная реформа велась по шведской модели. Она покончила с коллегиальным управлением в губерниях, а сам принцип коллегиальности применила лишь к управлению центральному. Петр I старался вести политику местного управления по примеру Швеции, но в России были свои правила и обычаи, собственные традиции, которые наложили отпечаток на новую политику Петра. Указом 26 ноября 1718 г. губерния становилась военным и судебным округом и делилась на провинции. Указом 29 мая 1719 г. во главе провинций вставили воеводы, которые распространяли свои полномочия в сфере финансовой, а так же народно-хозяйственной и полицейской сферах. Особенность Административной реформы Петра заключалась в введении правовой структуры — судебные присутствия. Однако, заимствованные из шведской практики идеи столкнулись с мощным противодействием русских традиций и привычек. Обособленная деятельность суда и администрации ни к чему хорошему не привела и лишь усилила противоречия между ними [2,349]. Введенные Петром I новые элементы и структуры управления со временем были трансформированы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского самоуправления [2,357]. Можно сделать вывод о том, что реформы местного самоуправления при Петре тесно взаимодействовали с созданием единой централизованной системой управления в стране. Однако постепенно, назревал вполне реальный конфликт интересов центральной и местных властей. Частичное разрешение его стало возможным за счет упрочнения местных форм управления, что составило сущность реформаторской деятельности Екатерины II. Теоретической базой этой формы практической деятельности выступало увлечение Екатерины Великой европейской философией. Известно, что она в свое время стала магистром философии.

Екатерина мечтала о заведении в городах крепостной России своего «третьего сословия» на европейский манер и желала возвысить русский город на степень значимости его западного собрата. Первоначально административно-правовая реформа ставила перед собой чисто техническую задачу: переместить центр тяжести правительственного механизма в провинцию, то есть усовершенствовать административное управление. Однако, по мере развертывания реформы, в круг преобразования стали подпадать и местные интересы: судопроизводство и обеспечение

правопорядка, распространение просвещения и вопросы народного образования, социальная сфера.

Злоупотребление администрации и недовольство населения заставили Екатерину II обратить внимание на местное самоуправление. Реформы Екатерины провозглашали ту общественную истину, что администрация должна служить людям, они, по своей сути, были направлены на то, чтобы вызвать к успешной жизнедеятельности местные общественные силы. В этом состоял важнейший теоретический вклад екатерининского законодательства в развитии общественного самоуправления. Но на практике по многим пунктам этот провозглашенный союз правительственной бюрократии и земской общественности не состоялся. Традиции местного самоуправления необходимо было еще возрождать, а препятствовало этому, в первую очередь крепостничество. Само местное самоуправление было самоуправлением дворянским, сословным. В манифесте от 1766 года говорится о праве дворянских обществ на участие в местном управлении и возможности занимать руководящую должность, так же право контроля выборных должностных лиц принадлежит только дворянскому обществу.

Теория земского самоуправления при Екатерине Великой основывалась на идеи компромисса двух тенденций — централизации и децентрализации управления, причем органам самоуправления представлялись весьма широкие полномочия и права. Основу централизованного управления страны поддерживала налоговая и карательная политика государства, административное устройство российского государства. Принятая 7 ноября 1775 г. реформа вводила систему органов губернской администрации, состоящую из губернского правления во главе с генерал-губернатором или наместником, из органа исполнительно-полицейского учреждения — Нижнего земского суда, из финансового управления на местах — казенной палаты, а так же их штата из чинов прокурорского надзора. Реформа 1775 г. не только усилила местный чиновничий аппарат, но и повысила значение местного дворянства в управлении и суде [2,371]. По мнению профессора П.Н. Малюкова, только «при Екатерине II, наконец, управление губернией, всецело, стало принадлежать губернии. Рядом с правительственным чиновником стали в новых губернских учреждениях выборные представители от местных дворянских обществ; таким образом, положено было начало развитию местного самоуправления» [4,158]. Таким образом, в результате реформ местного самоуправления и суда резко обозначился их сословно-представительный характер, выразившийся в выборности как личного состава сословных дворянских, так и в сословном происхождении личного состава общих сословных учреждений. Реформы Екатерины II были направлены верховной властью на децентрализацию власти и создание местного управления, с которым приходилось разделять свои полномочия. Была проведена значительная децентрализация местного самоуправления.

Реформирование областного управления в эпоху Екатерины Великой было завершено двумя «Жалованными сословными грамотами» от 21 апреля 1785 г., адресованным дворянству и городам. Как следствие этому, права малоимущего дворянства сильно ущемлялись, а дворянское самоуправление наоборот еще более приобретало большие права и власть. Деятельность сословного дворянского самоуправления подвергалась тщательному контролю со стороны местных должностных лиц — губернаторов, генерал-губернаторов и наместников. Принятое «Городовое положение» 1785 г. определяло порядок взаимоотношения между органами местного дворянского самоуправления и наделяло городскую думу как органу всесословного городского самоуправления следующими компетенциями: прокормление и содержание городских жителей; предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями; сохранение в городе мира, тишины и согласия; обеспечение города необходимыми запасами; охрана городских зданий, поддержание в должном состоянии городских площадей, пристаней, амбаров и магазинов; приращение городских доходов; разрешение сомнений и недоразумений по ремеслам и гильдиям. Таким образом, Положение 1785 г. окончательно закрепило за городом права юридического лица, внесло единообразие, полноту и системность в регламентацию городского устройства и управления [2,380]. Законодательные акты Екатерины II как подчеркивал исследователь истории земского самоуправления А. А. Кизеветтер «санкционировали два общественных соединения нового типа: корпорацию привилегированных землевладельцев — «дворянское общество» и всесословное «общество градское» [3,111].

Екатерина II пыталась дать приоритет в стране принципу всесословности. Выборные уездные органы были подчинены губернским инстанциям, построенными на чисто бюрократическом начале. Так, например, на месте прежних петровских центральных коллегий возникли губернские палаты и уездные учреждения, как органы коллегиальные, с обязательным разделением административных полномочий и судопроизводства. Реформы осуществляли принцип объединенной деятельности всех сословий и классов, в основе которого было бы местное самоуправление. Правда, речь шла только и исключительно о свободных сословиях и классах, включая и свободных крестьян. В наибольшей степени принцип всесословности был воплощен в городском самоуправлении.

Наследовавший престол Павел I во многом отвергал идеи и социальные практики Екатерины II. Он был занят политикой укрепления трона. Павел утвердил «Учреждение об императорской фамилии», где указано было, что переход трона осуществляется от отца к старшему сыну, в случае отсутствия сыновей, к старшему брату. Павел I принял Учреждение для того, чтобы обезопасить страну от дворцовых переворотов. Его политика была направлена на ограничение дворянского самоуправления, укрепление централь-

ного управления и изменения быта крестьянства: принят был «Манифест о трехдневной барщине», который освобождал крестьян от работы в воскресенье и давал возможность 3 дня работать на себя и только 3 дня на помещиков. Его политика в целом ограничила власть на местах и усилила центральную власть. В определенной мере она и привела к убийству императора.

После смерти Павла I в 1801 г. на престол взошел Александр I. Он отменил многие распоряжения Павла I, восстановил жалованные грамоты дворянству и городам, уничтожил Тайную экспедицию и др. Александр I ставил перед собой важную задачу — изменение государственного строя. Александр изменил статус Сената, как института административной юстиции, прокуратуры и суда. Сенат сдерживал безнаказанное злоупотребление властью администрации и был на стороне населения. Манифестом 8 сентября 1802 г. были учреждены восемь министерств — военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения и учрежден был так же центральный орган — Государственное казначейство. Сформировалась центральная министерская система государственного управления, которая действовала на основе центральных органов. Существовало и «придворное» управление — Департамент уделов, Кабинет его императорского величества и Придворная контора. У этих учреждений была юридическая неопределенность и узкая специализация, которая ставила их статус вне рамок общей принятой системы государственного управления.

Большую роль в политике Александра I сыграл член государственного совета и статс-секретарь М.М. Сперанский. Он разработал в период 1803–1809 гг. концепцию «истинной» монархии. Сперанский полагал, что возможно соединить в единое целое абсолютизм и гражданское общество, сословно-иерархический строй и свободную личность, единовластие и законодательное регулирование социальных отношений. С его точки зрения, «российская конституция должна будет бытием своим не воспалению страстей и крайностей обстоятельств, но благодетельному вдохновению верховной власти, которая устроив политическое бытие своего народа, может и имеет все способы дать ему самые правильные формы» [5,15]. Решение проблемы развития общественного самоуправления М.М. Сперанский видел как проблему оживления личной самодеятельности под началом верховной власти и создание правового государства, построенного на основе уважения к закону. Он первый предложил в России принцип разделения властей и разработал главные положения данной политической системы, включающие в себя Государственную Думу, Сенат и министерства. Особая роль была у Государственного Совета, созданном при императоре для согласования законодательной, судебной и исполнительной властей. Как подчеркивают современные исследователи истории политико-правовых учреждений России

«его программы подготовили почву для прогрессивных изменений судебной и законотворческой системы после 1861 года. Главная проблема, определившая судьбу проектов Сперанского, их неприятие властвующей элитой состояла в необходимости трансформации самодержавия, его самоограничения и введении начал политического самоуправления» [1, 147]. Следует отметить также, что Сперанский был идейным вдохновителем создания Царскосельского Лицея в 1877 году.

Отмена крепостного права при Александре II зародила основания Земской реформы 1864 г., которые, в свою очередь, заложили основу для развития в России Всесловного выборного представительства. Перед реформой 1861 г. у многих разрядов крестьян было распространено так называемое общественное (сельское) самоуправление, которое послужило неким эталоном для составителей Положения о крестьянах. Ю. Ф. Самарин доказывал, что единство хозяйственных интересов обуславливает собой у крестьян единство всех их административно-общественных интересов и редакционная комиссия стала без разбора переносить на сельские общества разнообразные административные функции волостей. Положение 1861 г. стало, в конечном счете, теоретическим и правовым источником создания российской бюрократии с одной стороны и земского самоуправления с другой.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях разрабатывал П. А. Валуев, а на завершающей стадии Н. А. Милютин. М. А. Корф считал нецелесообразным различать в избирательном цензе положение для дворян и недворян, отказывался признавать условия принадлежности их к потомственному дворянству. Он предлагал создать единые органы по управлению всеми местными делами. Предварительное обсуждение проекта Земской реформы, при участии экспертов, закончилось в июле 1863 г., в декабре 1863 г. он был представлен на рассмотрение в Общее собрание Государственного Совета. Изменения, внесенные Государственным Советом — смягчение сословного характера земских учреждений и ограничение власти ад-

министрации. Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии в составе: предводители дворянства, исправник, городской глава и чиновник от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. В основу Положения 1864 г. был положен принцип имущественного ценза, на первый план выдвигались интересы дворян — землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мало.

С деятельностью земств были связаны главнейшие общественные мероприятия в области народного образования, врачебного дела, сельского хозяйства и прочее. К органам местного управления относились губернские правления во главе с губернатором, землеустроительные комиссии, земские начальники и казенные палаты, а так же органы самоуправления, но между ними имелись различия в выборности. Губернаторы и прочие назначались верховной властью, а земские, городские и сельские управления выбирались самим населением. Земское самоуправление стало способом проявления общественной самодеятельности, это форма социальной саморегуляции и практическая форма гражданского общества в России. Однако правительство поставило земства в прямую зависимость от Министерства внутренних дел и его чиновников. Губернатор и министр внутренних дел утверждали в должности председателей уездных и губернских управ. К недостаткам создаваемой системы земства относилось отсутствие земских учреждений в волостях, что лишало земств и опоры в крестьянских массах.

В качестве вывода укажем, что важнейший вклад в развитие страны был сделан при Александре II. Его политика оставила огромный след в истории нашей страны. Реформа 1861 г. заложила основы организации и функционирования крестьянского (сельского) самоуправления и фактически создало земское самоуправление. В целом же, последовательное развитие конституционализма и земщины в России, обусловило постепенное формирование правового общества в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арефьев М. А., Давыденкова А. Г., Козлова Т. И. Русская культурология: политико-правовые и социально-экономические аспекты: монография. — СПб.: ИПП, 2016. — 280 с.
2. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. — М.: Академический проект, 2003. — 528 с.
3. Кизеветтер А. А. Посадская община в России XVIII ст. — М., 1903.
4. Милюков П. Очерки по истории русской литературы. — СПб., 1896. — Ч. I.
5. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского. Введение к уложению государственных законов 1809 г. — М., 1905

© Клешнева Любовь Ильинична (uliunuchna@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»