

**Оценка опыта введения органов земского
самоуправления
в Российской империи во второй половине XIX в.
в работах А.А. Головачева**

**Evaluation of the experience of the introduction
of zemstvo self-government bodies in the Russian Empire
in the second half of the XIX century
in the works of A.A. Golovachev**

Алешин П.Н.

Канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права,
Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»
e-mail: p.n.aleshin@gmail.com

Alyoshin P.N.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Sterlitamak branch of Bashkir State University
e-mail: p.n.aleshin@gmail.com

Аннотация

Проблемы введения земского самоуправления в России в XIX столетии находились в спектре обсуждений современников, которые высказывали как консервативные, так и либеральные точки зрения. Объединяющим фактором была как раз сама идея создания таких органов власти. После 1864 г. очевидцы анализировали получаемый опыт деятельности земств, и формировались предложения для власти об улучшении их деятельности. Вызывают интерес взгляды известного российского общественного деятеля – А.А. Головачева, который высказал ряд критических замечаний об организации земской работы и дал ряд рекомендаций по улучшению их деятельности.

Ключевые слова: Российская империя, органы земского самоуправления, местное самоуправление, общественное мнение, финансы, выборы, функции земств, А.А. Головачев.

Abstract

The problems of the introduction of zemstvo self-government in Russia in the XIX century were in the spectrum of discussions of contemporaries who expressed both conservative and liberal points of view. The unifying factor was the very idea of creating such authorities. After 1864, eyewitnesses analyzed the received experience of the zemstvos and formed proposals for the authorities to improve their activities. The views of a well-known Russian public figure, A.A. Golovachev, are of interest, who expressed a number of critical comments about the organization of zemstvo work and gave a number of recommendations for improving their activities.

Keywords: The Russian Empire, bodies of zemstvo self-government, local self-government, public opinion, finance, elections, functions of zemstvos, A.A. Golovachev.

Приближается 160-летие введения в России института земского самоуправления. В российской историографии рассматривается данный вопрос с различных позиций [см.: 5, 11, 12, 13, 14]. Отметим, что идеи введения органов местного самоуправления, а затем и анализ их первоначальной деятельности постоянно занимали умы российских общественных деятелей (И.С. Аксакова, М.Н. Каткова, К.Д. Кавелина, А.И. Васильчикова, А.А. Головачева), тем более что опыт подобных учреждений имелся. В российской историографии анализу взглядов практически всех дореволюционных мыслителей уделено немало внимания [см.: 1, 3, 15, 16], однако позиция по проблеме земского самоуправления Алексея Андриановича Головачева в историографии рассмотрена слабо [см.: 2].

А.А. Головачев родился в 1819 г. в известной дворянской семье Тверской губернии. После окончания юридического факультета Императорского Московского университета занимался активной общественной деятельностью в родной губернии, за что был избран предводителем дворянства Корчевского уезда. Был сторонником освобождения крестьян, принимал участие в работе тверского комитета по освобождению крестьян. Авторитет и деловые качества А.А. Головачева способствовали и его карьерному росту – служил управляющим Контрольными палатами в Саратовской и Псковской губерниях, состоял в правлении Донецкой железной дороги в должности директора от правительства. Алексей Андрианович был автором различных публикаций в периодической печати главным образом либеральной направленности: «Слово», «Вестник Европы», «Русская речь», «Русская мысль», «Русские ведомости» и др., в которых анализировались преобразования эпохи Александра II [7, с. 84], в том числе, были размышления о земской реформе и делались очень интересные выводы. Умер А.А. Головачев в 1903 г.

Размышляя о важности земского самоуправления Алексей Андрианович отмечал: «В ряду административных реформ после крестьянского Положения важнейшее место занимает, без всякого сомнения, Положение о земских учреждениях. В особенности оно имеет такое значение вследствие тех надежд, которые оно возбудило при своем появлении, как в обществе, так и в литературе» [4, с. 184]. Однако такой подъем общественного настроения А.А. Головачев оценивает довольно скептически – все находилось в своеобразной эйфории, «недостаточно вникнув в те права и обязанности, которые создавались для него новым законом, возложило на него преувеличенные надежды, вообразив, что теперь оно будет в состоянии сделать многое» из-за того, что у подданных не было привычки вникать в суть происходящих событий.

Автор отмечает, что круг обязанностей земств, определенный законодательством, был очень широк: устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; наем домов для рекрутских присутствий, станowych приставов и судебных следователей; содержание подвод при полицейских управлениях и станowych квартирах; содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; содержание местных по крестьянским делам учреждений; содержание статистических комитетов, заведывание всеми заведениями бывших приказов общественного призрения, делами по народному продовольствию, по народному просвещению, по взаимному страхованию, по развитию торговли и промыслов и др. [17, с.2] предполагалась передача земствам имущества общественного комитета презрения, но «нам нечего говорить, в каком печальном состоянии эта часть находилась при казенном управлении – это известно всем и каждому. Нельзя было и думать оставить врачебную часть в том положении, в котором она находилась. Не только не было никакой врачебной помощи в уездах, но даже и городские больницы были без средств, и без врачей, а доход переданных капиталов далеко не покрывал необходимых издержек» [4, с. 195]. Таким образом, все указанные направления работы требовали колоссального финансового напряжения, даже несмотря на то, что «для успешной

деятельности по общественному призрению и народному продовольствию земским учреждениям переданы значительные капиталы» [4, с. 193].

Поэтому важное место в работе автора отводилось проблеме финансирования новых региональных органов, поскольку именно от успешности этого процесса зависела вся деятельность земств [см.: 8]. Правительство это тоже понимало, неслучайно контроль за поступлением земских налогов был возложен на государственных чиновников – податных инспекторов [см.: 6]. Головачев считает, что государство схитрило, передав земствам финансово-затратные статьи работы и не учитывали региональных, хозяйственно-экономических особенностей органов самоуправления: «например, содержание земской полиции отнесено к государственной повинности, хотя эти издержки одинаковы почти везде; а, напротив, меры по пресечению конокрадства или сибирской язвы на бечевниках, существующие только в некоторых губерниях, причислены к губернской повинности. Нам кажется, что составители Устава причисляли к государственным повинностям наиболее крупные статьи расхода, менее же значительные оставляли в числе губернских» [4, с. 188]. Это неминуемо приводило к росту недоимок, что вело к усилению земского налогообложения и росту недовольства. Грамотная организация фискального дела в земстве вела бы к росту популярности земств, «особенно в среде той его части, которая наиболее обременена налогами и в которой каждая копейка достается таким трудом» [4, с. 192], а это, главным образом, крестьянство. Стоит отметить, что крестьянское сословие и без того было переобложено государственными и мирскими налогами, которые ложились на одни и те же объекты имущества, дальнейший рост налогов в этих условиях был просто невозможен, особенно в приоритетно аграрных губерниях.

Земские служащие очень были близки к народу и, безусловно, лучше, чем государственные чиновники знали проблемы крестьян. Они прекрасно понимали, что повышение налогов приведет к противоположным последствиям. Учитывая это и руководствуясь 9-й статьей Временных правил, многие земские собрания признали необходимым обложить капиталы, затраченные на фабриках, заводах и других промышленных и торговых заведениях, по степени их выгодности и доходности. Можем отметить, что земства первыми попытались на практике реализовать принцип неимущественного, а подоходного налогообложения. Действительно, торгово-промышленные предприятия платили минимальные налоги на свою деятельность (реформа обложения этих заведений начнется с середины 1880-х гг. [см.: 9, 10]). Однако справедливый порыв земских служащих неоднозначно был воспринят властями, которое расценило эти действия чуть ли не проявлением социализма и практически сразу (в 1867 г.) решения самоуправления повсеместно были отменены и были внесены в ст. 9 разъяснения, в соответствии с которыми фабрики и заводы подлежат обложению только как строения, а торговые свидетельства и патенты – не выше 25% с вносимой в казну пошлины. А.А. Головачев делает в свете этих событий неутешительный вывод: «Такое распоряжение совершенно парализовало всякую полезную деятельность земских собраний. Отныне всякое возвышение земских расходов падало только на одни земли, так как торговые свидетельства и патенты повсеместно были обложены высшим налогом. Но земли несли уже налог далеко выше капитала, а крестьянские – даже выше их доходности; стало быть, для соблюдения справедливости приходилось отказаться от всяких полезных расходов» [4, с. 192]. Алексей Адрианович в своем анализе отмечает, что власти должны задуматься о справедливости и соразмерности обложения между владельцами земли и торгово-промышленными заведениями: помещик с 1000 дес. земли, представляющий ценность в 30 или 40 тыс. руб., во многих губерниях платит до 100 руб. одних земских сборов, между тем как купец 2-й гильдии, часто

торгующий на несколько сот тыс. руб., даже в местности 1-го класса платит только 85 руб., и притом вместе с билетом на торговое заведение, а в местности 5-го класса только 30 руб.

Также в своей работе А.А. Головачев касался и работы самих земских органов. Первое, на что обращает внимание автор – это отсутствие исполнительной власти у рассматриваемых органов. Это ведет к снижению авторитета земств, поскольку действенных способов решения непосредственно у них не было. Например, в случае наличия недоимок со стороны налогоплательщиков, средств воздействия на последнего нет, нужно обращаться в полицейское управление; или управам для представления смет и раскладки нужны различные сведения из волостных правлений, но волостной старшина от управы не зависит и может не исполнять требование управы, в особенности, если мировой посредник не в ладу с управой. Более того, деятельность земств полностью самостоятельной назвать сложно, поскольку земские учреждения действуют под контролем администрации. Статья 93-я Положения определяла, что все постановления земских собраний сообщались без замедления губернатору, который, в соответствии со ст. 9, имел право остановить исполнение всякого постановления земских собраний, который он считал не важным для региона [4, с. 199].

Разбирая состав земских собраний, автор отмечает разномастный социальный состав: землевладельцев, городских избирателей, от сельских обществ; от которого зависели условия выборов, количество представителей в собрании, и задает резонный вопрос: «Неужели в различных классах нашего общества мало сословной розни и отчуждения, обусловливаемых как всей прошедшей историей, так и различным положением по материальному благосостоянию и образованию, чтобы вносить еще эту рознь в так называемые несословные собрания?» [4, с. 202]. Алексей Адрианович считал, что все эти условия не ведут к эффективной работе земств и необходимо переходить к территориально-имущественным принципам: все жители определенного района должны собираться в один общий избирательный съезд с учетом количества владеемого имущества, подлежащего земскому налогу, и по степени образования. «Пусть все лица, владеющие известным имуществом или получившие известное образование, и притом живущие на пространстве округа, пользуются лично избирательным правом, а не имеющие этого ценза пусть присылают в избирательный съезд уполномоченных. Избирательный съезд, составленный таким образом, действительно может дать гласных, которые будут представлять общие интересы известной местности, но ожидать подобного представительства от съездов сословных невозможно. Нам дела нет, кто будет гласный. Пусть все будут землевладельцы, но нам кажется необходимым, чтобы право гласного – говорить от имени общества – было предоставлено ему не одним, а всеми сословиями» [4, с. 204], потому что главная цель земского самоуправления не продавить интересы привилегированных сословий, совместная деятельность для процветания региона и его жителей «Для ведения всякого общего дела нужно, во-первых, единодушие, а его-то и трудно было достигнуть при таком порядке избрания гласных. Каждый из них должен явиться в собрание для того, чтобы в нем отстаивать интересы своих избирателей, т.е. узкие, сословные интересы, а не интересы целого общества. На основании этого правила люди, которым дороги общие интересы, и присутствие которых всего желательнее в земских собраниях, всего менее имеют шансов попасть в гласные, и если они встречаются в земских собраниях, то это мы относим к чести наших землевладельцев, которые не всегда руководятся сословными интересами» [4, с. 205].

В целом, А.А. Головачев отмечал, что идея введения земского самоуправления весьма удачна и важна, но принципы его деятельности изначально ограничивали эффективность работы, связывая руки земская административными, сословными, финансовыми проблемами и необходимо было провести более либеральные преобразования в этой сфере.

Литература

1. Белоус А.О. К. Д. Кавелин об основных этапах исторического развития России. Личность, государство, род [Электронный ресурс] / А.О. Белоус // История философии. – 2011. – №16. – URL: <https://clck.ru/sVUMD> (дата обращения: 01.08.2022).
2. Войналович Е.В., Кармазинская М.А. Головачёв Алексей Адрианович // Русские писатели, 1800–1917 : Биографический словарь / гл. ред. П. А. Николаев. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – Т. 1 : А–Г. – С. 610–611. – 672 с.
3. Гаврилов И.Б. М. Н. Катков. Жизнь, труды, мировоззрение [Электронный ресурс] / И.Б. Гаврилов // Труды кафедры богословия Санкт-Петербургской Духовной Академии. – 2018. – №1 (2). – URL: <https://clck.ru/Xenn8> (дата обращения: 25.07.2022).
4. Головачев А.А. Десять лет реформ 1861-1871 [текст] А. А. Головачев. – СПб.: «Вестник Европы», 1872. – 398 с.
5. Кравцова Е. Организация антикризисных мероприятий в курской губернии в период голода 1891-1892 гг. [Текст] / Е.С. Кравцова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Исторические науки. – 2019. – Т. 5 (71). – № 1. – С. 75-82.
6. Кравцова Е.С. "Податные инспекторы близко стоят к народному карману, но руки их чисты": взаимоотношения налогоплательщиков с податной инспекцией в России на рубеже XIX - XX столетий [Текст] / Е.С. Кравцова // Вестник Российского Университета Дружбы Народов. Серия: История России. – 2007. – № 4. – С. 12-22.
7. Кравцова Е.С. История Отечества с древнейших времен до начала XXI столетия: учеб. пособие для студентов фак. кл. псих. мед. вузов [Текст] / Е.С. Кравцова . – Курск: КГМУ, 2006. – 178 с.
8. Кравцова Е.С. Налоговая база земского самоуправления [Текст] / Е.С. Кравцова // Земское самоуправление в истории России: к 150-летию земской реформы. материалы международной научно-практической конференции. 2015. с. 155-163.
9. Кравцова Е.С. Особенности налогообложения торговых заведений в Российской империи в конце XIX - начале XX в. [Текст] / Е.С. Кравцова // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI–XIX вв. сборник материалов Второй международной научной конференции. 2009. С. 353-357.
10. Кравцова Е.С. Фискальная политика государства в отношении российского предпринимательства на рубеже XIX-XX столетий (на примере губерний Центральной России) [Текст] / Е.С. Кравцова // Финансы и бизнес. – 2007. – № 4. – С. 155-166.
11. Кравцова Е.С. Эволюция системы земских сборов в России во второй половине XIX - начале XX вв. [Текст] / Е.С. Кравцова // Преподавание истории в школе. – 2008.– № 3.- С. 21-24.
12. Крупейников К.В. Реформа крестьянского и земского самоуправления по Положениям о земских учреждениях конца XIX века [Текст] / К.В. Крупейников // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сб. матер. Всерос.науч.-прак. конф. / под ред. Л.Т. Чихладзе. – М.: изд-во РУДН, 2017. – С. 61-69.
13. Малякова А.А. Земская реформа 1864 г.: достижения и противоречия земского самоуправления [Текст] / А.А. Малякова // Государство и право в условиях гражданского общества: сб. ст. международ. науч.-практ. конф. – Пенза: ООО «Аэтерна», 2017. – С. 212-218.
14. Морозова Е.Н. Земская реформа 1864 г.: дискуссии вокруг компетенции органов земского самоуправления (1870-е годы - начало XX в.) [Текст] / Е.Н. Морозова // От земских учреждений к местному самоуправлению в России: традиции, опыт,

перспективы (к 150-летию земской реформы: матер. международ. науч.-практ. конф. – Саратов: Повол. инст. упр. им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 29-31.

15. *Мотин С.В.* Иван Сергеевич Аксаков - правовед, публицист-славянофил и общественный деятель [Электронный ресурс] / С.В. Мотин // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. - №4. - URL: <https://clck.ru/Xenn8> (дата обращения: 02.08.2022).
16. *Петухов Р.В.* Местное самоуправление: опыт теоретического осмысления А. И. Васильчиковым и современные реалии [Электронный ресурс] / Р.В. Петухов // Труды Института государства и права РАН. – 2011. – №3. – URL: <https://clck.ru/sVUPy> (дата обращения: 05.08.2022).
17. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2-е / В 129 томах. Т.39. Отделение 1. 1864 г. – СПб: Тип. II Отд. Собств. ЕИВ Канц., 1867, – 976 с.