

УДК 94(74)«18»:352

**Проекти й пропозиції щодо реформування
системи місцевого управління та самоврядування
Російської імперії на сторінках «Русского
вестника»
(1856–1889 рр.)**

Ващенко А. В.

Vaschenko A. V. The Projects and Proposals of Reforming the System of Local Control and Self-Government of Russian Empire in the Pages of «RusskiyVestnik» (1856–1889). The article bases on the analysis of famous literary and political magazine «RusskiyVestnik» and focuses on projects and proposals of reforming the system of local control and self-government of Russian empire in 1856–1889 which were published and discussed in the pages of the magazine. The most relevant issues of local control are emphasized and projects and proposals for their solution are analyzed.

Keywords: Russian empire, «Russkiy Vestnik», M. N. Katkov, local control system, official, self-government, project.

Ващенко А. В. Проекты и предложения относительно реформирования системы местного управления и самоуправления Российской империи на страницах «Русского вестника» (1856–1889 рр.). В статье, на основе анализа публикаций известного литературно-политического журнала «Русский вестник», акцентируется внимание на проектах и предложениях относительно реформирования системы местного управления и самоуправления Российской империи периода 1856–1889 гг., которые нашли отражение и обсуждались на страницах

журнала. Выделены наиболее актуальные проблемы местного управления, проанализированы проекты и предложения для их решения.

Ключевые слова: Российская империя, «Русский вестник», М. Н. Катков, система местного управления, чиновник, самоуправление, проект.

Ващенко А. В. Проекти й пропозиції щодо реформування системи місцевого управління та самоврядування Російської імперії на сторінках «Русского вестника» (1856–1889 рр.). У статті, на основі аналізу публікацій відомого літературно-політичного журналу «Русский вестник», увагу сконцентровано на проектах і пропозиціях щодо реформування системи місцевого управління та самоврядування Російської імперії періоду 1856–1889 рр., котрі обговорювались на сторінках журналу. Визначені найбільш актуальні проблеми місцевого управління й проаналізовані проекти та пропозиції для їхнього вирішення.

Ключові слова: Російська імперія, «Русский вестник», М. Н. Катков, система місцевого управління, чиновник, самоврядування, проект.

Друга половина XIX ст. у історії Російської імперії позначена зростанням впливу публіцистики, котра, з одного боку, формує громадську думку, а з іншого – є проявом суспільного дискурсу, віддзеркаленням найважливіших проблем. Також варто наголосити, що вона справляє вплив і на формування загальної стратегії держави, передовсім у сфері управління. У цьому контексті варто вказати на постать відомого російського публіциста, літературного критика і громадського діяча М. Н. Каткова (1818–1887), котрий 1856 р. стає редактором літературно-політичного журналу «Русский вестник», а з 1862 р., разом із М. П. Леонтьєвим, очолює «Московские ведомости». Еволюція поглядів М. Н. Каткова від ліберальних до

консервативних, що почасти знайшло відображення і на сторінках «Русского вестника», є показовою для багатьох освічених представників покоління середини – другої половини XIX ст. і була обумовлена як розчаруванням ліберальними реформами 1860–1870-х рр., так і перебігом загальноєвропейського історичного процесу, котрий спонукав до роздумів стосовно подальшого розвитку Російської імперії.

У сучасній історичній науці, як вітчизняній, так і зарубіжній, передовсім російській, суттєво зростає інтерес до консерватизму імперського періоду та його ідеологів, зокрема й М. Н. Каткова [9; 10; 12; 15; 17; 25; 26; 32]. Також достатньо висвітленими є окремі аспекти впливу російської публіцистики, зокрема й «Русского вестника» на формування суспільного дискурсу другої половини XIX ст. [20]. Проте, поза увагою науковців лишається ще чимало питань, зокрема й щодо оцінки функціонування системи місцевого управління й самоврядування та проектів їхньої реорганізації на сторінках «Русского вестника». Відтак, маємо за мету виокремити головні проблеми у системі місцевого управління, самоврядування та частково місцевого судочинства періоду 1856–1889 рр., й проаналізувати проекти та пропозиції щодо реорганізації цієї царини, запропоновані дописувачами журналу. Це дозволить сформувати більш повне уявлення про особливості функціонування місцевого управління.

Передовсім варто наголосити, що на сторінках «Русского вестника» визначені проблеми обговорювали як відомі фахівці у галузі юриспруденції та державного права (О. Градовський, О. Полкомбецький, С. Баршев, М. Зарудний), так і службовці-практики, котрі досконало знали механізм функціонування системи (С. Громека, В. Безобразов, А. Фет, С. Славутинський, В. Хотяїнцов та ін.). Серед кореспондентів журналу були й анонімні автори (N; Д.В.; П.Б.; Д. Д.). Літературна частина журналу також є цікавим джерелом із вказаної проблематики, адже образ чиновника, змальований відомими літераторами, зокрема М. Щедріним [36; 37], О. Афанасьєвим-Чужбинським

(«А. Чужбинский») [35] та ін. [1], був проекцією загальної картини місцевого управління.

Також слід наголосити на важливості введення до суспільного дискурсу питання організації системи місцевого управління у європейських країнах, передовсім Англії, Франції та Німеччині. Відтак пошук оптимальної моделі місцевого управління відбувається на фоні аналізу та оцінки зарубіжного досвіду [5; 11; 13; 14; 39]. При цьому більшість дописувачів наголошують на недоцільності його бездумного копіювання [4, с. 581].

Досить гострої критики зазнали селянські пореформені установи, створені після реформи 1861 р. Серед найбільших проблем селянських самоврядних інституцій називались: кумівство, низький моральний та освітній рівень старост та старшин (що перетворювало писаря на центральну фігуру самоврядування), незнання законів, пиятика на сходах, упереджені приговори тощо [21, с. 445-476]. Головними ж недоліками волосного суду дописувачі називають кумівство, неграмотність суддів, а відтак – сумнівна справедливість постанов. Для виправлення ситуації С. Лугінін пропонує участь мирового судді у діяльності волосного суду [16, с. 397].

Для виправлення ситуації більшість авторів висловлювались за посилення ролі дворянства у системі місцевого управління. Так, В. Безобразов виступав за активну роль аристократії у самоврядуванні, котра має застосовувати «свої сили на благо суспільства» [3, с. 52], подібну думку висловлював і «М-ський» [18]. Для підтвердження такого висновку абсолютно усі кореспонденти вказували, що серед найбільш ефективних інститутів місцевого управління був суто дворянський інститут мирових посередників. В. Безобразов, наголошуючи на високому рівні довіри селян до нього, особливу увагу акцентував на високому моральному, професійному рівні мирових посередників, їхньому відповідальному ставленні до своїх обов'язків [4, с. 555-556].

Інша магістральна лінія, котрої дотримуються більшість

дописувачів консервативного напрямку – повернення до традиційної для Росії моделі поєднання судових та адміністративних повноважень на нижчих щаблях управління. Ще на етапі підготовки реформи 1961 р. М. Катков, посилаючись на досвід мирової юстиції в Англії, висловлювався про доцільність такого кроку. Поряд із цим він наголошує, щоб такі посади були привабливими для заможних дворян, слід зробити їх більш вагомими [29, с. 92, с. 100]. Аналізуючи майже двадцятилітній період функціонування нових установ, «П. Б.» зазначає, що принести істотну користь може тільки близька до народу влада [21, с. 474]. Висловлювалась думка, що селянин не розуміє й не схвалює розподілу влад, сприймаючи це як додаткові витрати часу й грошей. Відтак над селянським самоврядуванням слід поставити інститут із одноосібною владою [22, с. 267]. У цьому ж контексті висловлюється й В. Хотяїнцев, котрий, маючи значний службовий досвід (був мировим посередником, повітовим предводителем, головою повітової земської управи, мировим суддею), наголошував, що «головне зло – це відсутність порядку та влади, котра здатна цей порядок підтримувати» [34, с. 839]. О. Фет, зазначав, що мирові посередники добре справились із своїм завданням, бо поєднували адміністративну та судову владу й мали засоби для накладення стягнень [33, с. 388-410]. М. Семенов також пропонував місцевий суд поєднати із адміністрацією [27, с. 316-317].

Найбільш повно та логічно ідея необхідності реорганізації місцевого управління на принципах поєднання у одному інституті адміністративних й судових повноважень та надання йому статусу дворянського представлена у публікації О. Д. Пазухіна «Сучасний стан Росії та станове питання», що стала своєрідним законодавчим маніфестом для міністерства Д. А. Толстого. Повітовий предводитель дворянства Алатирського повіту Симбірської губернії Олексій Дмитрович Пазухін потрапив до Кахановської комісії 1884 р. у числі т. зв. «сведущих людей» і розгорнув активну діяльність згідно зі своїми консервативними

поглядами. У спілці з М. Н. Катковим вони визначили стратегічний напрямок законодавчої діяльності міністра. О. Д. Пазухін брав участь у розробці законів про обмеження селянських сімейних розділів та про наймання на сільгоспроботи (1886 р.). Однак найважливішим його внеском до законодавства Російської імперії став Закон про земських начальників від 12 липня 1889 р. Стратегічні концепти цього закону знайшли відображення у публікації на сторінках «Русского вестника».

Порівнявши сучасний йому стан Росії із смутою XVII ст. і охарактеризувавши його як «...поширення анархічних вчень, падіння всякого авторитету влади, ..., занепад релігії, моралі, сімейних засад», автор вказував на головну причину цих явищ – запровадження буржуазного всестанового принципу. Позитивно оцінюючи звільнення селян, О. Д. Пазухін наступні буржуазні перетворення (земську, судову, міську та військову реформи) називав помилкою, бо вони не мали історичних коренів у Росії. Найбільшій критиці він піддавав земство, котре стояло осторонь державної системи управління і було побудоване на безстановому принципі. О. Д. Пазухін зазначав, що «порядок, котрий нині існує, страждає ... від відсутності того елемента, котрий складає душу місцевого управління». Під «душею» він розумів дворянство, яке було головною опорою існуючого ладу, зв'язуючою ланкою між самодержавством і народом. Відтак О. Д. Пазухін пропонував відновити становий принцип у системі управління, перетворити земства на державні органи влади і головне – поновити всі станові привілеї та переваги дворянства: «лише повернувши дворянству його привілеї по державній та земській службам, можна скріпити зв'язки між урядом і дворянством, між дворянством і землею». Але при цьому автор вважав, що слід ураховувати зміни, привнесені реформами 1860–1870-х рр. [23, с. 5-58].

Загальні засади реорганізації місцевого управління представлені й М. Семеновим, котрий досить гостро критикував ліберальні перетворення 1860–1870-х рр. Називає їх бездумним західним запозиченням і як результат – усі місцеві установи

почали конкурувати та конфліктувати: суди з поліцією, адміністрація із земством, земство з усіма урядовими установами. Відтак він окреслює ряд базових принципів для перетворень на місцевому рівні: об'єднати всі частини і відомства адміністрації на рівні губернії у губернському правлінні, а повітові – у повітовому, підпорядкувавши їх Сенату; чітко окреслити коло повноважень земств та встановити природний зв'язок земських та урядових установ; об'єднати суд із адміністрацією. При цьому автор досить критично ставиться до гласності суду та суду присяжних [27, с. 282-333.].

Наступний дописувач – «П. В. В», наголошуючи на необхідності реформування повітового у селянських справах присутствія, головну увагу акцентує на інституті неодмінних членів цих установ. Він наголошує, що неодмінний член – головний охоронець порядку серед селянського стану та контролер над селянським самоврядуванням. Відтак він має бути місцевим, мати власність та принаймні середню освіту. Також автор наголошує на значному навантаженні неодмінних членів і вважає, що у повіті їх має бути мінімум двоє, й пропонує розширити повноваження неодмінних членів, надавши їм розпорядчі функції та право дисциплінарних стягнень, як у мирових посередників. На його думку, слід позбутися ілюзії, що селянство може самоуправлятися. Селяни самі висловлюються за необхідність близького начальника, у їхній пам'яті відклався позитивний досвід мирових посередників першого скликання. Головна ідея – варто посилити нагляд над органами селянського самоврядування і цей контроль має здійснюватись на принципах близької та одноосібної влади, котра на рівні повіту буде знаходитись під контролем колегіального органу [22, с. 250-267].

Серед роздумів щодо основних причин вкрай складної ситуації у системі поліції варто вказати на праці С. Громеки [6; 7; 8], бо автор піднімає нагальну проблему участі громадськості у питанні чиновництва й необхідності законодавчо врегулювати проблему надто широких повноважень поліції. Аналізуючи

російське законодавство, автор наголошує, що поліція має досить широкі й різноманітні функції, котрі перетворюють її фактично на провідний орган влади на місцях, що є небезпечним для суспільства. Тому слід забрати від поліції частину функцій. Для прикладу: англійське законодавство забрало функцію звинувачення від поліції (інститут прокуратури), а право арешту передало суду [7, с. 172-173].

На противагу загальноприйнятій думці, що головною проблемою є саме персональний склад поліційних чиновників, С. Громека наголошує, що велику роль відіграє суспільна думка та оцінка, а також гласність і відкритість діяльності чиновників. Він зазначає, що для багатьох позитивним прикладом є англійський поліцейський, як зразок високomorального чиновника, однак наголошує, що однієї моральності полісмена недостатньо. Потрібно щоб суспільство «було проникнуте повагою до самого себе, до закону, до особистості людини» [8, с. 175]. Разом із тим вказує, що англійський поліцейський з однаковою повагою ставиться до людей усіх станів і у відповідь також користується повагою громадян. У Росії ж навпаки, саме суспільство не сприйме поліцейського, котрий перестане зважати на чини та звання. Отже система змушує чиновника забути про самоповагу. Автор наголошує, що традиційними для поліційного чиновництва є кумівство, кругова порука та хабарництво. Одна із важливих причин такого стану речей – у суспільстві не сформувалась повага закону, до особистості та до людей, котрі займаються судочинством чи захищають громадський спокій. Автор наводить декілька цікавих спостережень – канонів моди, етикету тощо у Росії дотримуються більше, ніж громадянських законів; поважають мундир, а не особистість: змініть мундир на звичайний наряд і захоплення та повага зміняться байдужістю [8, с. 177-178].

Серед пропозицій, спрямованих на усунення таких вад, як заплутане діловодство, паперова тяганина, котру С. Громека називає «хворобою багатописання», що призводять до затягування простих

судових процесів на роки, є проекти, спрямовані на спрощення діловодства. Зокрема, один із авторів наголошує на необхідності прості справи проводити у форматі усного судочинства (за прикладом Франції) [20]. Таку ж думку висловлюють й А. Палюмбецький [24] та С. Баршев [2]. Сам С. Громека причиною надмірного документообігу називає відсутність публічності та контролю з боку суспільства над діями поліції [6, с. 195-196].

Цікаво, що фактично усі дописувачі, котрі аналізували ситуацію у системі управління, так чи інакше звертали увагу на проблему хабарів. Зокрема, М. Щедрін наголошує, що вони були звичайною справою та висловлює цікаву думку про «моральний хабар» – послуга, за яку чиновник має розплатуватись: дрібні знаки уваги, лестощі, звані обіди тощо. Це гірше, ніж гроші, бо гроші можна повернути і такій спокусі піддаються майже усі провінційні чиновники [37, с. 165].

Однією із причин хабарництва вважалось низьке жалування. Зокрема, герой повісті А. Печерського – дрібний чиновник (колезький регістратор) із жалуванням 98 коп. на місяць. На таку платню прожити важко і тому брав хабарі [1, с. 590]. При цьому автор висловлює спостереження, що ознакою чесності чиновника є його бідність.

Відтак, частина дописувачів опосередковано, а інша – прямо піднімають питання про необхідність підвищення жалування чиновникам місцевих установ. Зокрема Н. Щербань акцентує увагу на досить високому забезпеченні та пільгах судових посадовців Франції [38, с. 590-592]. Редакція журналу особливо підкреслює своєчасність рішення Державної ради від квітня 1859 р. про підвищення на 57% посадових окладів місцевих чиновників відомства Міністерства юстиції. Разом із тим підкреслювалось, що цей крок був недостатнім для того, щоб чиновники сумлінно виконували свої повноваження. Вкрай важливо здійснювати їх відбір на етапі прийняття на службу [28, с. 211]. Аналогічну думку висловлює й автор публікації «О городских обществах», а разом із цим – дати можливість громадянам скаржитись на них через суд, що має стати важливим запобіжником проти зловживань [19, с. 12].

Аналіз публікацій «Русского вестника» дозволяє стверджувати, що проблема функціонування та реорганізації інститутів місцевого управління була важливою складовою суспільного дискурсу Російської імперії другої половини XIX ст. А «Русский вестник», зважаючи на досить консервативний магістральний напрямок журналу, перетворюється на дискусійний майданчик переважно для представників «охоронної» ідеології, що особливо простежується із середини 1860-х рр. Більше того, окремі його публікації, передовсім стаття О. Д. Пазухіна, як і позиція редактора М. Н. Каткова, стали своєрідними ідейними імперативами для реорганізації місцевого управління за часів Олександра III.

Примітки

1. *Печерский А.* Непременный / А. Печерский // Русский вестник. – 1857. – Т. 12.
2. *Баршев С. И.* «О необходимых гарантиях уголовного суда» / С. И. Баршев // Русский вестник. – 1859. – Т. 20.
3. *Безобразов В.* Аристократия и интересы дворянства. Мысли и замечания по поводу крестьянского вопроса / В. Безобразов // Русский вестник. – 1859. – Т. 19.
4. *Безобразов В. П.* Мировие учреждения / В. П. Безобразов // Русский вестник. – 1862. – Т. 38.
5. *Визинский Г. А.* Характер политической и административной реформы в Англии / Г. А. Визинский // Русский вестник. – 1858. – Т. 14.
6. *Громека С. С.* «Два слова о полиции» / С. С. Громека // Русский вестник. – 1857. – Т. 9.
7. *Громека С. С.* «Полицейское делопроизводство» / С. С. Громека // Русский вестник. – 1858. – Т. 16. – Липень. – Кн. 1.
8. *Громека С. С.* «Пределы полицейской власти» / С. С. Громека // Русский вестник. – 1857. – Т. 15.

9. *Гросул В. Я.* и др. Русский консерватизм XIX столетия: идеология и практика / В. Я. Гросул, Г. С. Итенберг, В. А. Твардовская, К. Ф. Шацкылло, Р. Г. Эймонтава. – М., 2000.
10. *Гусев В. А.* Русский консерватизм: основные направления и этапы развития / В. А. Гусев. – Тверь, 2001.
11. *Зарудный М. И.* Английские суды. Из путевых заметок / М. И. Зарудный // Русский вестник. – 1860. – Т. 28.
12. *Измestьева Г. П.* Михаил Никифорович Катков / Г. П. Измestьева // Вопросы истории. – 2004. – № 4.
13. *Капнист Д. А.* Местное самоуправление в Англии / Д. А. Капнист // Русский вестник. – 1863. – Т. 48.
14. *Колосовский П. Г.* «О жаловании чиновников в Германии» / П. Г. Колосовский // Русский вестник. – 1857. – Т. 12.
15. *Консерватизм в России и мире: прошлое и настоящее: Сб. науч. трудов* / Под ред. А. Ю. Минакова. – Воронеж, 2001. – Вып. 1.
16. *Лугинин С.* Волостные суды / С. Лугинин // Русский вестник. – 1864. – Т. 50.
17. *Минаков А.* Консервативные концепции переустройства России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.perspektivy.info/book/konservativnyye_koncepcii_pereustroistva_rossii_2008-3-8-24-43.htm. – Доступ 07. 06. 2012.
18. *Нужды* местного управления. А. М-кого // Русский вестник. – 1888. – Т. 196.
19. *О городских обществах* // Русский вестник. – 1860. – Т. 26.
20. *О словесном делопроизводстве в России* // Русский вестник. – 1857. – Т. 11.
21. *П. Б.* Крестьянский быт через 20 лет после реформы / П. Б. // Русский вестник. – 1880. – Т. 149.
22. *П. В. В.* Голос из деревни / П. В. В. // Русский вестник. – 1881. – Т. 152.
23. *Пазухин А.* Современное состояние России и сословный вопрос / А. Пазухин // Русский вестник. – 1885. – Т. 175.
24. *Паломбецкий А.* Вопрос об устности и гласности суда / А. Паломбецкий // Русский вестник. – 1859. – Т. 19.

25. *Поночевный М. А.* Имперское сознание и образ Польши в мифологемах М. Н. Каткова / М. А. Поночевный // *Современные гуманитарные исследования.* – 2008. – № 1.
26. *Репников А. В.* Консервативные концепции переустройства России / Репников А. В. – М., 2007.
27. *Семенов Н. П.* Наши реформы / Н. П. Семенов // *Русский вестник.* – 1884. – Т. 169.
28. *Современная летопись.* Внутренние известия // *Русский вестник.* – 1859. – Т. 23.
29. *Современная летопись* // *Русский вестник.* – 1860. – Т. 26. – Кн. 1.
30. *Сохряков Ю. И.* Национальная идея в отечественной публицистике XIX – начала XX вв. / Ю. И. Сохряков. – М., 2000.
31. *Твардовская В. А.* Политическая программа «Русского вестника» на рубеже 50-60-х гг. / В. А. Твардовская // *Освободительное движение в России.* – Саратов, 1975. – Вып. 4.
32. *Управленческая элита Российской Империи (1802–1917)* / Под ред. А. А. Фурсенко. – Спб., 2008.
33. *Фет А.* Отголосок сельского судьи / А. Фет // *Русский вестник.* – 1874. – Т. 113.
34. *Хотяинцов В. И.* Крестьянское управление в уезде в связи с уездным управлением вообще / В. И. Хотяинцев // *Русский вестник.* – 1881. – Т. 156.
35. *Чужбинский А.* Безымённые типы / А. Чужбинский // *Русский вестник.* – 1856. – Т. 6.
36. *Щедрин Н.* Губернские очерки / Н. Щедрин // *Русский вестник.* – 1856. – Т. 6.
37. *Щедрин Н.* Губернские очерки / Н. Щедрин // *Русский вестник.* – 1857. – Т. 7.
38. *Щербань Н.* Магистратура во Франции / Н. Щербань // *Русский вестник.* – 1858. – Т. 18.
39. *Щербань Н. В.* Суды и прокуратура во Франции / Н. В. Щербань // *Русский вестник.* – 1858. – Т. 15. – Кн. 1.