

Наталья ГОРСКАЯ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ПО ЗЕМСКОМУ ПОЛОЖЕНИЮ 1864 г.

История земских учреждений в России начиная с 1864 г. дает богатый положительный опыт взаимодействия местного самоуправления и губернской администрации, основной формой которого являлся административный надзор. На губернатора была возложена сложная задача защиты государственных интересов и обеспечения единства действий местного управления. В статье на основе анализа Земского Положения 1864 г. и правовых актов, принятых в его развитие, рассматриваются основные направления административного надзора губернатора и процедуры прохождения губернаторских протестов. Законодательные нормы, регламентировавшие административный надзор, были нацелены на соблюдение законности, ограждение независимости земства от произвольных действий губернатора и, в конечном счете, способствовали развитию земской жизни.
Ключевые слова: административный надзор, Великие реформы, власть, губернатор, земство, местное самоуправление

В системе федеративных отношений современной России важнейшей составляющей являются отношения между местным самоуправлением и государственной властью на уровне субъектов Российской Федерации. На их оптимизацию направлены многие законодательные решения как на уровне Федерации в целом, так и в отдельных регионах. Вместе с тем нельзя считать, что избранная модель местного самоуправления в нашей стране является идеальной¹. Необходимость ее совершенствования очевидна. Об этом свидетельствует и реформа местного самоуправления, старт которой был дан Федеральным законом № 131-ФЗ.

При поиске направлений реформирования самого приближенного к населению звена федеративных отношений очевидной является необходимость обращения к историческому опыту России. В российской истории имеется уникальный опыт организации местного самоуправления в лице губернских и уездных земств, которые, обладая самостоятельностью, добились впечатляющих успехов в хозяйственном и культурном развитии

¹ О противоречивости и непроработанности конституционного положения об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти см.: *Одинцова А.В.* Местное самоуправление и государство // Федерализм. 1997. № 4.

поререформенной России, действуя с государственной властью и под ее надзором на одной территории. «Мы бедны в государственной жизни: вот побуждение ценить наше небольшое политическое достояние, а не выбрасывать его за борт»².

Важнейшей составляющей системы губернских и уездных земств в дореволюционной России была система административного надзора за земскими учреждениями. Эта система не раз была предметом изучения исследователей, притом не только отечественных, но и зарубежных³.

Институт административного надзора за земским самоуправлением рассматривается исследователями земства в фокусе создания в дореволюционной России правового государства. Важнейшей функцией этого надзора являлось обеспечение законности действий чиновников: действовали ли они строго в рамках закона или, наоборот, чинили произвол по отношению к местному самоуправлению⁴. Меньше внимания в исследованиях уделяется изучению законодательных норм, регулирующих деятельность земств и сам административный надзор, а также выяснению вопроса о том, насколько эти нормы позволяли координировать усилия власти и земства в интересах населения.

Основания надзора

Основным правовым актом, регламентировавшим жизнь земства и административный надзор в 1864–1890 гг., стало первое Земское Положение — «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г.⁵. Регулирование общественных отношений, одной из сторон которых являлись земские учреждения, привело к появлению довольно обширного правового материала. Он подвергся не только официальной, но для удобства правоприменения, и неофициальной систематизации. Эта неофициальная систематизация осуществлялась прежде всего земствами, что само по себе говорит о востребованности нормативного материала участниками правоотношений. Особое место среди документов неофициальной систематизации занимает профессионально выполненный сборник, созданный усилиями адвоката М.И. Мыша. В период действия Земского Положения 1864 г. он издавался четыре раза и каждый раз пополнялся новым нормативным материалом.

² Катков М.Н. Вопросы самоуправления // Земская идея в истории социально-политической мысли России. Антология. Т. 2. М.: МГУ, 2014. С. 47.

³ См., напр.: Pearson T. Russian Officialdom in Crisis Autocracy and Local Self-government, 1861–1900. Cambridge, 1989; Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество 1864–1917 гг. М.: Хронограф, 1998; Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX — начало XX в.). М.: ИГиП РАН, 2001; Ярцев А.А. Государственная власть и земские учреждения 1864–1890 гг. Дис. на соискание ученой степени д.и.н. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2003.

⁴ См.: Ярцев А.А. Сенат и земство: административная юстиция и местное самоуправление в дореволюционной России. 1864–1890. Калининград: Издательство Калининградского филиала Международного университета в Москве (гуманитарного), 2008.

⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ-II. Т. 39. Отд. 1. № 40457 (далее — Земское Положение).

К 1890 г. сборник содержал обширный и полный правовой материал, принятый в развитие норм Земского Положения⁶. В него входили не только акты, подписанные царем и имевшие силу закона, но и так называемые подзаконные акты (решения МВД и Комитета министров), а также решения Первого и Соединенных департаментов Сената, которые в случае опубликования получали характер прецедента и были обязательны для всех земств⁷.

В результате крестьянской (1861 г.) и земской (1864 г.) реформ Александра II в земских губерниях России (к 1870 г. земства были введены в 33, к 1875 г. – в 34 губерниях) сложилась довольно сложная система властных институтов. Она включала губернскую и уездную администрацию, независимых мировых посредников, которых в 1874 г. заменили уездные по крестьянским делам присутствия, дворянское и крестьянское сословные самоуправления и всеобщее самоуправление в лице губернских и уездных земств. С момента введения земства в России появилась специфическая *модель местного самоуправления, не имевшая аналогов в других странах*. Структура самоуправления, его обязанности, формы взаимодействия с органами государственной власти не соответствовала ни «общественной», ни «государственной» теориям самоуправления, обсуждавшимся в России во второй половине XIX в. Земства действовали рядом с государственной властью, параллельно с ней, преследуя одни и те же социально-хозяйственные и культурные цели по развитию региона. «Земские учреждения не введены в общую систему нашего государственного управления, а поставлены подле нее, как отдельные государственно-общественные тела», – писал академик В.П. Безобразов⁸.

По Земскому Положению 1864 г., на губернские и уездные земства возлагались исключительно хозяйственные задачи. Земские учреждения в пределах своей компетенции, «в кругу вверенных им дел», обладали самостоятельностью⁹. Однако *земства должны были действовать согласно с местной администрацией и составлять с ней единый механизм управления местными делами*. Именно этой целью руководствовались реформаторы, разрабатывая проекты земской реформы 1864 г. В 1859 г. Александр II прямо определил основные начала губернского и уездного управления как необходимость «предоставить хозяйственному управлению в уездах большее единство, большую самостоятельность и большее доверие»¹⁰.

Для преодоления возникающих противоречий и достижения единства в деятельности земств и государственных структур, а также для

⁶ См.: *Мыш М.И.* Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными постановлениями. Изд. 4-е. СПб. 1890.

⁷ См.: *Ярцев А.А.* Органы самоуправления и местная администрация в 1864–1904 гг. (на материалах северо-западных губерний России). Acta Slavica Japonica. Tomus XX. Sapporo. Japan, 2003. С. 167.

⁸ *Безобразов В.П.* Управление, самоуправление и судебная власть. СПб.: Типография В. Безобразова, 1882. С. 543.

⁹ Земское Положение. Ст. 6.

¹⁰ Материалы по общественному земскому устройству. Издание Хозяйственного департамента МВД. Т. I. СПб. 1885. С. 2.

обеспечения самостоятельности местного самоуправления создавалась система административного надзора. В основе этого надзора находился местный, территориальный принцип организации и деятельности земского самоуправления, ограничение его компетенции границами губерний и уездов (например, окружные суды с целью полного разделения суда и администрации формировались с учетом плотности населения и доступности судов). Однако реформы Александра II не привели к созданию в России специальных органов местной административной юстиции, возложив эту обязанность на губернаторов.

Правовая природа российского земства имела *противоречивый характер*. Законодатель так и не определил, к каким институтам – общественным или государственным – следует отнести всеобщие выборы земства. В одном из решений Сената говорилось: «земства суть учреждения общественные и как таковые составляют орган правительственный»¹¹. Земские учреждения считались общественно-государственными хозяйственными единицами с правами частных-публичных юридических лиц. В решении Гражданского кассационного Сената говорилось: «Каждое правительственное учреждение имеет двойкий характер: главное его назначение – служить общественным целям управления, но оно в то же время есть и юридическое лицо, владеющее и распоряжающееся известным имуществом, и в этом качестве оно может вступать в имущественные и денежные сделки с частными лицами <...>. Соображения эти применимы и к земским учреждениям, т.к. на них возложено управление общественными делами и заведывание имуществом, земству принадлежащим»¹². На практике деление дел на государственные и общественные, т.е. принадлежащие местному обществу, передавалось органам административного надзора.

Административный надзор находился в компетенции Министерства внутренних дел и был прямой обязанностью не только губернатора, но и министра. Основная работа, конечно, ложилась на губернатора, тогда как министр внутренних дел вмешивался в текущие земские дела либо в связи с резолюциями губернатора, либо в связи с ходатайствами самих земств. В соответствии с Общим наказом гражданским губернаторам 1837 г. губернатор должен был «всеми <...> средствами способствовать» развитию экономики края¹³. В руках губернаторов со времен Екатерины II было сосредоточено две функции: общего управления и надзора. После введения земских учреждений и Положения комитета министров от 22 июля 1866 г., дававшего губернаторам право «производить во всякое время общую и внезапную ревизию» всех общественных и административных учреждений¹⁴, обязанности губернатора несколько изменились.

¹¹ *Мыш М.И.* Указ. соч. С. 183.

¹² Там же. С. 185–186.

¹³ См.: *Бикташева А.Н.* Антропология власти: Казанские губернаторы первой половины XIX века. М. 2012. С. 198–202.

¹⁴ О пространстве и пределах власти губернаторов // ПСР-II. Т. 41. Отд. 1. Ч. 1. 1866. № 43501. Ст. 1.

Был ликвидирован ряд губернских инстанций, дела которых передавались земству (комитет земских повинностей, приказ общественного призрения, приказ народного продовольствия, строительная и дорожная комиссии и др.), что привело к сокращению управленческих функций губернаторов и усилению их надзорных функций.

К земству перешли дела, связанные с удовлетворением общих интересов, которые и составили костяк земских «обязательных повинностей»: продовольственное дело, пути сообщения, благотворительность, ветеринария, обеспечение подводами чиновников, содержание местного гражданского управления. Перешли к земствам и дела необязательные, выражавшие частные интересы: медицина, образование, почта, содержание земского управления и др.¹⁵. «Местные власти, — писал К.Д. Кавелин, — перестав изображать собой всю местную администрацию <...>, не будут больше безусловными господами и повелителями, „хозяевами губернии” <...> круг деятельности их значительно сократился к очевидной пользе дела»¹⁶.

Губернатор, являясь агентом центральной власти на местах, *добивался от земств соблюдения государственных интересов*. Б.Н. Чичерин утверждал, что «самоуправление не может быть исключительно началом местных учреждений; оно должно согласовываться с деятельностью центральных органов и во многих отношениях подчиняться последним — так, как части подчиняются целому. Это одно может сообщить государственной жизни надлежащую гармонию и единство»¹⁷.

Административный надзор со стороны губернатора носил *общий и специальный характер*. Общий надзор касался всех постановлений и действий земских учреждений, а частный применялся к делам, для которых требовалось «прямое, специальное <...> наблюдение правительства, выражающееся в формальном утверждении, разрешении или допущении правительства»¹⁸. Административный надзор имел целью и политический подтекст. Правительство, опасаясь оппозиционных устремлений земства, стремилось замкнуть его деятельность на решении местных хозяйственных задач. Как справедливо отмечает Коркунов Н.М. «в определении и оценке местных интересов земству была предоставлена полная самостоятельность»¹⁹.

Земское Положение 1864 г. определяло случаи и порядок, «в которых действия и распоряжения» земского самоуправления подлежали административному надзору²⁰. С точки зрения предмета надзора его можно разделить на два вида:

- надзор в отношении земских дел;
- надзор в отношении статуса гласных и организации земских собраний.

¹⁵ Земское Положение. Ст. 2. II–IX.

¹⁶ *Кавелин К.Д.* По поводу губернских и уездных земских учреждений // *Земская идея в истории социально-политической мысли России*. Т. 2. М.: МГУ, 2014. С. 104.

¹⁷ *Чичерин Б.Н.* Местное самоуправление // *Земская идея в истории социально-политической мысли России*. Антология. Т. 1. С. 76–77.

¹⁸ *Материалы по общественному земскому устройству*. Издание Хозяйственного департамента МВД. Т. I. СПб. 1885. С. 145.

¹⁹ *Коркунов Н.М.* Самоуправление // *Земская идея в истории социально-политической мысли России*. Антология. Т. 1. С. 316.

²⁰ Земское Положение. Ст. 6.

Основными формами надзора были утверждение губернатором постановлений земских собраний и их опротестование.

Надзор в отношении земских дел

Комиссии по разработке земской реформы 1864 г. (комиссии Н.А. Милютина и П.А. Валуева) не смогли (да это было и невозможно) провести четкого разграничения земских дел на местные и государственные²¹. С учетом этого важнейшей целью административного надзора в отношении земских обязанностей стал контроль над тем, чтобы земства не вмешивались в дела, «принадлежащие кругу действий правительственных, сословных и общественных учреждений»²². Упоминание в законе сословных и общественных учреждений было не случайным. По роду своей работы земство неизбежно контактировало с местными учреждениями. Необходимо было найти место всесословному земству в структуре сословного общества, властных и общественных институтов на местах. Стремление центральной власти максимально ограничить вмешательство земства в дела других учреждений было связано и с *недостаточно определенным статусом самих земств*. На местах земство воспринимали неоднозначно. Его считали то «благотворительным» учреждением, то институтом, наделенным властными полномочиями и потому имеющим право «вмешиваться в дела» связанных с ним учреждений, например волостных правлений²³. Волостные правления являлись органами крестьянского самоуправления, но на практике выполняли многочисленные хозяйственные распоряжения земств, не имевших своих исполнительных органов. Это был существенный недостаток земской организации. К тому же дворянство, занимавшее доминирующее положение в земских собраниях, смотрело на крестьян с высоты своего социального положения и недавнего над ними господства. В дворянской среде были распространены убеждения о необходимости опеки и попечительства над крестьянами; убеждения, которые будут востребованы в эпоху Александра III. Однако в эпоху Великих реформ власть должна была придерживаться принципа невмешательства земства в дела крестьянского самоуправления.

Для надзорной деятельности губернатора универсальное значение имела 9-я статья Земского Положения, на основе которой он осуществлял *общий надзор*. Она применялась для общего и специального надзора, для надзора за деятельностью земств и составом земских собраний. Министр внутренних дел и губернатор имели право «останавливать исполнение постановления земских учреждений, противного законам и общим государственным пользам»²⁴. Неизбежное смешение в практической деятельности местных и государственных

²¹ См.: *Верещагин А.Н.* Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения. М.: Международные отношения, 2002. С. 22–31.

²² Земское Положение. Ст. 7.

²³ Журналы заседаний Смоленского губернского земского собрания в феврале 1866. Смоленск. 1866. С. 83.

²⁴ Земское Положение. Ст. 9.

дел, а также допускающая широкое толкование формула — «общие государственные пользы» — создавали довольно сложную ситуацию, при которой губернаторы могли воспринимать положение закона и как обязанность, и как право. Данная статья была основанием для запретов и ограничений земских мероприятий и инициатив и всегда сопровождалась формулировкой о «превышении» земствами своей компетенции.

Формула — «общие государственные пользы» — давала возможность участникам правоотношений действовать и в соответствии со своими политическими пристрастиями, амбициями и межличностными отношениями. Обо всем этом пишут современные историки земства. Однако не менее важно и то, что эта теза нацеливала губернаторов на следование в форваторе правительственной политики по отношению к земству. Эта политика неизменно придерживалась правила сохранения замкнутости земской жизни, ограничений на сотрудничество с другими земствами, пресечения политических устремлений земства, т.к. государственная власть опасалась единства и активности земских «парламентов».

К земским обязанностям законом было отнесено попечение «о развитии местной торговли и промышленности»²⁵. По существу это означало, что земству переходили почти все сферы хозяйственной жизни губернии или уезда, потому что под промышленностью в то время понимали и сельское хозяйство («сельскохозяйственная промышленность»). Об этом было сказано и в Земском Положении: земства создавались «для заведывания делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда»²⁶. На первый взгляд кажется, что 9-я статья применялась ко всем хозяйственным делам. Но это было не так. На самом деле, в законе содержались нормы, ограничивавшие ее действие.

Это касалось тех земских решений, которые подлежали обязательному, специальному утверждению со стороны губернатора. К ним относились постановления земских собраний «о приведении в действие земских смет и раскладок, о разделении земских путей сообщения на губернские и уездные; об отнесении уездных земских дорог в разряд проселочных; об изменении направления земских дорог»²⁷. Таким образом, в центре внимания губернатора находилось состояние земских дорог, которое имело огромное значение для развития региона, и касалось всех его жителей и интересов государства. Подлежали обязательному губернаторскому утверждению и решения земских собраний относительно публичных мероприятий, связанных с возможным скоплением людей: об учреждении выставок сельскохозяйственных и промысловых изделий²⁸.

В сфере обязательных дел закон возлагал на губернатора не только обязанность надзора, но и *прямую ответственность* за их невыполне-

²⁵ Земское Положение. Ст. 2. VI.

²⁶ Там же. Ст. 1.

²⁷ Там же. Ст. 90.

²⁸ Там же.

ние земствами. Земское Положение прямо указывало, что если земские учреждения не исполняют обязательные повинности, то губернатор, «когда напоминания его окажутся безуспешными, приступает с разрешения министра внутренних дел к непосредственным распоряжениям на счет земства»²⁹. Это были как раз те сферы хозяйственной жизни, которыми губернатор управлял до введения земских учреждений³⁰. Таким образом, государство делегировало земству не только право, но и *прямую обязанность заниматься делами, имевшими государственное значение*. В противном случае они попадали в прямую зависимость от губернаторов.

Как самостоятельные хозяйственные единицы, как юридические лица, земства имели право «на основании общих гражданских законов приобретать и отчуждать недвижимые и движимые имущества, заключать договоры, принимать обязательства, вчинять гражданские иски и ответствовать в гражданских судах по имущественным делам земства»³¹. В рамках реализации этих функций земские учреждения могли обмениваться информацией, сотрудничать при проведении отдельных мероприятий, проявлять инициативу и самостоятельность. Здесь не было места административному надзору со стороны губернатора. Не касался губернаторский надзор и т.н. необязательных повинностей, выражавших частный интерес (образование, медицина, агрономия, кредиты и др.). Б.Н. Чичерин писал: «Взгляд на земство как на частную сферу деятельности, имел для него и благие последствия. Это дает ему возможность устроить свое хозяйство сообразно с указанием жизни, а не по указке бюрократии. В бюрократических сферах склонны считать несовершенством земских учреждений то, что по всем вверенным им отраслям не были изданы уставы, подробно их регламентирующие. <...> Через это земство могло развиваться ограниченным ростом, руководствуясь практическим взглядом и применяясь к местным условиям, а не по однообразной, налагаемой сверху схеме»³².

Для ведения хозяйственной деятельности земству были предоставлены свои источники обложения. Бюджеты уездных земств формировались в основном за счет т.н. окладных сборов, основу которых составляли сборы с земель, лесов и другого недвижимого имущества в уезде. Каждое уездное земство должно было собирать налоги, исходя из «ценности и доходности имущества», отчисляя определенные суммы в губернский сбор на деятельность губернского земства. На этом держалась их самостоятельность.

На территории одной губернии сплошь и рядом существовали земства бедные и богатые. Но все же закон возложил на губернатора ответственность за налоговую политику земства. Важнейшей специальной обязанностью губернатора, как говорилось выше, было

²⁹ Земское Положение. Ст. 10.

³⁰ Так, в 1870 г. за неудачные действия Смоленского земства по организации продовольственного дела был отстранен от должности смоленский губернатор Н.П. Бороздна (РГИА. Ф. 1282 (Канцелярия министра внутренних дел). Оп. 3. Д. 862. 1870. Л. 35).

³¹ Земское Положение. Ст. 5.

³² Чичерин Б.Н. Государство и земство // Земская идея в истории социально-политической мысли России. Т. 2. С. 598–599.

утверждение ежегодных земских смет и раскладок³³. Он мог сделать замечания, настаивать на исправлении смет и даже приостанавливать их исполнение. В этом случае губернатор *защищал интересы государства и всего населения губернии от произвольных решений земства*, требуя первоочередного финансирования обязательных расходов, «равномерности» обложения прежде всего государственного имущества³⁴. Как показывают современные исследования, большинство губернаторских протестов, направленных в Первый департамент Сената, касались сметных вопросов относительно «неравномерности и непропорциональности» земского обложения. Часто возникали «недоразумения» по поводу обложения промышленных заведений. Отсутствие в первые годы существования земств статистических данных о доходности имущества и методик ее определения порождало многочисленные конфликты между землевладельцами и владельцами торгово-промышленных заведений. Сложная задача губернатора заключалась в том, чтобы убедить земство исправить сметы и не допустить жалоб по поводу земского обложения. В одном указе Сената говорилось: губернатор, «усмотрев в раскладках уездных собраний, что некоторые из них освобождают помещения для продажи напитков и патенты на оные, в ущерб других торговых помещений и прочих недвижимых имуществ; другие же, освобождая вовсе лавки в уезде, облагают городские двойным сбором и, кроме того, привлекают к сбору сплавленные леса, или же освобождая одни торговые и промышленные заведения, облагают другие <...> имел полное право опротестовать подобные раскладки»³⁵.

Поскольку земства получили права юридических лиц, то частные лица, общества и установления, в случае нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений, имели право иска к земству в гражданских судах³⁶. Но это касалось только договорных отношений. Однако в суде нельзя было обжаловать «правильность» земского обложения. Мотивируя это решение, Сенат указывал, что оно не является «упущением со стороны законодательства, а напротив, вытекает из духа всего законоположения, определяющего, что земские учреждения, в кругу предоставленной им власти, действуют самостоятельно; пересмотр же, по частным жалобам, законных и вошедших в силу постановлений земских собраний был бы прямым нарушением этой самостоятельности»³⁷. Поэтому решением Сената от 20 ноября 1869 г. «частные лица получили право жаловаться губернатору на неправильность земского обложения», который мог приостановить исполнение постановления земского собрания до внесения изменений в статью доходов. При этом Сенат требовал, чтобы смета, поступавшая к губернатору, содержала подробные объяснения по поводу начисления земского сбора с каждого владельца³⁸. *Губернатор выступал арбитром* в

³³ Земское Положение. Ст. 90.

³⁴ Там же. Ст. 91.

³⁵ Мыш М.И. Указ. соч. С. 145.

³⁶ Земское Положение. Ст. 5; Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся. Издание Хозяйственного департамента МВД. Т. VII. СПб. 1884. С. 164.

³⁷ Мыш М.И. Указ. соч. С. 176.

³⁸ Там же. С. 144.

спорах между губернскими и уездными земствами. Это касалось деле-ния повинностей на губернские и уездные, опротестования смет и т.п.

Например, 4 мая 1874 г. Сенат указывал, что «губернское земское собрание не может изменять уездные сметы и раскладки, неопротестованные губернатором, и что, в случае возражений губернатора на уездные сметы и раскладки, губернское земское собрание вправе входить в рассмотрение тех только статей <...>, на которые сделаны губернатором возражения»³⁹.

Таким образом, надзору губернатора, при осуществлении которого он должен был «охранять» самостоятельность земств, в основном подлежали обязательные земские повинности. Начальники губернии, отвечающие за общее состояние дел «во вверенной им территории», не только по долгу службы, но по закону были заинтересованы в практических результатах земской работы.

Надзор в отношении состава земских собраний

Надзор за законностью состава земских избирателей, участвовавших в выборах, губернатор осуществлял на основе имущественного ценза и состава гласных (депутатов земских собраний). Важнейшей задачей здесь было устранение из числа выборщиков и избранных депутатов лиц, подвергавшихся уголовному преследованию. В 1871 г. Сенат разъяснял: «Земское собрание, получив извещение губернатора о том, что лицо, избранное в гласные во время производства выборов, состояло под уголовным следствием, обязано исключить его из числа гласных»⁴⁰.

Закон защищал гласных от возможного давления со стороны губернатора. Губернатор надзирал за законностью всей избирательной кампании по выбору земских гласных. При этом он руководствовался 9-й статьей Земского Положения, дававшей ему право «остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам». Однако это положение вступало в противоречие с другой более конкретной нормой того же Положения, гласившей, что «поверка гласных, законности и действительности выбора возлагается на само земское собрание»⁴¹.

Эту коллизию, в определенной степени, разрешал Царский указ от 13 июня 1867 г. По этому указу, в случае, если губернатор опротестовывал состав гласных, по «неправильности» выборов, то это не лишало земское собрание права заниматься делами, возложенными на него по закону, и одновременно не снимало с губернатора обязанности рассматривать в отдельности каждое постановление земского собрания⁴². Как мы видим, с одной стороны, указ подтверждал приоритет губернаторского надзора, но с другой – губернатор не мог остановить деятельность земского собрания.

³⁹ *Мыш М.И.* Указ. соч. С. 142.

⁴⁰ Там же. С. 68.

⁴¹ Земское Положение. Ст. 37.

⁴² См.: *Мыш М.И.* Указ. соч. С. 143.

Большое значение для развития земского дела имел порядок привлечения должностных лиц земского самоуправления к уголовной ответственности. Председатели и члены земских управ могли быть временно отстранены от должности постановлением губернского земского собрания, утвержденным губернатором⁴³. Окончательное решение о передаче их суду принадлежало Первому департаменту Сената⁴⁴.

В 1868 г. Сенат разъяснял, что эти положения касаются только должностных преступлений и мотивируются государственным характером земства, а «преступления и проступки, не имеющие служебного характера» подлежат суду «общим порядком»⁴⁵. Оставляя за губернатором только утверждение решения собрания о временном отстранении от должности, закон ограждал гласных от чрезмерной власти губернатора, оставляя за земцами право решать судьбу своих коллег. Поэтому Сенат прямо разрешал губернатору прибегать к 9-й статье, объясняя, что «обращение всех вообще неправильных по службе действий к предварительному рассмотрению губернского земского собрания, очевидно, не может колебать значения губернаторской власти», губернаторы могут приостановить и решение этого собрания, «если усмотрят, что оно противоречит законам и общей государственной пользе»⁴⁶.

Если председателей губернских управ утверждал в должности министр внутренних дел, то председателей уездных — губернаторы⁴⁷. Они несли и моральную ответственность за председателей и членов управ. С момента образования земских учреждений, по существовавшей практике ведомственного контроля, они собирали сведения о земских гласных, стараясь не допустить в их число неблагонадежных лиц. В этом смысле *административный надзор перестал выполнять функцию политического контроля*.

Депутаты земских собраний работали безвозмездно. Жалование за счет земства получали только председатели и члены управ. Закон указывал, что «гласным никаких служебных прав не присваивается и содержания не полагается»⁴⁸. В данном случае закон расценивал земство как общественную организацию, поэтому, например, назначение суточных или прогонных (за пользование лошадьми) губернаторы опротестовывали по 9-й статье как «противные законам». Это крайне стесняло несостоятельных земцев, особенно из крестьян. По решению Госсовета от 30 мая 1866 г. гласные от крестьян могли получать вознаграждение за счет крестьянских обществ⁴⁹.

Губернатор не мог вмешиваться в вопросы, связанные с содержанием земских зданий и размером жалования, которое земство назначало председателям и членам земских управ. Земства, стремясь экономить

⁴³ Земское Положение. Ст. 90, 117.

⁴⁴ Там же. Ст. 117.

⁴⁵ Горская Н.И. Земство и мировой суд в России: законодательство и практика 60–80 гг. XIX века. Москва — Смоленск: Универсум, 2009. С. 112–113.

⁴⁶ Мыш М.И. Указ. соч. С. 169.

⁴⁷ Земское Положение. Ст. 48, 56.

⁴⁸ Там же. Ст. 39.

⁴⁹ Сборник правительственных распоряжений. Т. 1. СПб. 1868. С. 16.

на содержании земского управления, вводили «институт бесплатных членов управ», иногда их по аналогии с мировыми судьями называли «почетными» или «членами для коллегиального обсуждения»⁵⁰. Содержание земского управления во второй половине XIX в., по подсчетам Б.Б. Веселовского, «поглощало около 9% сметы». Из этой суммы на жалование председателям и членам управ шло 2–3%, остальные 3–4% приходились на канцелярию⁵¹.

Губернатор имел и технические обязанности в отношении земства: он открывал и закрывал губернские земские собрания, по ходатайствам уездных земств мог продлевать их десятидневные сессии. Утверждал постановления уездных управ об открытии земских собраний⁵². Постановления и журналы земских собраний печатались по его разрешению⁵³.

В заседании земских собраний функции надзора возлагались на председателей собраний — губернских и уездных предводителей дворянства (последние также открывали и закрывали уездные собрания). Предводители действовали в соответствии с 9-й статьей и не допускали обсуждения вопросов, не входящих в круг земских полномочий⁵⁴. По закону 13 июля 1867 г. председателям земских собраний были даны «такие права, что собрания должны во всем им беспрекословно подчиняться: председатели определяют очередь для доклада дел; они прекращают самое рассуждение по делам, рассматриваемым собраниями, если сочтут, что члены удаляются от вопросов... они имеют право признавать несогласными с законом или выходящими из пределов ведомства собрания предложения одного или нескольких членов»⁵⁵.

«Влияние предводителя дворянства увеличивалось» в случае его избрания председателем управы. Такое совмещение должностей случалось довольно часто (в 7 из 34 губернских земств и в 132 из 352 уездных)⁵⁶. Сенат, защищая права предводителей, не раз подтверждал возможность совмещения. Однако по протестам губернаторов не допускались к избранию в члены управ волостные старшины, отвечающие за правопорядок в волости. Они отвечали за правопорядок в волости и обязаны были постоянно находиться на ее территории. Широкие права, которым были наделены председатели, плодили случаи нарушения ими самими своих прав. А их действия, находящиеся под общим надзором губернатора, вызывали протесты начальников губерний. Известен случай, когда председатель закрыл земское собрание, не рассмотрев все внесенные в повестку вопросы. По протесту губернатора и указу Сената он получил выговор: «Председатель обязан направлять

⁵⁰ *Веселовский Б.Б.* История земства за сорок лет. Т. 2. СПб.: Издательство Поповой, 1909. С. 436.

⁵¹ См.: Там же. С. 448.

⁵² Земское Положение. Ст. 78, 81, 80.

⁵³ См.: *Мыш М.И.* Указ. соч. С. 20.

⁵⁴ Земское Положение. Ст. 43, 53.

⁵⁵ *Кошелев А.И.* О земских собраниях // Земская идея в истории социально-политической мысли России. Т. 2. С. 119–120.

⁵⁶ См.: *Веселовский Б.Б.* Указ. соч. С. 217–218, 221.

занятия к правильному решению дел, а не упорно отстаивать свое личное мнение, в случае не согласия с ним большинства гласных, закрывать собрание»⁵⁷.

Процедуры

Для защиты самостоятельности земского самоуправления Земское Положение 1864 г. прописывало процедуры и сроки протестов губернатора и возможность земств оградить себя от его неправильных действий. Вмешательство губернатора не было безусловным; против него можно было возражать, на него можно было жаловаться⁵⁸. Губернатор обязан был дать отзыв на постановления земского собрания в течение семи дней после их получения и направить его управе для сообщения собранию. Однако если губернатор делал замечания на уездную смету, то в этом случае он направлял протест не уездному, а губернскому собранию. Это было исключением из правила прямой связи губернатора с каждым земским собранием. Если отзывы были не получены, то «постановления собрания считались получившими согласие начальника губернии».

Земское собрание рассматривало возражения губернатора и могло с ним не согласиться⁵⁹. Решением Сената от 11 ноября 1870 г. «вторичное постановление должно заключать в себе обстоятельное изложение мотивов и законов, послуживших собранию основанием к неприятию возражений губернатора»⁶⁰. Вторичное решение земского собрания в любом случае вступало в силу, а губернатор мог остановить «под свою ответственность» только «исполнение тех постановлений, которые считал незаконными». В течение тех же семи дней он сообщал об этом земской управе (если собрание уже закрыто) и направлял дело для разрешения в Сенат. Если губернатор пропускал сроки, то постановление собрания вступало в силу и не могло быть изменено⁶¹. На рассмотрение дела в Сенате полагался двухмесячный срок. В свою очередь земское собрание, желая настоять на своем, могло «входить от себя с представлением в правительствующий Сенат по таким делам, по каким может последовать протест и со стороны губернатора», а губернатор не мог приостановить «и признать недействительным такого рода постановления земских собраний»⁶².

Таким образом, и в этом случае закон нацеливал губернаторов на защиту государственных интересов и ограждение местных учреждений от земского вмешательства. Административный надзор, общий и специальный, главным образом касался обязательных земских повинностей, необязательные дела и тем более договорные отношения закон оставил вне системы губернаторского надзора. Губернатор имел

⁵⁷ Веселовский Б.Б. Указ. соч. С. 126.

⁵⁸ См.: Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 81.

⁵⁹ См.: Земское Положение. Ст. 90, 94–95.

⁶⁰ Мыш М.И. Указ. соч. С. 142.

⁶¹ Земское Положение. Ст. 90, 96; Мыш М.И. Указ. соч. С. 146.

⁶² Мыш М.И. Указ. соч. С. 148.

ограниченные надзорные полномочия и в отношении состава земских собраний. Оценивая законодательные нормы по административному надзору губернатора, К.Д. Кавелин писал: «Словом, по смыслу „Положения”, начальник губернии является в этом случае прокурором — блюстителем закона и интересов казны; остальное до него не касается. Это чрезвычайно важно в том отношении, что обеспечивает предоставленную земским учреждениям самостоятельность»⁶³.

По второму Земскому Положению 1890 г. местный административный надзор был усилен. Создавались губернские по земским и городским делам присутствия, губернатор оценивал не только законность, но и «целесообразность» решений земских собраний. Однако цели и характер административного надзора не претерпели изменений.

* * *

Таким образом, местный *административный надзор* являлся *необходимым условием функционирования земства* в сложных политических и социально-экономических условиях пореформенной России. Общие положения о независимости и самостоятельности земства, обязанного при этом действовать в строгих рамках закона, могли быть реализованы при наличии особого местного надзорного института, функции которого были возложены на губернаторов. Несмотря на отсутствие в России специальных органов административной юстиции, административный надзор охватывал все сферы земской деятельности и их отношения с местными властными и общественными структурами, оставляя земствам при этом инициативу в социально значимых и хозяйственных вопросах местной жизни. Наделяя губернатора широкими полномочиями, законодатель в то же время предписывал и ему действовать в рамках закона, опираясь на законодательно закрепленные нормы и процедуры. Противоречивость российского законодательства в отношении земских дел являлась не только отражением политической линии российской монархии, но и проявлением сложности процессов модернизации страны после отмены крепостного права. Несмотря на недостатки параллельного существования власти и земства и отсутствие органов административной юстиции, российская модель земского самоуправления и практика административного надзора показали свою жизнеспособность.

⁶³ Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 78.