

## Розділ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

DOI: 10.33766/2524-0323.95.13-26

УДК 342.553.(477)

*Бутирін Є. О., кандидат юридичних наук, доцент кафедри політичних наук і права  
Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського  
(м. Одеса, Україна)*

**e-mail:** Butyrinevgenij83@gmail.com

**ORCID iD:** <https://orcid.org/0000-0003-3915-4026>

### РОЗРОБКА ЗАКОНОПРОЕКТУ ЗЕМСЬКОЇ РЕФОРМИ - БОРОТЬБА КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ДИСКУРСІВ

У статті здійснено історико-правовий аналіз концептів місцевого самоврядування в Російській імперії другої половини XIX століття. Зроблені висновки, що в першій половині XIX століття самоврядування в містах існувало суто номінально; ані магістрати та ратуші, ані шестигласні думи та міські голови не мали реальної влади, яка цілком зосереджувалась у поліційних установах та бюджетних комітетах, що адміністрували міські кошти. У статті досліджується еволюція ідей та поглядів на реформування системи місцевого управління після скасування кріпосного права і, зокрема, місцевого самоврядування, його система, склад, компетенція. Показана боротьба ліберального та консервативного таборів у ході розробки проекту земської реформи 1864 р.

**Ключові слова:** місцеве управління, місцеве самоврядування, земська реформа 1864 р., громадські установи.

**Постановка проблеми.** Органи місцевого самоврядування – земські установи, що виникли в Російській імперії в процесі буржуазних реформ 60–70-х рр. XIX ст., відіграли важливу роль у соціально-економічному, громадсько-політичному та культурному житті країни. Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування зумовлює науковий інтерес на пострадянському просторі до проблеми земської реформи другої половини XIX ст. Досвід підготовки до проведення земської реформи та еволюції установ земського самоврядування в період другої половини XIX ст. може стати корисним у наш час.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У пострадянський період до проблеми розробки законопроекту земської реформи звертались вітчизняні науковці А. Волощенко, О. Голобуцький, І. Жиленкова, О. Скаун, а також російські вчені А. Верещагін, Н. Корольова, Н. Пірумова й інші. Незважаючи на це, залишається ряд невизначених чи проблемних питань, що потребують належної уваги в межах цієї статті. Особливе місце серед робіт сучасних вітчизняних дослідників посідають праці С. Різніченка, Л. Дровозюк, І. Верховцевої, В. Стецюка.

**Формулювання цілей.** Метою статті є історико-правовий аналіз різних концептів проекту земської реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Реформи кінця XVIII ст. стали важливою віхою в процесі розбудови станових груп імперії, етапом, що обумовив їх зближення та подальшу спільну діяльність у місцевому самоврядуванні. Саме з цього часу можна вести мову про станові корпорації, які визначили характер місцевого самоврядування протягом першої половини XIX ст. [1, с. 112]. Надаючи оцінку реформам Катерини II, О. Б. Каменський зазначав, що вони створили своєрідну конституцію, бо були спрямовані на формування правової держави зі становою структурою суспільства та з визначеними в законі правами й обов'язками верховної влади та підданих, які корелювались із правовим статусом кожного стану [2]. Своєю чергою, В. О. Ключевський назвав це «чудовою спробою» уряду в справі зрівняння та зближення станів, спробою утворити всестанове суспільство з людей, що об'єднані лише місцем проживання [3, с. 161]. Утім суспільство ще не було готове до сприйняття ідеї всестановості, що була запозичена Катериною II з європейського законодавства, бо дворянство та інтелігенція на вибори не приходили та в міських справах участі не брали [4, с. 325, 355–358]. Ідеї, започатковані в законодавстві кінця XVIII ст., не змогли набути практичного втілення протягом усієї першої половини XIX ст. Міське управління практично залишилось у руках торговельно-промислової частини міського населення та не набуло всестановості.

Поняття «міська громада» втратило свій первинний сенс, як інституція, що обіймає все міське населення. У Зводі законів 1842 р. під ним розумілося об'єднання лише купців, міщан та ремісників. Служба на виборних посадах була обов'язковою, відповідальною та витратною, а відтак позбавлена будь-якого престижу. Завдання, які покладалась державою на виборні органи як дворянських колегій, так і магістратів, були далекими від служіння місцевим громадським інтересам та зводились до виконання приписів бюрократичного апарату зі збирання податків та належного виконання зобов'язань перед державою.

Отже, у першій половині XIX ст. самоврядування в містах існувало суто номінально, ані магістрати та ратуші, ані шестигласні думи та міські голови не мали реальної влади, яка цілком зосереджувалась у поліційних установах та бюджетних комітетах, що адміністрували міські кошти. За часи царювання й Олександра I, і його наступника Миколи I було створені численні комітети, комісії, присутності, які переймались розкладом повинностей та управлінням окремими галузями місцевого господарства.

Поява таких установ свідчила про те, що окремі питання місцевого управління все більше привертати увагу уряду, який починав сприймати ці компетенції саме як місцеві, формуючи предметне коло, яке в подальшому і склало сферу компетенцій земських установ. Особливістю цих інституцій було те, що вони формувались за рахунок як призначених державою членів, так і тих, кого обирали на містах з представників станових громад, насамперед дворянства. Як зазначав О. О. Кізеветгер, виборні елементи проникали і в суто бюрократичні місцеві установи як необхідні співробітники коронного чиновництва. Саме в такій спосіб народжувалося земське самоврядування, з'являлися перші, віддалені обриси майбутніх земських установ пореформеної Росії [5, с. 456–457]. Власне, це дає

підстави погодитись із позицію О. М. Морозової, яка не підтримує усталену в історіографії думку [6] і не вважає реформу місцевого самоврядування прямим наслідком скасування кріпосного права [7].

У цій парадигмі посилення державної присутності та залучення до установ місцевої влади представників дворянства та чиновництва були витримані маже всі проекти 1820–1840 рр. щодо перебудови міських інституцій [8, с. 109], а саме: уже в 1809 р. М. М. Сперанський у «Плані державних перетворень» передбачає запровадження виборних колегіальних місцевих органів влади з господарськими повноваженнями. Підготовлений у 1820 р., за прямою вказівкою Олександра I, проект «Державної уставної грамоти Російської імперії» передбачав створення на рівні намісництв виборні органи місцевого самоврядування [9, с. 4].

Щодо практичних кроків, то вони були зроблені ще за часів царювання Миколи I. Один із таких проектів був випробуваний у 1846 р. у столиці імперії [10], а з часом столичний досвід зазнав поширення на Москву та Одесу.

Показовим є те, що концепт поєднання бюрократичних і громадських установ у місцевому самоврядуванні народився на місцях; ідею було віднайдено в дворянських депутатських наказах 1767 р. Утім накази висловлювались за те, щоб підпорядкувати бюрократів громадським обранцям, скатерининська реформа зробила все рівно навпаки, поклавши на виборні інституції всю поточну, значну за обсягом, роботу в повітах, підпорядкувавши їх керівництву губернії. Але тим самим держава визнала необхідність участі місцевих громад в управлінській справі, з якими бюрократія вже не могла впоратися. Утім втілити реформаторські задуми не судилося, бо на заваді їх реалізації стояли кріпацтво та адміністративне свавілля.

Увага з боку дворянства до питань місцевого самоврядування посилюється наприкінці 50-х років XIX ст.: актуальність цієї тематиці надала активізація розробки селянської реформи, а площадками майданчиками для суспільного обговорення виступили губернські дворянські комітети (Комітети для поліпшення побуту селян [11]) та окремі дворянські зібрання. Як відомо, від самого початку створення комітетів їх склад поділився на «більшість» та «меншість», які по-різному поставились до змісту селянської реформи, а, відповідно, і до модернізації місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вимоги дворянських комітетів, міністр внутрішніх справ С. С. Ланської інформував держсекретаря В. П. Буткова, зазначаючи, що одні бажать ввести адміністративну та судову владу селянського стану до системи загального управління без розрізнення станів і відомств, інші – зберегти особливості та окремість управління селянськими громадами та співставити його з інтересами дворянського стану [12, с. 85].

Проекти ліберальної меншості дворянських комітетів містили нову модель організації місцевого самоврядування, побудовану на принципах розподілу влади, єдності управління, виборності, гласності, встановленості з провідною роллю дворянства, незалежності та відповідальності всіх посадовців перед судом. Самоврядування сприймалось як частина місцевого управління з передачею до його компетенції господарчо-розпорядчих справ. Щодо консервативної більшості, то в

своєму баченні місцевого самоврядування вона наполягала на збереженні вотчинної влади поміщика як очільника громади. Зазначалось, що усунення консервативного елемента приватної власності та поєднаного з ним розумового розвитку призведе до запровадження крайнього демократичного принципу, який є несумісним із сильною урядовою владою і від якого зазнає втрат громадський порядок у державі [13, с. 80–81].

На думку С. Я. Цейтліна, на початок 1860 р. існувало дві адміністративно-політичні програми. Перша була висунута дворянською аристократією, представниками кріпосницького великого землеволодіння (Мальцев, Безобразови, Орлов-Давидов, Шувалов), яка зводилась до скликання дорадчого дворянського представництва в центрі, та передачі дворянству всієї повноти адміністративної влади на містах. Зауважувалося, що йшлося про перенесення англійських аристократичних порядків на вищі адміністративні одиниці. Друга програма була віддзеркаленням думок представників дрібного та середнього землеволодіння. Вона передбачала таке: розподіл влади по всій вертикалі управління; незалежного, усного та гласного суду та суду присяжних; відповідальності чиновників перед законом, знову-таки гласності та всестанового місцевого самоврядування [14, с. 179–231, 194]. Утім таке розмежування, скоріше, є умовним, аніж таким, яке мало своє відображення в роботі комітетів.

У середині XIX ст. потреба в модернізації місцевого управління і, власне, поліції імперії як головної його складової стала нагальною. Міністерство внутрішніх справ напрацьовувало можливі варіанти майбутніх реформ, утім модернізація поліції, яка на повітовому рівні зосередила у своїх руках всі адміністративні, судові та господарські функції, була неможливою без комплексної трансформації всього місцевого управління. У своєму зверненні в 1856 р. на ім'я імператора щойно призначений на посаду міністра внутрішніх справ С. С. Ланскої наголошував на незадовільному стані земської та міської поліції. Міністр наполягав, що в умовах підготовки до селянської реформи варто створити інституцію, яка б забезпечила «спокій та порядок» на місцевому рівні. Пропонувалась зосередити в об'єднаній земській та міській поліції всю повноту виконавчої влади, виокремивши з її компетенції судові та господарсько-розпорядчі функції, що, своєю чергою, обумовлювало створення додаткових інституцій для виконання зазначених функцій [15, с. 27].

Підготувавши проект реформування поліції, С. С. Ланскої наказав своєму чиновнику з особливих доручень М. Є. Салтикову-Щедрину, відомому на той час завдяки літературній діяльності, а власне, «Губернським нарисам», що наробили галасу в суспільстві [16]. Розроблена ним записка щодо перебудови поліційної влади «Про земські та міські поліції» ґрунтувалась на концептах популярного в той час в Росії французького історика А. де Токвіля. Автор виходив з ідеї об'єднання поліції та запровадження принципів адміністративної децентралізації, виборності та всестановості, за яким усі місцеві справи передавались земствам – усьому місцевому населенню, що мешкало на цій території, – «крові та плоти місцевості» [17].

У 1858 р., спираючись на записку М. Є. Салтjikова-Щедрина, очільник Земського відділу МВС Я. О. Соловйов підготував черговий проект. Розробка документа

відбувалася в умовах боротьби, що посилилась в урядових ліберально та консервативно налаштованих колах при розробці цілей та основних умов скасування кріпацтва. Пропонувалось, щоб об'єднана поліція зосередилась, власне, на справах сучасної поліційних, а всю решту функцій – судових, слідчих, господарських – передати іншим установам. Саме в цьому проекті вже окреслились обриси майбутніх земських установ. Повітова рада була покликана об'єднати функції чисельних комітетів та комісій (про які йшлося вище) під проводом предводителя (маршалка) дворянства та зосередити у своїх руках всі господарські справи повіту [18, с. 562–563].

Радикалізм проекту був підданий нещадній критиці з боку консервативної бюрократії, рупором якої виступав міністр юстиції В. М. Панін, який відмовлявся сприймати необхідність поділу владних функцій у повіті [19, с. 33–34]. Критика реформаторського проекту МВС відбувалась на платформі так званої Комісії чотирьох, створеної 18 лютого 1858 р. із трьох міністрів: міністра внутрішніх справ С. С. Ланського, міністра юстиції В. М. Панина, міністра державного майна М. М. Муравйова та члена Головного комітету з селянської справи Я. І. Ростовцева [20, с. 5]. Імператор, з огляду на існуючі радикально протилежні думки серед урядовців, доручив комісії розробити проект місцевого управління, що змінював склад і порядок дії повітової поліції та забезпечував належне виконання селянами та поміщиками своїх обов'язків в умовах проведення селянської реформи.

Після обговорення проекту комісії чотирьох у Головному комітеті з селянської справи Олександр II наказав передати його на розгляд губернаторів, а спеціальна комісія з представників трьох міністерств під проводом міністра внутрішніх справ товариша М. О. Мілотіна повинна була узагальнити результати обговорення. За підбитими підсумками проект не знайшов будь-якої підтримки ані в царському оточенні, ані серед губернаторів [21, с. 6]. Комісія М. О. Мілотіна направила додаткові підстави для реформування місцевого управління, які були затверджені царем 25 березня 1859 р. як Головних начал [22, с. 1, 7], а міжвідомча інституція отримала назву Комісії щодо повітових та губернських установ. До складу комісії було залучено представників від міністерств внутрішніх справ, юстиції, держмайна, фінансів, військового, Головного управління шляхів сполучення, II Відділення Власної Його Величності канцелярії, державної канцелярії та петербурзького обер-поліцмейстера. Ситуативно до роботи комісії долучалися окремі губернатори та віцегубернатори. Серед членів комісії варто пригадати таких відомих учасників Великих реформ, як: Я. О. Соловйов, В. А. Арцимович, О. К. Гірс, К. К. Грот, С. І. Зарудний, М. В. Калачов, М. І. Стояновський й ін.

Утім, скасування кріпосного права суттєво змінило суспільно-політичну ситуацію в державі, що змусило Олександра II вдатися до певних кадрових змін в уряді та коригування самого урядового курсу. У квітні 1861 р. очільника МВС С. С. Ланського та виконуючого обов'язки товариша міністра М. О. Мілотіна було відсторонено від посад. Новим міністром став П. О. Валуєв, якому, як зазначав М. О. Мілотін, і були передані всі матеріали та первинний проект, котрий містив у собі пропозиції щодо земських установ та інших губернських адміністративних установлень [23].

Саме з особою графа П. О. Валуєва багато дослідників пов'язують реформу місцевого самоврядування, а його особисто вважають автором цієї реформи [24]. Утім є й нові розвідки, які зазначають про значний доробок у цей проєкт саме М. О. Мілютіна [25].

Обійнявши посаду міністра, П. О. Валуєв одночасно взяв під свою зверхність і Комісію про губернські та повітові установи. Новому міністрові довелось завершувати розробку законопроектів в умовах протистояння з одного боку ліберально налаштованому дворянству та прогресивним суспільним колам, що вимагали продовження та поглиблення реформ, а з іншого – консервативній частині бюрократії та помісного дворянства.

Новопризначений міністр був змушений враховувати політичну ситуацію, що склалася в Державній Раді. Про власні погляди царедворця можна дізнатися з його листування з впливовим публіцистом того часу, редактором «Московских ведомостей» М. Н. Катковим, який один із перших став просувати ідею державної приналежності земств. У своїх листах М. Н. Катков наполягав на тому, що не можна сприймати земства як господарські утворення; вони мають стати елементом політичного життя, і саме дворянські зібрання повинні скласти основу майбутніх земств [26]. Погоджуючись зі своїм співрозмовником, П. О. Валуєв зазначав, що «ви прагнете бажаного, а я веду мову про можливе, бо значна частина залучених до справи притримується інших думок» [27]. Цей відвертий обмін думками підтверджує невільність міністра діяти відповідно до власного розуміння, аби зробити дворянство господарем земства. До речі, його попередник М. О. Мілютін саме й намагався протистояти дворянським намірам щодо земств.

Взявши за основу мілютінські напрацювання та додавши власне бачення проблеми, П. О. Валуєв спочатку, 22 лютого 1862 р., «спрямував на повагу» Олександра II, а 8 березня 1862 р. – на розгляд Ради Міністрів [28] і потім, у травні 1862 р., – на розгляд Особливого нарадчого зібрання під зверхністю Великого князя Костянтина Миколайовича [29, с. 69] свої міркування – Нарис Положення щодо губернських та повітових земських установ [30, с. 129–175], який до того, 10 та 12 березня 1862 р., розглянула на своїх засіданнях Загальна присутність Комісії з губернських та повітових установ.

У нарисі досвідчений царедворець, навчений «ставити паруса по вітру» [31, с. 412], обережно подав своє бачення проблеми адміністративної децентралізації, відповідно до якої повинна була відбутися передача справ із безпосереднього відання коронних інстанцій до суспільних або станових. Впадає в око непевність міністра щодо всестановості запроєктованих органів самоврядування, на відміну від переконаності в тому, що всі новостворені громадські установи повинні знаходитись під огороджувальним урядовим наглядом [32].

Особливе нарадче зібрання на своєму травневому засіданні разом із міркуваннями міністра внутрішніх справ, заслухали й думку сенатора М. О. Мілютіна, який висловив власне бачення щодо устрою земських установ [33, с. 70–71]. Як зазначав М. О. Мілютін, уряд повинен відмовитись від безплідних спроб спрямовувати та контролювати найдрібніші дії місцевого управління, він, попри страх, не стане від цього слабшим, а зможе зосередити свою увагу на загальних державних

інтересах [34]. Принциповий підхід комісії до модернізації полягав у поділі місцевого управління на дві сфери: адміністративно-поліційну (на яку й була зорієнтована робота комісії на першому етапі своєї діяльності) та господарсько-розподічу.

У міркуваннях П. О. Валусєва була відзначена невідповідність існуючого в чинному законі станового поділу суспільства з принципами земського самоврядування, також зверталась увага, що територіальний принцип не міг бути застосований унаслідок різноманіття природних умов Вітчизни. Тому треба виходити не зі станових вподобань, а зі спільних господарських інтересів певної місцевості. Утім, зверталась увага, що обсяг інтересу кожного конкретного суб'єкта громади в спільних справах є різним і вимірюється він безперечно обсягом майна, що належить конкретній особі.

Запропонована виборча система надавала певну перевагу виборцям з вищою освітою, але це стосувалося лише поміщиків та духівництва, наявність вищої освіти знижувало майновий ценз для цих категорій [35, с. 155]. Така норма, як зазначав М. О. Мілпотін, украй здивувала б та викликала сумнів серед більш добродумних людей у Росії. Утім, це не було заперечення щодо врахування освіти, навпаки, на глибоке переконання мілпотінської комісії, до самоврядних органів повинні потрапляти кращі та освічені люди, бо лише в такий спосіб можна було створити «правильно поставлене земство» [36].

Валусєвський проект, визначаючи місце земських установ у політичному устрої імперії, у контексті розуміння адміністративної децентралізації, виокремлював місцеві господарські справи, які не повинні торкатися ані державних справ, ані інтересів державної казни, суду чи то поліції, що є компетенцією суто центральних державних установ. Поза цією сферою урядової діяльності залишається доволі суттєве коло місцевих інтересів, так би мовити буденних справ, неважливих для уряду, проте конче важливих для місцевого населення [37, с. 133]. Практично у відання земських установ потрапляли ті господарські справи, які потребували безпосередніх економічних рішень, а саме ті, що до цього часу вирішувались, – губернським комітетом із земських повинностей, особливого присутствія комітету з земських повинностей, комісії народного продовольства, приказу громадського презирства, комісіями з будівельних та дорожніх справ [38, с. 131-132].

На відміну від валусєвського проекту, який оминув фінансове питання, віддавши його на розсуд Комісії щодо перегляду системи податей [39, с. 164], яка працювала над розробкою нових статутів щодо земських повинностей, мілпотінські міркування щодо проекту про земські установи не обійшли такого важливого питання, як джерела фінансування земського проекту. Комісія вперше використала поняття «земського бюджету», як суми земських зборів, що збирається та витрачається в губернії. М. О. Мілпотін зазначає, що було б прикро відібрати в земства чотири п'ятих земського збору, що на загал становить 15–20 млн. руб., від цього держава навряд чи щось виграє, а земство втратить ту частину свого господарства, яка потребує найближчої опіки та благоспрямованої діяльності станових представни-

ків. Тому пропонувалося звернутися до Мінфіну щодо зміни існуючого державного збору з метою не усувати земства від прямого витрачання сум із будівельної, дорожньої та іншим частинам [40].

Цікавим є й протистояння двох проєктантів щодо встановлення меж влади земських інституцій. М. О. Мілютін, розуміючи, що в Росії не повною мірою розвинуте поняття законності, погоджувався зі своїм опонентом щодо необхідності відвернути будь-які намагання земських установ вийти поза встановлені законом межі, а відтак не заперечував і право губернатора призупинити виконання постанови земства, яке протирічить закону або «загальним зискам держави».

**Висновки.** Таким чином, уже на стадії розробки земської реформи можна спостерігати дивовижне переплетення [41, с. 44] двох протилежних концепцій щодо місцевого самоврядування, які наскрізно проходять через законопроект. Утім сприймати це як протистояння двох теорій навряд чи можливо, скоріше, мав місце компроміс поглядів розробників реформи, які й стали підґрунтям для науковців і громадських діячів, щоб, поєднавши їх з іноземним досвідом, запропонувати державі та суспільству наукове обґрунтування.

Якими б не були помисли та накреслення авторів проєкту, таке діалектичне поєднання протилежних підходів до земства варто уваги, бо воно передбачає наступне відношення самодержавної влади до самоврядування, яка, у залежності від політичної ситуації, ставилася до земства то як до громадської інституції, то як до державної, не переймаючись жодними теоретичними дискурсами.

#### **Використані джерела:**

1. Вернадський Г. В. Очерк истории права Русского государства XVIII-XIX вв. : (Период империи). Прага : Тип. Легиография, 1924. 166 с.
2. Каменский А. Б. Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе. *Сословия и государственная власть в России, XV – середина XIX вв: международная конференция – чтения памяти акад. Л. В. Черепнина : тезисы докладов : Москва, 13–16 июня 1994 г.* Москва : Межвуз. центр гуманитар. образования МФГИ «Петр Великий», 1994. Ч. 1. С. 149.
3. Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории (На обл. : Краткий обзор русской истории). 8-е изд. Москва : Тип. Тов. Рябушинских, 1917. 239 с.
4. Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. : Опыт исторического комментария. Москва : тип. Имп. Моск. ун-та, 1909. X, 473 с.
5. Кизеветтер А. А. Внутренняя политика в царствование императора Николая Павловича *Исторические очерки : Из истории политических идей. Школа и просвещение. Русский город в 18 в. Из истории России в 19 в.* Москва : ОКТО, 1912. 502 с.
6. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. ; под ред. С. С. Дмитриева. Москва : Издательство Ставковского университета, 1957. 264 с. ; Цейтлин С. Я. Земская реформа. *История России в XIX веке* : Б. м., Изд-во «Бр. Гранат», б. г. Т. 3.
7. Морозова Е. Н. Формирование концепции земской реформы: от Н. А. Милутина до П. А. Валуева (1856–1864 гг.). *Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы.* Москва : Институт российской истории РАН, 2015. 256 с.
8. Рындрзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России / Акад. наук СССР. Ин-т истории. Москва : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. 559 с.

9. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). Москва : Международ. отношения, 2002. 192 с.
10. ПСЗРИ. П. Т. 21. Отд. 1. № 19721. 13 февраля 1846 г.
11. Губернські дворянські комітети. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А-Г. 672 с.
12. Земское самоуправление в России, 1864–1918. В 2 кн. / Отв. ред. Н. Г. Королева ; Ин-т рос. истории РАН. Москва : Наука, 2005. Кн. 1 : 1864–1904. 2005. 428 с.
13. Слобожанин М. (Максимов Е. Д.) Из истории и опыта земских учреждений в России. Санкт-Петербург : изд. журнала «Жизнь для всех», 1913. XII, 551 с. 1913.
14. Цейтлин С. Я. Земская реформа. *История России в XIX в.* Т. 3 : Ч. 2. Эпоха реформ. [1840-1866]. Отд. 1. Санкт-Петербург : Изд. А. И Гранар и К. 1908. 322 с.
15. Труды комиссии об уездных и губернских учреждениях. 1860–1863. Ч. 1: учреждения уездные. Кн. 2 : Объяснительные записки. Санкт-Петербург, 1860. 358 с.
16. Див.: Макашин С. А. Салтыков-Щедрин на рубеже 1850–1860 годов : Биография. Москва : Худ. лит., 1972. 600 с.
17. Арсеньев К. К. Материалы к биографии М. Е. Салтыкова. *Салтыков-Щедрин М. Е. Полное собрание сочинений. В 12 т.* Т. 1 : Губернские очерки (1856–1857 гг.) ; Арсеньев К. Материалы к биографии М. Е. Салтыкова. Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1891. СХІІІ. С. XI–СХІІІ.
18. Записки сенатора Я. А. Соловьева о крестьянском деле. *Русская старина: ежене- сячное историческое издание.* 1882. Т. 33. Кн. 3. С. 561–596.
19. Морозова Е. Н., Нижник Н. С. Реформирование российской полиции: плюра- лизм подходов к осуществлению в середине XIX века. *Вестник Санкт-Петербургского уни- верситета МВД России.* 2020. № 2 (86). С. 30–39. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-30-39.
20. Труды комиссии об уездных и губернских учреждениях. 1860–1863. Ч. 1 : Учреждения уездные. Кн. 1 : Проекты. Санкт-Петербург, 1860. 332 с.
21. Труды комиссии об уездных и губернских учреждениях. 1860–1863. Ч. 1 : Учре- ждения уездные. Кн. 1 : Проекты. Санкт-Петербург, 1860. 332 с.
22. Труды комиссии об уездных и губернских учреждениях. 1860–1863. Ч. 1 : Учре- ждения уездные. Кн. 1 : Проекты. Санкт-Петербург, 1860. 332 с.
23. Милотин Н. А. Соображения по проекту о земских учреждениях. *Відділ руко- писів Російської національної бібліотеки* (далі – ВР РНБ). Ф. 379. Корнілов Ф. П. Оп. 1. Спр. 269. Ар. 13.
24. Див.: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. ; под ред. С. С. Дмит- риева. Москва : Изд. Московского ун-та, 1957. 264 с. ; Чернуха В. Г. Внутренняя политика правительства царизма с середины 60-х до начала 80-х гг. XIX в. Ленинград : Наука, 1978. 248 с. Porter Th. The Development of Political Pluralism in Late Imperial Russia: Local Self- government and the Movement for a National Zemstvo Union. 1864–1917. Washington, 1990.
25. Див.: Морозова Е. Н. У истоков земской реформы ; под ред. проф. Ю. Г. Го- луба. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2000. 214 с.
26. Михаил Никифорович Катков и граф Петр Александрович Валуев в их пере- писке. (1863–1879 гг.) *Русская старина. Ежемесячное историческое издание.* 1915. № CLXIV. Октябрь. С. 94.
27. Михаил Никифорович Катков и граф Петр Александрович Валуев в их пере- писке. (1863–1879 гг.) *Русская старина. Ежемесячное историческое издание.* 1915. № CLXIV. Ноябрь. С. 249–250.

28. Валуев П. А. О положении работ в Комиссии, высочайше учрежденной для составления проектов преобразования губернских и уездных учреждений. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 г. Б. м.; Б. р.

29. Исторический обзор деятельности Комитета министров : К столетию Комитета министров (1802-1902) : [В 7 т.] / Сост. С. М. Середонин. Т. 1-5. Санкт-Петербург : Канцелярия Ком. Министров, 1902. Т. 3 : Ч. 2 : Комитет Министров в царствование императора Александра Второго (1855 г. Февраля 19-1881 г. марта 1). 1902. 315 с.

30. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления. На началах, высочайше утвержденных 25 марта и 23 октября 1859 год. *Материалы по земскому общественному устройству : положение о земских учреждениях.* Санкт-Петербург : Изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел., 1885-1886. В 2 т. Т. 1. 1885. 409, II с.

31. Щоденниковий запис від 5 листопада 1860 р. Дневник П. А. Валуева министра внутренних дел. *Русская старина.* Санкт-Петербург : Печатня В. И. Головина, 1891. Т. LXXII. 845 с.

32. Валуев П. А. О положении работ в Комиссии, высочайше учрежденной для составления проектов преобразования губернских и уездных учреждений. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 г. Б. м. Б. р. С. 11.

33. Исторический обзор деятельности Комитета министров : К столетию Комитета министров (1802-1902) : [В 7 т.] / Сост. С. М. Середонин. Т. 1-5. Санкт-Петербург : Канцелярия Ком. Министров, 1902. Т. 3 : Ч. 2 : Комитет Министров царствование императора Александра Второго (1885 г. февраля 19-1881 г. Марта 1). 1902. 315 с.

34. Милютин Н. А. Соображения по проекту о земских учреждениях. *Видділ рукописів Російської національної бібліотеки (далі – ВР РНБ).* Ф. 379. Корнілов Ф. П. Оп. 1. Спр. 269. Ар. 2.

35. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления. На началах, высочайше утвержденных 25 марта и 23 октября 1859 год. *Материалы по земскому общественному устройству : положение о земских учреждениях.* Санкт-Петербург : Изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел., 1885-1886. В 2 т. Т. 1. 1885. 409, II с.

36. Милютин Н. А. Соображения по проекту о земских учреждениях. *ВР РНБ.* Ф. 379. Корнілов Ф. П. Оп. 1. Спр. 269. Ар. 12.

37. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления. На началах, высочайше утвержденных 25 марта и 23 октября 1859 год. *Материалы по земскому общественному устройству : положение о земских учреждениях.* Санкт-Петербург : Изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел., 1885-1886. В 2 т. Т. 1. 1885. 409, II с. С. 133.

38. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления. На началах, высочайше утвержденных 25 марта и 23 октября 1859 год. *Материалы по земскому общественному устройству : положение о земских учреждениях.* Санкт-Петербург : Изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел., 1885-1886. В 2 т. Т. 1. 1885. 409, II с. С. 131-132.

39. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления. На началах, высочайше утвержденных 25 марта и 23 октября 1859 год. *Материалы по земскому общественному устройству : положение о земских учреждениях.* Санкт-Петербург : Изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел., 1885-1886. В 2 т. Т. 1. 1885. 409, II с. С. 164.

40. Милютин Н. А. Соображения по проекту о земских учреждениях. *ВР РНБ.* Ф. 379. Корнілов Ф. П. Оп. 1. Спр. 269. Ар. 5, 6.

41. Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. ; под ред. проф. П. А. Зайончковского. Москва : Изд. Московского университета, 1968. 179 с.

**References:**

1. Vernadskij, G. V. (1924) Ocherk istorii prava Russkogo gosudarstva XVIII-XIX vv. : (Period imperii). Praga : Tip. Legiografiya, 112. [in Russian].
2. Kamenskij, A. B. (1994) Reformy v Rossii XVIII veka v istoricheskoy retrospektive. Sosloviya i gosudarstvennaya vlast v Rossii, XV – seredina XIX vv: mezhdunarodnaya konferenciya – chteniya pamyati akad. L. V. Cherepnina : tezisy dokladov : Moskva, 13-16 iyunya 1994 g. Moskva : Mezhevuz. centr gumanit. obrazovaniya MFTI «Petr Velikij», part. 1, 149. [in Russian].
3. Klyuchevskij, V. O. (1917) Kratkoe posobie po russkoj istorii (Na obl.: Kratkij obzor russkoj istorii). 8-e izd. Moskva : Tip. Tov. Ryabushinskih, 161. [in Russian].
4. Kizevetter, A. A. (1909) Gorodovoe polozhenie Ekateriny II 1785 g. : Opyt istoricheskogo kommentariya. Moskva : tip. Imp. Mosk. un-ta, 1909. X, 325; 355–358. [in Russian].
5. Kizevetter, A. A. (1912) Vnutrennyaya politika v carstvovanii imperatora Nikolaya Pavlovicha Istoricheskie ocherki : Iz istorii politicheskikh idej. Shkola i prosveshchenie. Russkij gorod v 18 v. Iz istorii Rossii v 19 v. Moskva : OKTO, [4], 502, [1], 456–457. [in Russian].
6. Garmiza, V. V. (1957) Podgotovka zemskoj reformy 1864 g. .: S. S. Dmitriev (Ed.). Moskva : Izdatelstvo Moskovskogo universiteta; Cejtin S. Ya. Zemskaya reforma. Istoriya Rossii v XIX veke : B. m., Izd-vo «Br. Granat», b. g. Vol. 3. [in Russian].
7. Morozova, E. N. (2015) Formirovanie koncepcii zemskoj reformy: ot N. A. Milyutina do P. A. Valueva (1856–1864 rr.). Zemskoe samoupravlenie v istorii Rossii: K 150-letiyu zemskoj reformy. Moskva : Institut rossijskoj istorii RAN. [in Russian].
8. Ryndzyunskij, P. G. (1958) Gorodskoe grazhdanstvo doreformennoj Rossii / Akad. nauk SSSR. In-t istorii. Moskva : Izd-vo Akad. nauk SSSR, 109. [in Russian].
9. Vereshagin, A. N. (2002) Zemskij vopros v Rossii (politiko-pravovye aspekty). Moskva : Mezhdunarod. otnosheniya, 4. [in Russian].
10. PSZRI. II. Vol. 21. Otd. 1. Ne 19721. 13 fevralya 1846 g. [in Russian].
11. Hubernski dvorianski komitety. (1998) Yurydychna entsyklopediia : [Vol. 1-6; vol. 6.] / Yu. S. Shemshuchenko (Ed.) [et al.]. Kyiv : Ukrainska entsyklopediia im. M. P. Bazhana, vol. 1 : A–H. [in Ukrainian].
12. Zemskoe samoupravlenie v Rossii, 1864–1918. (2005) (Book 1-2; book 2). / N. G. Koroleva (Ed.); In-t ros. istorii RAN. Moskva : Nauka, 2005. Book 1 : 1864–1904, 85. [in Russian].
13. Slobozhanin, M. (Maksimov, E. D.) (1913) Iz istorii i opyta zemskih uchrezhdenij v Rossii. Sankt-Peterburg : izd. zhurnala «Zhizn dlya vseh», XII, 551 c.1913, 80–81. [in Russian].
14. Cejtin, S. Ya. (1908) Zemskaya reforma. Istoriya Rossii v HIIH v. Vol. 3 : part. 2. Epoha reform. [1840–1866]. Otd. 1. Sankt-Peterburg : Izd. A. I. Granar i K. 1908. 179–231, 194. [in Russian].
15. Trudy komissii ob uezdnyh i gubernskih uchrezhdeniyah. 1860–1863. (1860) Part. 1 : Uchrezhdeniya uezdnye. Book. 2 : Obyasnitelnye zapiski. Sankt-Peterburg, 27. [in Russian].
16. Div.: Makashin, S. A. (1972) Saltykov-Shedrin na rubezhe 1850–1860 godov : Biografiya. Moskva: Hud. lit. [in Russian].
17. Arsenev, K. K. (1891) Materialy k biografii M. E. Saltykova. Saltykov-Shedrin M. E. Polnoe sobranie sochinenij. (Vol. 1- 12; Vol. 1): Gubernskie ocherki (1856–1857 gg.); Arsenev, K. (1891) Materialy k biografii M. E. Saltykova. Sankt-Peterburg : Tip. M. M. Stasyulevicha, 1891. CXIII, XI-CXIII. [in Russian].
18. Zapiski senatora Ya. A. Soloveva o krestyanskom dele. (1882) Russkaya starina: ezhemesyachnoe istoricheskoe izdanie. 1882. Vol. 33. Book 3, 561–596; 562–563. [in Russian].
19. Morozova, E. N., Nizhni, N. S. (2020) Reformirovanie rossijskoj policii: plyuralizm podhodov k osushestvleniyu v seredine XIX veka. Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta

*MVD Rossii - Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russi*, 2 (86), 30–39; 33–34. DOI : 10.35750/2071-8284-2020-2-30-39.

20. Trudy komissii ob uezdnyh i gubernskih uchrezhdeniyah. 1860–1863. (1860) Part. 1 : Uchrezhdeniya uezdnye. Book. 1 : Proekty. Sankt-Peterburg, 5. [in Russian].

21. Trudy komissii ob uezdnyh i gubernskih uchrezhdeniyah. 1860–1863. (1860) Part. 1: Uchrezhdeniya uezdnye. Kn. 1 : Proekty. Sankt-Peterburg, 1860, 6. [in Russian].

22. Trudy komissii ob uezdnyh i gubernskih uchrezhdeniyah. 1860–1863. (1860) Part. 1: Uchrezhdeniya uezdnye. Kn. 1 : Proekty. Sankt-Peterburg, 1860, 1, 7. [in Russian].

23. Milyutin, N. A. Soobrazheniya po proektu o zemskih uchrezhdeniyah. Viddil rukopisiv Rosijskoyi nacionalnoyi biblioteki (dali – VR RNB). F. 379. Kornilov F. P. Op. 1. Spr. 269. Ar. 13. [in Russian].

24. Div.: Garmiza, V. V. (1957) *Podgotovka zemskoj reformy 1864 g.*; S. S. Dmitriev (Ed.). Moskva : Izd. Moskovskogo un-ta, 1957.; Chernuha, V. G. (1978) *Vnutrennyaya politika pravitelstva carizma s serediny 60 h do nachala 80 h gg. XIX v.* Leningrad : Nauka. Porter, Th. (1990) *The Development of Political Pluralism in Late Imperial Russia: Local Self-government and the Movement for a National Zemstvo Union. 1864–1917.* Washington. [in Russian; English].

25. Div.: Morozova, E. N. (200 ) *U istokov zemskoj reformy*; Yu. G. Golub (Ed.). Saratov : Izd-vo Sarat. un-ta, 2000. [in Russian].

26. Mihail Nikiforovich Katkov i graf Petr Aleksandrovich Valuev v ih perepiske. (1863–1879 gg.) (1915) *Russkaya starina. Ezhemesyachnoe istoricheskoe izdanie - Russian antiquity. Monthly historical publication*, CLXIV. Oktyabr, 94. [in Russian].

27. Mihail Nikiforovich Katkov i graf Petr Aleksandrovich Valuev v ih perepiske. (1863–1879 gg.) (1915) *Russkaya starina. Ezhemesyachnoe istoricheskoe izdanie - Russian antiquity. Monthly historical publication*, CLXIV. Noyabr, 249–250. [in Russian].

28. Valuev, P. A. N. d. O polozhenii rabot v Komissii, vysochajshe uchrezhdennoj dlya sostavleniya proektov preobrazovaniya gubernskih i uezdnyh uchrezhdenij. Dolozheno v Sovete ministrov 8 marta 1862 g. B. m.; B. r. [in Russian].

29. Istoricheskij obzor deyatelnosti Komiteta ministrov : K stoletiyu Komiteta ministrov (1802–1902): [Vol. 1-7; vol. 7] (1902) / S. M. Seredonin (Ed.) Vol. 1–5. Sankt-Peterburg : Kancelariya Kom. ministrov, 1902. Vol. 3 : Part. 2 : Komitet Ministrov v carstvovanie imperatora Aleksa ndra Vtorogo (1855 g. fevralya 19–1881 g. marta 1), 69. [in Russian].

30. Soobrazheniya ob ustrojstve zemsko-hozyajstvennogo upravleniya. Na nachalah, vysochajshe utverzhdenykh 25 marta i 23 oktyabrya 1859 god. Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustrojstvu : polozhenie o zemskih uchrezhdeniyah. Sankt-Peterburg : Izd. Hoz. dep. M-va vnutr. del., 1885–1886. (1885) (Vol.1-2; vol.1) 409, 129–175. [in Russian].

31. Shchodennykovy zapys vid 5 lystopada 1860 r. Dnevnyk, P. A. (1891) Valueva mynystra vnutrennykh del. Russkaia starina. Sankt-Peterburh : Pechatnia V. Y. Holovyna, 1891. T. LXXII, 412. [in Ukrainian].

32. Valuev, P. A. N. d. O polozhenii rabot v Komissii, vysochajshe uchrezhdennoj dlya sostavleniya proektov preobrazovaniya gubernskih i uezdnyh uchrezhdenij. Dolozheno v Sovete ministrov 8 marta 1862 g. B. m. B. r., 11. [in Russian].

33. Istoricheskij obzor deyatelnosti Komiteta ministrov : K stoletiyu Komiteta ministrov (1802–1902): [Vol. 1-7] / S. M. Seredonin (1902) Vol. 1–5. Sankt-Peterburg : Kancelariya Kom. ministrov (1902) Vol. 3 : Part. 2 : Komitet Ministrov v carstvovanie imperatora Aleksandra Vtorogo (1855 g. fevralya 19–1881 g. marta 1), 70–71. [in Russian].

34. Milyutin, N. A. Soobrazheniya po proektu o zemskih uchrezhdeniyah. Vid-dil rukopisiv Rosijskoyi nacionalnoyi biblioteki (dali – VR RNB). F. 379. Kornilov F. P. Op. 1. Spr. 269. Ar. 2. [in Russian].

35. Soobrazheniya ob ustrojstve zemsko-hozyajstvennogo upravleniya. Na nachalah, vysochajshe utverzhdennyh 25 marta i 23 oktyabrya 1859 god. *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustrojstvu : polozhenie o zemskih uchrezhdeniyah - Materials on the zemstvo social system: regulations on zemstvo institutions*. Sankt-Peterburg : Izd. Hoz. dep. M-va vnutr. del., 1885–1886. (1885) (Vol. 1-2; Vol.1) 409, II s. [in Russian].

36. Milyutin, N. A. Soobrazheniya po proektu o zemskih uchrezhdeniyah. VR RNB. F. 379. Kornilov F. P. Op. 1. Spr. 269. Ar. 12. [in Russian].

37. Soobrazheniya ob ustrojstve zemsko-hozyajstvennogo upravleniya. Na nachalah, vysochajshe utverzhdennyh 25 marta i 23 oktyabrya 1859 god. *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustrojstvu : polozhenie o zemskih uchrezhdeniyah - Materials on the zemstvo social system: regulations on zemstvo institutions*. Sankt-Peterburg : Izd. Hoz. dep. M-va vnutr. del., 1885–1886. (1885)(Vol. 1-2; Vol. 1). 409, II s., 133. [in Russian].

38. Soobrazheniya ob ustrojstve zemsko-hozyajstvennogo upravleniya. Na nachalah, vysochajshe utverzhdennyh 25 marta i 23 oktyabrya 1859 god. *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustrojstvu : polozhenie o zemskih uchrezhdeniyah*. Sankt-Peterburg : Izd. Hoz. dep. M-va vnutr. del., 1885–1886. (1885)(Vol. 1-2; Vol. 1). 409, II s., 131-132. [in Russian].

39. Soobrazheniya ob ustrojstve zemsko-hozyajstvennogo upravleniya. Na nachalah, vysochajshe utverzhdennyh 25 marta i 23 oktyabrya 1859 god. *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustrojstvu : polozhenie o zemskih uchrezhdeniyah*. Sankt-Peterburg : Izd. Hoz. dep. M-va vnutr. del., 1885–1886. (1885)(Vol. 1-2; Vol. 1). 409, II s., 164. [in Russian].

40. Milyutin N. A. Soobrazheniya po proektu o zemskih uchrezhdeniyah. VR RNB. F. 379. Kornilov F. P. Op. 1. Spr. 269. Ar. 5, 6. [in Russian].

41. Zaharova, L. G. (1968) *Zemskaya kontrreforma 1890 g.* ; P. A. Zajonchkovskij (Ed.). Moskva : Izd. Moskovskogo universiteta. [in Russian].

Стаття надійшла до редколегії 23.06.2021

**Бутырин Е. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры политических наук и права Южноукраинского национального педагогического университета имени К. Д. Ушинского (г. Одесса, Украина)

## РАЗРАБОТКА ЗАКОНОПРОЕКТА ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ – БОРЬБА КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ДИСКУРСОВ

В статье осуществлен историко-правовой анализ концептов местного самоуправления в Российской империи второй половины XIX века. Сделаны выводы, что в первой половине XIX в. самоуправление в городах было номинальным; ни магистраты и ратуши, ни шестигласные думы и городские головы не имели реальной власти. Реальная власть сосредоточивалась в полицейских учреждениях и бюджетных комитетах, которые распоряжались городскими средствами. В статье исследуется эволюция идей и взглядов на реформирование системы местного управления после отмены крепостного права и, в частности, местного самоуправления, его система, состав, компетенция. Показана борьба либерального и консервативного лагерей в ходе разработки проекта земской реформы 1864 г.

**Ключевые слова:** местное управление, местное самоуправление, земская реформа 1864, общественные учреждения.

*Butyrin E., Candidate of Law, Associate Professor of Political Science and Law  
K. Ushinsky South Ukrainian National Pedagogical University (Odesa, Ukraine)*

## DEVELOPMENT OF THE BILL OF ZEMSTVO REFORM – STRUGGLE OF CONCEPTUAL DISCOURSES

The article provides a historical and legal analysis of the concepts of local self-government in the Russian Empire. XIX century. It is concluded that in the first half of the XIX century self-government in cities existed purely nominally, neither magistrates and town halls, nor six-member dumas and mayors had real power, which was entirely concentrated in police agencies and budget committees that administered city funds.

Valuev's project, defining the place of zemstvos in the political system of the empire, in the context of understanding administrative decentralization, singled out local economic affairs, which should not affect either state affairs or the interests of the state treasury, court or police, which is the competence of purely central state institutions. Outside this area of government activity, there is a fairly significant range of local interests, so to speak, everyday matters, unimportant for the government, but extremely important for the local population. Unlike the Valuev project, which bypassed the financial issue at the discretion of the Tax Review Commission, which worked to develop new statutes on zemstvo duties, Milutin's considerations on the Zemstvo project did not bypass such an important issue as the sources of funding for the Zemstvo project. For the first time, the commission used the concept of "zemstvo budget" as the amount of zemstvo fees collected and spent in the province.

Milutin notes - and it would be unfortunate to take away from the zemstvos four-fifths of the zemstvo fee, which in total is 15-20 million rubles., From this the state is unlikely to gain anything, and the zemstvo will lose that part of its economy, which needs the immediate care and well-directed activities of the estate representatives. Therefore, it was proposed to apply to the Ministry of Finance to change the existing state fee in order not to eliminate the zemstvo from direct spending on construction, road and other parts.

The article examines the evolution of ideas and views on reforming the system of local government after the abolition of serfdom and in particular local self-government, its system, composition, competence. The struggle of the liberal and conservative camps during the development of the project of the zemstvo reform of 1864 is shown.

**Keywords:** local government, local self-government, zemstvo reform of 1864, public institutions.