

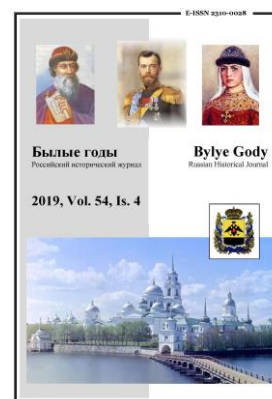
Copyright © 2019 by International Network Center for Fundamental and Applied Research

Copyright © 2019 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the USA
Co-published in the Slovak Republic
Bylye Gody
Has been issued since 2006.

E-ISSN: 2310-0028
Vol. 54. Is. 4. pp. 1679-1691. 2019
DOI: 10.13187/bg.2019.4.1679
Journal homepage: <http://ejournal52.com>



Zemstvo and Court of Peace in Russia: Public Authority at Local Level

Liudmila E. Lapteva ^{a,*}, Marina V. Nemytina ^b, Tsybik Ts. Mikheeva ^b

^a Russian Academy of National Economy and State Service under the RF President, Russian Federation

^b Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Russian Federation

Abstract

The authors of the article reveal the essence and content of the Zemstvo and Judicial reforms (1864) in the general context of social relations and the domestic policy of the Russian Empire, showing their connection with the Peasant reform (1861). As a result of the reforms carried out by the government of Alexander II, local public authority was transformed. All-estate zemstvo institutions and courts independent from the administration appeared in the provinces and counties. The article describes the Zemstvo reform aimed at solving of social and economic problems of the citizens at local level, in its relationship with the Judicial reform, which had established courts of peace, guaranteed equal protection of personal and property rights of citizens, including peasants who had received freedom recently. The authors reveal the features of the new public order in the activities of zemstvo institutions and local courts; substantiate the organizational principles common to zemstvos and courts of peace (estate-inclusiveness, independence from administration, legality, etc.); characterize the structure and competence of zemstvo institutions and courts of peace in their interaction with each other, as well as with the government bodies. The self-government bodies and the courts of peace, introduced by the government of Alexander II, contradicted to the historically established social order and state system of the Russian Empire, which predetermined their future fate. During the implementation of the conservative course of the government of Alexander III the courts of peace were abolished and the institute of zemsky district commanders with administrative and judicial powers was established in rural areas in 1889.

Keywords: reforms of Alexander II, Zemstvo reform of 1864, Judicial reform of 1864, zemstvo institutions, courts of peace, local public authorities, local self-government, all-estate bodies, equality before the law and the court.

1. Введение

Авторы статьи задались целью проследить изменения в организации публичной власти на местах в ходе проведения правительством Александра II земской и судебной реформ во второй половине XIX в. Очевидна взаимосвязь и взаимная обусловленность этих двух реформ, развертывавшихся вслед за отменой крепостного права, охвативших значительную часть Российской империи, изменивших социальные отношения в российском обществе, правовое положение населения и публичный порядок на местах.

Хронологические рамки исследования охватывают период с середины 50-х гг., ознаменованных восшествием на престол Александра II и началом подготовки крестьянской реформы и других преобразований, до начала 90-х гг. XIX в., когда Положением и Правилами 1889 г. в российских уездах упразднялась мировая юстиция, были приняты новые Земское (1890 г.) и Городовое (1892 г.)

* Corresponding author

E-mail addresses: lelapteva@gmail.com (L.E. Lapteva), nemytina_mv@rudn.university (M.V. Nemytina), mikheeva_tsts@rudn.university (Ts.Ts. Mikheeva)

положения. Консервативные меры, осуществленные правительством Александра III по свертыванию земской и судебной реформ принято считать контрреформами.

В данной статье провозглашенные в 1864 г. земская и судебная реформы показаны авторами в общем контексте крайне противоречивой внутренней политики самодержавия. В России появляются всесословные представительные учреждения на местном уровне в виде земств, а также выборные, независимые от администрации, доступные для населения мировые суды, перед которыми стали равны все российские подданные независимо от их сословной принадлежности. Проведенные вслед за отменой крепостного права земская и судебная реформы дали толчок трансформационным процессам в российском обществе, изменили общий контекст социальных отношений и характер публичной власти на местах.

2. Материалы и методы

На рубеже XX–XXI вв. российская историческая и историко-правовая наука освободилась от давления методологических установок формационного подхода и классовой борьбы как основной движущей силы истории. Проведение реформ второй половины XIX в. объяснялось теперь не движением народных масс, как это было принято в советский период, а настроениями в самом окружении Александра II, оказавшегося перед сложным выбором относительно того, в каком направлении идти России. Новая парадигма в оценках движущих сил в историческом процессе заставила исследователей искать новые объяснения, применять новые категории и понятия.

Современные подходы к праву и публичной власти в социологическом контексте расширяют представления о социальных трансформациях в России второй половины XIX в. При разработке темы исследования авторами применялись такие категории, как «публичная власть», «публичный порядок», «трансформация публичной власти», которые используются в различных областях современного социально-гуманитарного знания: истории, философии, политологии, юриспруденции. Эти и смежные с ними категории, понятия, термины, не нарушая принцип историзма, позволяют по-новому взглянуть на социальные процессы, оценить их характер и динамику. Современное социально-гуманитарное знание исходит из того, что категория «публичная власть» не тождественна категории «государственная власть». Государственная власть с ее институтами является разновидностью публичной власти, причем наиболее мощной и действенной. Наряду с государством, субъектами, реализующими публичную власть, могут быть местные территориальные сообщества, политические партии, иные существующие в обществе корпорации, в том числе сословные. Авторы статьи исходят из того, что *публичная власть – это производная от общества и стоящая над ним организация, имеющая институциональный характер, обеспечивающая упорядоченность отношений в обществе, управление социальными группами и процессами.*

Применительно к исследуемой проблематике резюмируется, что учрежденные в 1864 г. земства, не будучи включенными в систему российской государственной власти и обладая самостоятельностью в пределах своей компетенции, реализовывали функции местного самоуправления как одной из форм публичной власти. С принятием Судебных уставов 1864 г. судебная власть в Российской империи выделяется в отдельную, самостоятельную ветвь власти, несмотря на сохранившуюся в стране форму правления в виде абсолютной монархии. Мировая юстиция как низовое звено судебной системы Российской империи отчетливо демонстрирует независимость в осуществлении публичной функции правосудия. Вместе с тем в России сохранялись осуществлявшие публичную власть органы сословного управления и сословные суды.

При разработке исследуемой темы был применен системный подход, позволивший обосновать характер реформ второй половины XIX в. в России, а также выявить системные связи земских учреждений и мировой юстиции, их место и роль в системе российского общества и государства. Использованный авторами сравнительно-правовой подход позволил выявить особенности институтов местного самоуправления и мирового суда в России, изменения в этих институтах на протяжении исследуемого периода под воздействием законодательства, субъективной воли участников публичных отношений, иных факторов.

Авторами представлен историографический обзор дореволюционной, советской, зарубежной и современной российской литературы по исследуемой проблеме. При анализе воспоминаний, книг и статей дореволюционных авторов, отражающих содержание и ход проведения земской и судебной реформ, учитывались их идейно-мировоззренческие позиции (охранительные, либеральные, демократические).

Настоящая статья имеет историко-правовую направленность, что иллюстрирует вовлечение в исследование необходимой совокупности нормативных правовых актов, среди которых Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г., Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., Судебные уставы 1864 г., Городовое положение 1870 г., Положение о земских участковых начальниках и Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках 1889 г., Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. В статье также были использованы материалы фонда Александра II, хранящиеся в Государственном архиве Российской Федерации (Ф. 678. Оп. 1. Д. 566).

3. Обсуждение

В отечественной дореволюционной историографии параллельно с доминировавшими характеристиками проведенных правительством Александра II преобразований как «великих реформ» звучали перекрестные обвинения в адрес реформаторов, с одной стороны – за излишний либерализм, с другой – за незавершенность замысла.

Несомненную пользу земского самоуправления для социально-экономического развития России видели как русские либералы, так и апологеты общинного строя (Кавелин, 1898: 735-778; Лешков, 1865; Лешков, 1871; Свешников, 1892). Критика этих учреждений тоже шла не только со стороны консерваторов (Головин, 1884; Семенов, 1884), но и от отвергавших идеи либерализма социал-демократов (Ленин, 1967: 21-72).

Представители как охранительного, так и либерального направлений в дореволюционной общественно-политической мысли сходились в оценках судебной реформы, признавая ее наиболее последовательной в ряду преобразований, проведенных правительством Александра II. Они оказывались единодушны и в критике Судебных уставов, считая их калькой с западных образцов, не имевшей под собой почвы в Отечестве (Гессен, 1905; Катков, 1897–1898 и др.). Как отмечал И.В. Гессен, теоретически вполне приемлемые для России юридические принципы, институты и конструкции судебной реформы в ходе практической реализации вступили в противоречие с формой правления и политическим режимом (Гессен, 1905: 142). С открытием новых судов наблюдалась также перемена во взглядах, когда сторонники реформы очень скоро оказывались в лагере противников (М.Н. Катков, К.П. Победоносцев).

Советская историография, отмечая прогрессивный для России характер преобразований второй половины XIX в. – революция «сверху», вместе с тем обосновывала, что реформы были обусловлены движением «снизу», от народных масс. Превалировали критические оценки курса правительства Александра II, как и политики самодержавия в целом, отмечались непоследовательность и незавершенный характер реформ (Виленский, 1969; Зайончковский, 1964; Зайончковский, 1978; Захарова, 1984 и др.).

Следует отметить, что подходы зарубежных авторов к реформам Александра II обнаруживают известное сходство и преемственность с дореволюционной отечественной историографией. Так, например, вышедшие за рубежом статьи могли быть полностью посвящены разбору критики реформ Александра II современниками (Lincoln, 1975). Западные исследователи подчеркивают отличие модернизационного характера российских реформ от европейских. В частности, отмечается, что проведение реформ «сверху», усилиями власти, а не общества, составляло сущностную особенность модернизации Александра II (Farah, 2013). Применительно к реформам XIX в., как и к более ранним преобразованиям, в западной литературе появилось определение «отстающая модернизация» (Boterbloem, 2013). В работах зарубежных авторов высвечивались как сильные, так и слабые стороны проведенных преобразований, чем обеспечивалась достаточная степень объективности в оценках реформаторского курса (Kucherov, 1953; Solomon, 1997; Wagner, 1977). Так, американский исследователь Р.С. Уортман отметил, что модернизация на началах законности судебной системы во второй половине XIX в. осуществлялась в целях сохранения правящего режима. Однако новый суд не вписывался в формируемую по старым лекалам администрацию, следствием чего стало сочетание в политике правительства реформаторских и контрреформаторских тенденций (Wortman, 1976). В другой работе этот же автор обращает внимание на противоречивые личные чувства Александра II, который вместо любви и благодарности общества за «великие реформы» получил в ответ требования учреждения народного представительства (Wortman, 2013).

В анализе преобразований местного общественного управления зарубежная историография постепенно отходит от скрупулезного анализа истории разработки юридической стороны реформ (Starr, 1972) и акцентирует внимание на их политической и социальной направленности, выявляя различия в эволюции российского и западного общества. Подчеркивается, в частности, что общество в России институционализировалось на местном, а не на общенациональном уровне, а такие европейские понятия, как сословие, буржуазия и некоторые другие, не вполне отражают российские реалии (Häfner, 2005: 142). В ряде работ отмечается особое значение, которое приобрели земские и городские общества, занявшие «нишу» между дворянской элитой и крестьянством (Waldron, 1997: 69), а также рассматриваются причины их радикализации в начале XX в. (Zuckerman, 1996: 203).

На рубеже XX–XXI вв. спектр суждений российских авторов по поводу проведенных Александром II и его окружением реформ оказывается весьма широким. Накопившиеся за полтора столетия в литературе противоречивые оценки роли и значения этого реформаторского курса, обусловленные обозначившимся еще в период правления Александра II «поворотом вспять» по многим позициям и принявшим ярко выраженный консервативный характер при Александре III, создают неопределенность в современной отечественной историографии. Возникает правомерный вопрос: не стала ли эта незавершенная модернизация одной из ключевых причин внутренних противоречий, которые ввергли страну в череду кризисов и завершились крахом Российской империи. Как обычно, истина кроется где-то посередине. В любом случае очевидны масштабы

деятельности реформаторов, изменивших социальные отношения, правовой уклад жизни российского общества, характер публичной власти на местах.

Если вести речь конкретно о земских и судебных преобразованиях, то в современной отечественной историографии постепенно формировались их достаточно взвешенные оценки (Коротких, 1989; Лаптева, 1993; Лонская, 2013; Морозова, 2000; Немыгина, 1999; Шахрай, Краковский 2014). Из вышедших в постсоветский период работ, проследивавших связь земской и судебной реформ, первой, пожалуй, стала статья Н.Н. Ефремовой и М.В. Немыгиной «Местное самоуправление и юстиция в России» (Ефремова, Немыгина, 1994). Давая правовую оценку взаимодействию местного самоуправления и суда в пореформенный период, авторы вместе с тем не углублялись в характеристику социальной картины российского общества. Позднее С.В. Лонская, подробно характеризуя различные аспекты организации и деятельности мировых судов, подчеркнула значимость их избрания земствами, а также воплощавшееся посредством земств и мировых судов всеобщее единство на местном уровне (Лонская, 2013: 126). В деятельности земств автор усматривает «не государственно-политический, а частный интерес (то есть хозяйственные и общественные дела)» (Лонская, 2013: 125).

Земство и мировой суд стали объектом исследования докторской диссертации Н.И. Горской, в которой содержится тезис о «земском характере мирового суда» (Горская, 2009: 22). С этим утверждением вряд ли можно согласиться, поскольку мировые суды были связаны как с земствами, так и с общими судебными установлениями, входили в судебную систему Российской империи, а статус участкового мирового судьи был сопоставим с положением судьи окружного суда в части жалованья и обладания судейской несменяемостью.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о недостаточной изученности проблематики взаимосвязи и взаимовлияния земской и судебной реформ, взаимодействия земских и мировых судебных учреждений, фрагментарном освещении темы в исторической и историко-правовой науке.

4. Результаты

4.1. Реформы императора Александра II и внедрение новых устоев публичного порядка на местном уровне

О своем намерении осуществить реформы, прежде всего, отменить крепостное право, Александр II заявил 30 марта 1856 г., спустя год после своего вступления на престол, в известной речи перед представителями московского дворянства. Подготовка реформ стала вестись в Секретных комитетах, но вскоре к участию в разработке проектов был привлечен широкий круг чиновников и сведущих людей. В ряде случаев запрашивались предложения «с мест» – от губернских органов и учреждений сословного дворянского управления.

Модернизация 60–70-х гг. XIX в. существенно изменила социально-экономические устои и политический режим империи в направлении либерализации. Но это не исключало противоречивого отношения к преобразованиям царя-реформатора и его правительства. Понимание необходимости реформ сочеталось со стремлением не нарушить общественное спокойствие, нежеланием менять существующую форму правления, намерением сохранить всеобъемлющий экономический и политический контроль над обществом. В силу этих обстоятельств перед «отцами реформ» стоял сложный выбор – определить меру допустимых уступок, которые сохранили бы в основном сложившуюся систему властных отношений.

Краеугольным камнем реформирования стала отмена крепостного права (1861 г.), вслед за которой была проведена судебная реформа (1864 г.), были образованы органы земского (1864 г.) и городского (1870 г.) самоуправления, кроме того в России изменились финансовая система и система образования, организация армии и полиции.

В соответствии с «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. (ПСЗРИ–II. Т. XXXVI. 1863), крестьяне получили статус «свободных сельских обывателей» и вышли из-под помещичьей юрисдикции. Необходимо было выровнять правовой статус крестьян с другими сословиями, что обеспечивалось реализацией земской и судебной реформ, которые шли параллельно и учреждали отвечающие ситуации институты публичной власти на местах. Мировые суды формировались при посредстве земств, которые определяли мировые участки в уездах и обеспечивали выборы мировых судей, как участковых, так и почетных. Земства осуществляли финансирование и материально-техническое оснащение мировых судов. В губерниях, не подпадавших под действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., выборные мировые суды не могли быть сформированы. Там действовали мировые судьи, назначаемые правительством, инородческие суды, сохранялись дореформенные суды.

Если вести речь об обратном влиянии судебной реформы на земскую, то следует отметить, что судам были переданы полномочия по разрешению споров между органами местного самоуправления и государственной власти, что существенным образом меняло систему отношений в обществе. Земские учреждения могли подавать иски и отвечать в суде, что разрушало старую парадигму

всесильной администрации в сфере публичных отношений. При рассмотрении такого рода дел суды должны были руководствоваться принципами законности и формального равенства сторон. Следует отметить, что разрешение споров органов местного самоуправления не только с частными лицами и обществами, но и с государственными органами, входило в компетенцию общих судебных установлений, а не мировых судов.

Взаимодействие земской и судебной реформ привнесло единообразие в публичный порядок на местах, который определяли следующие принципы: 1) законность, которую можно трактовать не только в смысле противостояния всевластию бюрократии и помещичьему произволу на местах, но и как распространение действия позитивного права в противовес регулирующим отношения в крестьянской среде обычаям; 2) всеословность как основа деятельности земств и связанный с ней принцип формального равенства всех подданных перед судом; 3) выборность как принцип формирования земских учреждений и мировых судей (в тех губерниях России, где было введено Положение о земствах), земские собрания и мировые суды избирались на одинаковый срок в 3 года; 4) цензовые начала, предполагавшие включение в корпус мировых судей и земских гласных лиц, отвечавших имущественному цензу; для мировых судей кроме имущественного действовали также образовательный и служебный цензы; 5) независимость судов и органов общественного управления от администрации: ни одно должностное лицо не могло влиять на ход рассмотрения судами дел и выносимые по ним решения, ни один местный чиновник, включая губернатора, не мог превысить установленные законом полномочия или сроки обжалования решений земств и городов; 6) гласность в деятельности органов местного самоуправления и местной юстиции; 7) административный контроль, который выражался в утверждении министром внутренних дел и губернаторами ряда постановлений земских собраний, в том числе об избрании председателей земских управ; мировые судебные установления находились под контролем Министерства юстиции, а кассационный пересмотр их решений осуществлялся Правительствующим сенатом.

Придя к пониманию необходимости модернизации публичного порядка на местах, в том числе в форме частичного отказа от патерналистской модели всеобъемлющего правительственного контроля над обществом и управления им, реформаторы вместе с тем не предполагали ограничивать самодержавную форму правления. По этой причине представительные учреждения были созданы лишь в губерниях, городах и уездах. Они действовали самостоятельно и под свою ответственность в пределах определенной законом компетенции, которая включала в том числе делегированные им государством полномочия (например, содержание местной полиции). Это не было осуществлением государственной власти. Ни земства, ни города долгое время не получали бюджетных средств на организацию больниц или создание школ. Земские и городские учреждения не обладали принудительной силой и могли заставить обывателя выполнять свои распоряжения только через полицию. По всем признакам это было реализуемое в пределах ограниченной компетенции местное самоуправление.

Таким образом, разделяя с обществом административную власть и ответственность на местном уровне, правительство Александра II сэкономило бюджетные средства и удовлетворяло потребность российских подданных в общественном участии. Создание органов общественного управления в виде земских и городских учреждений из представителей всех проживающих на территории городов, уездов и губерний сословий, возложение на них ответственности за социально-экономическое развитие европейской части России было серьезным событием и новым вызовом для страны, где не менее полутора столетий безраздельно господствовало бюрократическое управление.

4.2. Земские учреждения

История подготовки земской реформы, отчасти и городской, свидетельствует о больших колебаниях их разработчиков: дальнейший рост бюрократического аппарата на местах был казне не по карману, а выборные органы воспринимались с опаской как шаг в направлении конституции. И все же первые планы реформы местного управления не были связаны с широким общественным участием. Поначалу, в 1858 г., Министерство внутренних дел предложило возродить институт уездного начальника. Однако позднее была выбрана и реализована модель всеословного общественного управления.

Новые учреждения хорошо вписывались в российскую традицию, соответствовали идее самоуправляющейся общины, содержащейся в общественно-хозяйственной теории самоуправления (Лешков, 1865; Васильчиков, 1869–1871). Отделение от бюрократических структур позволяло активизировать как дворянство и крестьян, так и широкие слои городской демократической интеллигенции. По мере расширения масштабов деятельности городских, уездных и губернских земских учреждений общество получало навыки управления, гласного и ответственного принятия управленческих решений, взаимодействия с правительственными властями и частными обществами, защиты своей позиции в суде.

В качестве недостатка нового публичного порядка, воплощавшегося в деятельности земств, можно отметить не до конца выдержанный принцип всеословности. Так, например, не существовало равенства сословий при формировании земств. Члены уездных земских собраний

(гласные) избирались по куриям: 1) землевладельцев (имевших в разных местностях от 200 до 650 десятин земли, или обладавших собственностью на сумму более 15 тыс. руб., или имевших годовую оборот свыше 6 тыс. руб.); 2) городских обществ (купцы и владельцы промышленных и торговых заведений с определенным годовым оборотом); 3) сельских обществ (для крестьян не было введено имущественного ценза, выборы были многостепенными: в волостях избирались выборщики, которые затем избирали гласных в уездные земские собрания) (ст. 23, 28, 30) (ПСЗРИ–II. Т. XXXIX. 1867). Положенная в основу формирования земств система курий предоставляла преимущества уездным землевладельцам, к которым, впрочем, до 1890 г. относились лица, владеющие земельной недвижимостью в уезде, независимо от их сословного статуса. Преимущества, установленные при выборах в земские органы, объясняются в том числе желанием реформаторов возложить общественное управление в уезде на образованный слой, на ту часть населения, которая к тому же имела опыт ответственного управления имуществом.

Земские и городские учреждения представляли интересы всех населяющих сельскую местность и города сословий, но только в социально-экономической сфере. В представительных собраниях определялись требующие решения вопросы и источники финансирования, что отвечало укорененной в крестьянских общинах традиции (Burbank, 2006: 402). Кроме того, органы земского и городского общественного управления не относились к правительственной администрации и обязаны были действовать строго в пределах подведомственной им территории.

Поскольку земства и города выполняли некоторые переданные им правительственные полномочия, предполагалось, что государство контролирует их осуществление. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. предусматривало, что министр внутренних дел утверждает в должности избранных председателей губернских земских управ (ст. 56), а также ряд постановлений губернских земских собраний; губернаторы созывали земские собрания (ст. 80), утверждали в должности председателей уездных управ (ст. 48), приостанавливали или даже отменяли постановления собраний, «противных законам или государственным пользам» (ст. 9) (ПСЗРИ–II. Т. XXXIX. 1867).

Результаты реформ местного управления доказали эффективность взаимодействия дополняющих друг друга государственного и общественного элементов. Сохранявшиеся дворянское и крестьянское самоуправления позволяли более или менее четко артикулировать интересы этих сословных групп в коронной администрации и органах земского и городского самоуправления. Это позволило земским учреждениям сосредоточиться на развитии территорий, городским – на обустройстве пространства городов, а губернатору со штатом губернских и уездных чиновников – на контроле и надзоре.

4.3. Мировые суды

Судебная реформа 1864 г. по праву считается наиболее радикальной в ряду преобразований, проведенных правительством Александра II. Введение новых судов сопровождало крестьянскую реформу, обеспечивая защиту интересов собственности и прав личности, равенство всех подданных перед законом и судом. Нужно было приблизить суд к населению, организовать систему правосудия для крестьян после выхода их из-под помещичьей юрисдикции, распространить на местах действие позитивного права в противовес применявшимся в крестьянской среде обычаям.

Существуют различные интерпретации термина «мировой судья», воспринятого Россией из опыта зарубежных стран: 1) мировой судья как должность, производная от «мира» – общины; 2) мировой судья как примиритель тяжущихся сторон, призванный по возможности завершить рассматриваемое им дело миром; 3) мировой судья как хранитель «мира» на вверенной ему территории. Изучив историю института мировой юстиции и проведя компаративистский анализ, С.В. Лонская склоняется к последней версии названия – мировые судьи как институт для поддержания общественного порядка и спокойствия на местах. Она также приходит к выводу о существовании в России параллельно двух подходов к мировой юстиции: патриархального и прагматического. В русле первого подхода мировой судья выступал как примиритель сторон, руководствовавшийся при рассмотрении дел и вынесении решений принципом справедливости, в русле второго – как судья, рассматривавший в рамках своей подсудности широкий круг незначительных дел, не будучи обремененным формальностями юридической казуистики (Лонская, 2013: 143). Поскольку мировым судьям, в подавляющей массе не имевшим юридического образования, было сложно ориентироваться в законодательстве Российской империи, специально для них предназначалась одна из частей Судебных уставов – «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» (Судебные уставы. Ч. 4). Они были вправе руководствоваться также местными обычаями.

Мировые суды представляли собой обособленную от общих судебных установлений, органично связанную с земскими учреждениями и замкнутую на уровне уездов и городов систему. Установленный для избрания мировых судей земельный ценз вдвое превышал требования, предъявляемые при избрании земских гласных. Требовалось также, чтобы претенденты на должности мировых судей не находились под следствием и судом, не являлись несостоятельными должниками, отвечали цензу нравственности (ст. 19–40) (Судебные уставы. Ч. 3: 37–60). Ценовые

начала обеспечивали состав корпуса мировых судей из числа лиц, способных отправлять правосудие. При том, что формально занять должности мировых судей могли представители всех сословий, при выборах в привилегированном положении оказывались дворяне. Справедливости ради следует отметить, что представители этого сословия считали обязанности мирового судьи почетной миссией. Если поначалу институт мировых судей по своему составу был преимущественно дворянским, то по мере развития социальных отношений в обществе и самого института возрастала доля участия в нем представителей других сословий.

Благодаря обособленности мировой юстиции от окружных судов и судебных палат значительная масса уголовных (с подсудностью до 1 года лишения свободы) и гражданских дел (с ценой иска до 500 руб.) оставалась на уровне уезда, где апелляционной инстанцией в отношении дел, рассмотренных мировыми судьями единолично, был уездный съезд мировых судей. Правительствующий сенат, являвшийся единой кассационной инстанцией для местной юстиции и общих судебных установлений, обеспечивал единство судебной системы и единообразное применение законов.

Ложившаяся на земские учреждения обязанность финансирования участковых мировых судей (выплата жалованья, содержание камеры мирового судьи) заставляла их широко привлекать к отправлению правосудия почетных мировых судей. Последние не получали содержания от земств, могли совмещать обязанности судьи с любой другой деятельностью, при этом они были вправе осуществлять судебские полномочия по просьбе сторон или ввиду отсутствия участкового судьи.

Таким образом, мировые судьи обеспечивали доступность правосудия для населения, простоту и быстроту судебного разбирательства. Вместе с тем публичный порядок в сфере судопроизводства на местах был представлен не только сословными мировыми, но и крестьянскими волостными судами, не входившими в пореформенную судебную систему. Не лишне вспомнить, что мировые суды действовали только в Европейской части России, там, где были введены земские учреждения. В целом же по стране существовало множество типов местной юстиции, имело место многообразие публичных порядков в сфере правосудия, в том числе и на этнической основе.

4.4. Правительственный курс императора Александра III и изменения в организации публичной власти на местах

Особым направлением в политике российского правительства является возвращение в 80-е годы к бюрократической централизации управления. Так, министр народного просвещения (1861–1866 гг.), в дальнейшем – член Государственного совета А.В. Головин в ходе работы над биографией Александра II, пытаясь дать систематическую оценку достигнутого за первые десять лет правления царя-освободителя в русле избранного им реформаторского курса, считал одной из главных проблем российской центральной администрации отсутствие стратегического мышления, а порой и самой способности мыслить категориями стратегического планирования. Причину этого А.В. Головин видел в том числе в перегруженности высшей бюрократии второстепенными делами, текущими обязанностями, придворными интригами. Он полагал, что консервативный поворот политики Александра II был порожден либо интригой недобросовестных советников, либо тем, что, начиная реформы, император не очень осознавал их последствия (Bruce, 1975).

Становление новой системы местного общественного управления требовало значительных усилий как со стороны общества, так и со стороны правительственной бюрократии. Необходимо было выстроить новый стиль отношений на местах, где органы земского и городского общественного управления были созданы на правовых началах, тогда как в среде бюрократии это так и не стало доминирующим. Действовавшие параллельно с государственной системой органы местного самоуправления носили по отношению к ней вторичный, дополнительный, характер и допускались постольку, поскольку им передавались определенные государственные полномочия, что подразумевало право государства контролировать их осуществление.

Несмотря на социальное и хозяйственное назначение органов местного самоуправления, их не могли не воспринять как первый шаг к народному представительству. Проекты создания на их основе законосовещательных органов на общеимперском уровне подавались даже сановниками высокого уровня и членами царской семьи. Но, когда стали появляться соответствующие ходатайства от некоторых земств, был издан рескрипт, где император пояснял, что «ни одно сословие не имеет права говорить именем других сословий... об общих пользах и нуждах» (ПСЗРИ–II. Т. XL. 1867). Такая осторожность императора отчасти была связана с многочисленными негативными откликами и даже угрозами, полученными им и его единомышленниками из ближайшего окружения в ответ на первую и основную, крестьянскую, реформу. По этому поводу в 1857 г. в частном письме Александр II писал: «...Подобных пакостей довольно доходит до меня, и я требую от всех, меня окружающих, чтобы ничего не было от меня скрываемо... Между прочим, и мне уже грозят смертью в отмщение за отнятие будто бы прав дворянских. Совесть у меня потому чиста, и я готов предстать на суд Божий, если такова Его воля» (ГАРФ. Ф. 678. Оп. 1. Д. 566. Л. 70).

Император опасался дать институциональный выход дворянскому недовольству. Однако идея представительных учреждений продолжала занимать умы общественности. В записке великого князя Константина Николаевича (1880 г.) снова шла речь о реформе Государственного совета с использованием представительных начал (*Вестник права*, 1905: 274). В 1881 г. была одобрена «конституция» М.Т. Лорис-Меликова, предполагавшая призвание представителей земств и сословий к решению избранных правительством вопросов. Но император-освободитель был убит, а его преемник Александр III уже в своем Манифесте о восшествии на престол провозгласил: «Глас Божий повелевает Нам стать бодро на дело Правления в уповании на Божественный Промысел, с верою в силу и истину Самодержавной Власти, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народного от всяких на нее посползновений» (*ПСЗРИ—III. Т. I. 1885*). Новый император ставит задачу сближения общественного управления с государственным, не имея, впрочем, в виду полного упразднения первого. Речь шла о том, чтобы отчасти приравнять статус органов общественного управления к местным правительственным местам: до этого участие в заседаниях земских собраний было отнесено законом к общественным обязанностям, вследствие чего гласным (официальное наименование полноправных участников земских собраний) не полагалось за это никакого вознаграждения (ст. 55) (*ПСЗРИ—III. Т. X. 1893*).

Серьезной проблемой оставалось и то, что компетенция органов общественного и государственного управления не была четко разграничена. Следствием этого становились непоследовательные, противоречивые решения, тормозившие развитие местного хозяйства. В этом смысле земства, как и города, действительно иногда становились «пятым колесом в телеге российского государственного управления» (*Ленин*, 1967: 35). Споры о компетенции органов государственной власти и местного самоуправления становились предметом рассмотрения в судах.

Следует признать, что пересечение правительственной компетенции с предметами ведения земских и городских учреждений новые Положения не устранили. Зато был уточнен порядок обжалования действий органов общественного управления. Если прежде любое постановление могло быть обжаловано в суде, включая департаменты Правительствующего сената, то теперь процедура зависела от содержания постановления. Когда речь шла о несоответствии закону, соблюдалась старая процедура, если же обжаловалась целесообразность решений городских дум или земских собраний, вопрос поступал в губернское по земским и городским делам присутствие, а затем – в Комитет министров.

Еще одно важное изменение коснулось порядка формирования земских и городских учреждений. Применительно к земствам изменение было откровенно реакционным: съезд уездных землевладельцев назывался теперь дворянским, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Крестьянский съезд упразднялся, а кандидаты, избранные волостными сходами, включались в общий по уезду список, из которого назначались губернатором земские гласные.

Особо негативную роль сыграли Положение (*ПСЗРИ—III. Т. IX. 1891a*) и Правила о земских участковых начальниках 1889 г. (*ПСЗРИ—III. Т. IX. 1891b*), которые сводили на нет влияние земств в волости. Они же существенно деформировали систему местных судов. В общем контексте правительственного курса, проводимого императором Александром III, в 37 губерниях были ликвидированы мировые суды. Этот институт продолжал действовать лишь в обеих столицах и городах Одессе, Казани, Нижнем Новгороде, Харькове, Саратове, Кишиневе, в остальных городах были введены должности городских судей. Сохранение мировой юстиции в крупных городах при ее ликвидации в сельской местности свидетельствует об общей направленности правительственного курса на изменение организации публичной власти в крестьянской среде.

Таким образом, после принятия Положения и Правил 1889 г. значительная часть дел, подсудных прежде мировым судам, отошла к компетенции земских участковых начальников, соединявших в одном лице административные и судебные полномочия. Это был вновь созданный в системе Министерства внутренних дел административно-судебный орган по крестьянским делам (*ПСЗРИ—III. Т. IX. 1891b*).

5. Заключение

1. Земская и судебная реформы правительства Александра II решали одновременно комплекс задач: а) создание представительных учреждений на уровне губерний и уездов; б) изменение порядка финансирования публичной власти на местах, привлечение дополнительных денежных средств населения для обеспечения социальных и хозяйственных нужд; в) вовлечение населения в решение повседневных проблем своими силами и под свою ответственность; г) попечительство над крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости и помещичьей юрисдикции, судебная защита их личных и имущественных прав; д) внедрение правовых начал в жизнь российских подданных, превалирование закона над обычаем, обеспечение равенства всех перед законом и судом; е) разрешение на началах законности споров в сфере публичного управления (между органами государственного управления и местного самоуправления). Все это разрушало стереотип всеильной администрации в сфере публичных отношений.

2. С введением органов земского самоуправления публичный порядок на местах менялся таким образом, что вновь созданные земские учреждения, действовавшие параллельно с административными органами, дополняли последние, брали на себя решение социальных и хозяйственных проблем повседневности и одновременно являлись новыми для России представительными учреждениями конституционного типа. История реализации земской и судебной реформ в России убедительно доказывает, что эффективное местное самоуправление невозможно без независимого суда и собственной налогооблагаемой базы. С введением земств появилась иллюзия скорого введения элементов представительства в центре, например, в виде общеземского органа, что контрастировало с устоявшейся концепцией государственного управления.

3. Было бы большим заблуждением полагать, что введенная Земским положением и Судебными уставами конструкция публичного порядка на местном уровне, обеспечивавшаяся взаимодействием земских учреждений с мировыми судами носила универсальный характер и действовала повсеместно. Ею были охвачены только губернии Европейской России. В целом же по стране управление на местах, как и местная юстиция, отличались разнообразием и пестротой. На местах сохранялись органы сословного управления и сословные суды, действовали различные типы местной юстиции. В целом в организации власти на местах наблюдается смешение разных по своей публичной природе и сущности элементов, баланс между которыми в обществе было крайне сложно поддерживать.

4. При анализе социальных отношений в Российской империи, изменившихся под влиянием земской и судебной реформ 1864 г., следует выделить наличие пяти различных по своей природе типов публичной власти: 1) государственные органы на местах, созданные еще по Учреждению для управления губерниями и олицетворяющие бюрократический характер самодержавной власти (губернские учреждения во главе с губернатором); 2) земское местное самоуправление (общественное управление), отличное от государственной власти в пределах собственной компетенции; 3) отделенные от администрации и обособленные от общих судебных установлений мировые суды; 4) органы сословного дворянского самоуправления (губернские и уездные дворянские собрания); 5) органы сословного крестьянского самоуправления (в селах образовывались сельские общества, которые решали дела на сходах; несколько сел объединялись в волости, где управление осуществлялось волостным сходом, волостным правлением и волостным старшиной, а также действовали волостные суды для крестьян).

5. Либеральные реформы императора Александра II достаточно быстро «захлебнулись». Период нахождения на троне Александра III принято считать консервативным правлением. Так, выборные, независимые, неподконтрольные администрации мировые суды, обеспечивавшие равенство подданных перед законом и судом, ставившие «хозяина и слугу в их взаимных отношениях совершенно на одну доску» (Катков, передовая статья, 1875, 25 сентября: 511), в сельской местности были заменены судебно-административными учреждениями в виде земских участковых начальников, что означало возвращение к прежним дореформенным порядкам.

Литература

Васильчиков, 1869–1871 – Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравн. обзор рус. и иностр. зем. и обществ. учреждений. В 3 т. СПб.: Тип. Г. Мюллера, 1869–1871.

Вестник права, 1905 – Великий князь Константин Николаевич. Записка // Вестник права. 1905. № 9. С. 270–284.

Виленский, 1969 – Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов: Прив. книж. изд-во, 1969. 400 с.

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации.

Гессен, 1905 – Гессен И.В. Судебная реформа. СПб.: Книгоизд-во П.П. Гершунина, 1905. 267 с.

Головин, 1884 – Головин К. Наше местное управление и местное представительство. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1884. 158 с.

Горская, 2009 – Горская Н.И. Земство и мировой суд в России: законодательство и практика второй половины XIX в. (конец 50-х – конец 80-х гг.): Автореф. Дис. ... д-ра. ист. наук. М., 2009. 46 с.

Ефремова, Немьтина, 1994 – Ефремова Н.Н., Немьтина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 126–133.

Зайончковский, 1964 – Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. 510 с.

Зайончковский, 1978 – Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 288 с.

Захарова, 1984 – Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России, 1856–1861. М.: Изд-во МГУ, 1984. 254 с.

Кавелин, 1898 – Кавелин К.Д. По поводу губернских и уездных земских учреждений / Собрание сочинений К.Д. Кавелина. В 4 т. Т. 2: Публицистика. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1898. 1258 с.

Катков, 1897–1898 – Катков М.Н. Собрание передовых статей Московских ведомостей. М.: Издание С.П. Катковой, 1897–1898. Московские ведомости. 1865. 30 апр.; 1871. 13 окт., 19 нояб.; 1872.

27–29 янв.; 1873. 18 дек.; 1874. 1 авг.; 1875. 25 сент.; 1876. 19 июня; 1884. 23 янв.; 1885. 27 мая; 1886. 3 окт.; 1900. 24 окт., 3 нояб.

Катков, передовая статья, 1875, 25 сентября – Катков М.Н. Передовая статья, 1875, 25 сентября / Собрание передовых статей Московских ведомостей. 1875. М.: Издание С.П. Катковой, 1897. С. 511–513.

Коротких, 1989 – Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1989. 183 с.

Лаптева, 1993 – Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: ИГПАН, 1993. 132 с.

Ленин, 1967 – Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма / Полное собрание сочинений. Т. 5: Май–декабрь 1901. 5-е изд. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1967. 550 с.

Лешков, 1865 – Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года, Января 1 // *День*. 1865. 6, 11, 13 ноября.

Лешков, 1871 – Лешков В.Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М.: Унив. тип. (Катков и К°), ценз. 1872. 25 с.

Лонская, 2013 – Лонская С.В. Очерки истории мировой юстиции Российской империи (1864–1917 гг.). М.: Юрлитинформ, 2013. 164 с.

Морозова, 2000 – Морозова Е.Н. У истоков земской реформы. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2000. 214 с.

Немытина, 1999 – Немытина М.В. Суд в России = Court in Russia: вторая половина XIX – нач. XX вв. Саратов: СЮИ МВД РФ, 1999. 251 с.

ПСЗРИ–II. Т. XXXVI. 1863 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе (далее ПСЗРИ–II). Т. XXXVI. Отд. 1. 1861. № 36657. «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. СПб., 1863. С. 141–169.

ПСЗРИ–II. Т. XXXIX. 1867 – ПСЗРИ–II. Т. XXXIX. Отд. 1. 1864. № 40457. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. СПб., 1867. С. 1–14.

ПСЗРИ–II. Т. XL. 1867 – ПСЗРИ–II. Т. XL. Отд. 1. 1865. № 41729 «Рескрипт, данный Министру Внутренних Дел» от 29 января 1865 г. СПб., 1867. С. 114.

ПСЗРИ–III. Т. I. 1885 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (далее ПСЗРИ–III). Т. 1. 1881. № 1 «Манифест о восшествии на престол...» от 1 марта 1881 г. СПб., 1885. С. 1.

ПСЗРИ–III. Т. IX. 1891a – ПСЗРИ–III. Т. IX. 1889. № 6196 «Положение о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г. СПб., 1891. С. 510–524.

ПСЗРИ–III. Т. IX. 1891b – ПСЗРИ–III. Т. IX. 1889. № 6196 «Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г. СПб., 1891. С. 524–528.

ПСЗРИ–III. Т. X. 1893 – ПСЗРИ–III. Т. X. Отд. 1. 1890. № 6927 «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. СПб., 1893. С. 493–511.

Свешников, 1892 – Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критич. разбора основ. вопр. мест. самоуправления в законодательстве важнейших европ. государств. СПб.: Тип. В. Безобразова и К° и Ефрона, 1892. 299 с.

Семенов, 1884 – Семенов Н.П. Наши реформы. М.: Унив. тип., 1884. 52 с.

Судебные уставы – Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. В 5 частях. СПб., 1866–1867. Ч. 1 – Ч. 1. Устав гражданского судопроизводства. СПб., 1866. 690 с.; Ч. 2 – Ч. 2. Устав уголовного судопроизводства. СПб., 1866. 505 с.; Ч. 3 – Ч. 3. Учреждения судебных установлений. СПб., 1867. 567 с.; Ч. 3 – Ч. 4. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. СПб., 1867. 213 с.

Шахрай, Краковский 2014 – Шахрай С.М., Краковский К.П. Суд скорый, правый, милостивый и равный для всех: к 150-летию Судебной реформы в России. М.: Кучково поле, 2014. 534 с.

Boterbloem, 2013 – Boterbloem K. The Disappearing Dutch and Russia's Modernization / Moderniser of Russia. London : Palgrave Macmillan, 2013. Pp. 21–35. DOI: 10.1057/9781137323675_2.

Bruce, 1975 – Bruce L.W. Reform and reaction in Russia: A. V. Golovnin's critique of the 1860's // *Cahiers du monde russe et soviétique*. Vol. 16. No°2, Avril-juin 1975. Pp. 167–179. [Electronic resource]: URL: www.persee.fr/doc/cmr_0008-0160_1975_num_16_2_1235 (date of access: 14.08.2019)

Burbank, 2006 – Burbank J. An Imperial Rights Regime: Law and Citizenship in the Russian Empire // *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*. 2006. Vol. 7. No. 3. Pp. 397–431. DOI: 10.1353/kri.2006.0031

Farah, 2013 – Farah M.D. Autocratic Abolitionists: Tsarist Russian Anti-slavery Campaigns / W. Mulligan, M. Bric (eds) A Global History of Anti-Slavery Politics in the Nineteenth Century. London : Palgrave Macmillan, 2013. Pp. 97–116. DOI: 10.1057/9781137032607

Häfner, 2005 – Häfner L. "The Temple of Idleness": Associations and the Public Sphere in Provincial Russia. A Case Study of Saratov, 1800–1917 / S.P. McCaffray, M. Melancon (eds) *Russia in the European Context, 1789–1914*. New York : Palgrave Macmillan., 2005. Pp. 141–160. DOI: 10.1057/9781403982261_9

Kuchеров, 1953 – Kuchеров S. Courts, Lawyers and Trials under The Last Three Tsars. New York: Frederick A. Praeger, 1953. 339 p.

- Lincoln, 1975** – *Lincoln W.B.* Reform and Reaction in Russia: A.V. Golovnin's Critique of the 1860's // *Cahiers du Monde russe et soviétique*. Vol. 16, No. 2 (Apr.– Jun., 1975). Pp. 167–179.
- Solomon, 1997** – *Solomon P.H., Jr.* (ed.) Reforming Justice in Russia, 1864–1996: Power, Culture, and the Limits of Legal Order. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997. 416 p.
- Starr, 1972** – *Starr S. F.* Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870. Princeton: Princeton University Press, 1972. 400 p.
- Wagner, 1977** – *Wagner W.G.* Legislative Reform of Inheritance in Russia. 1861–1914 / Russian Law. Historical and Political Perspectives. Leyden: A.W. Sijthoff, 1977. Pp. 167–175.
- Waldron, 1997** – *Waldron P.* The End of Imperial Russia, 1855–1917. London, Palgrave, 1997. 189 p. DOI:10.1007/978-1-349-25483-5
- Wortman, 1976** – *Wortman R.S.* The Development of a Russian Legal Consciousness. Chicago : Chicago University Press, 1976. 360 p.
- Wortman, 2013** – *Wortman R.S.* Russian monarchy: representation and rule: collected articles. Boston: Academic studies press, 2013. 332 p.
- Zuckerman, 1996** – *Zuckerman F.S.* The Tsarist secret police in Russian society, 1880–1917. Basingstoke, Hants. London: Macmillan press, 1996. 345 p. DOI: 10.1057/9780230371446_12

References

- Vasil'chikov, 1869–1871** – *Vasil'chikov A.I.* (1869–1871). O samoupravlenii : sravnitel'nyi obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdenii [On Self-government: Comparative Review of Russian and Foreign Local Territorial Establishments]. In 3 vol. St. Petersburg, tip. G. Myullera. [in Russian]
- Vestnik prava, 1905** – *Vestnik prava* (1905). Velikii knyaz' Konstantin Nikolaevich. Zapiska [Grand Duke Konstantin Nikolaevich. Note]. No 9, pp. 270–284 [in Russian]
- Vilenskii, 1969** – *Vilenskii B.V.* (1969). Sudebnaya reforma i kontrreforma v Rossii [Judicial Reform and Counter-Reform in Russia]. Saratov, Privolzhskoe knizhnoe izdatel'stvo. 400 p. [in Russian]
- GARF** – Gosudarstvennyi arkhiv Rossiiskoi Federatsii [The State Archives of the Russian Federation] F. 678 (Alexander II). Op. 1. D. 566. L. 70.
- Gessen, 1905** – *Gessen I.V.* (1905). Sudebnaya reforma [Judicial Reform]. St. Petersburg, Knigoizd-vo P.P. Gershunina. 267 p. [in Russian]
- Golovin, 1884** – *Golovin K.* (1884). Nashe mestnoe upravlenie i mestnoe predstavitel'stvo [Our Local Government and Local Representative Office]. St. Petersburg, Tip. M.M. Stasyulevicha. 158 p. [in Russian]
- Gorskaya, 2009** – *Gorskaya N.I.* (2009) Zemstvo i mirovoi sud v Rossii: zakonodatel'stvo i praktika vtoroi poloviny XX v. (konets 50-kh – konets 80-kh gg.) [Zemstvo and Court of Peace in Russia: Legislation and Practice of the second half of the 19th century (end of the 50s – end of the 80s.): Avtoref. dis. ... d-ra. ist. nauk. M., 2009. 46 p.
- Efremova, Nemytina, 1994** – *Efremova N.N., Nemytina M.V.* (1994). Mestnoe samoupravlenie i yustitsiya v Rossii (1864–1917 gg.) [Local Government and Justice in Russia (1864–1917)]. *Gosudarstvo i pravo*. No 3, pp. 126–133 [in Russian]
- Zaionchkovskii, 1964** – *Zaionchkovskii P.A.* (1964). Krizis samoderzhaviya na rubezhe 1870–1880-kh godov [The Crisis of Autocracy on the Cusp of 1870–1880s.]. Moscow, Izd-vo Mosk. un-ta., 510 p. [in Russian]
- Zaionchkovskii, 1978** – *Zaionchkovskii P.A.* (1978). Pravitel'stvennyi apparat samoderzhavnoi Rossii v XIX v [Governmental Establishment of Autocratic Russia in the XIX Century]. Moscow, Mysl'. 288 p. [in Russian]
- Zakharova, 1984** – *Zakharova L.G.* (1984). Samoderzhavie i otmena krepostnogo prava v Rossii, 1856–1861 [Autocracy and the Emancipation of Serfs in Russia, 1856–1861]. Moscow, Izd-vo MGU. 254 p. [in Russian]
- Kavelin, 1898** – *Kavelin K.D.* (1898). Po povodu gubernskikh i uezdnykh zemskikh uchrezhdenii [Regarding the Provincial and District Zemstvo Institutions]. In: K.D. Kavelin's Collected Works. In 4 vol. Vol. 2: Publicistic Writing. St. Petersburg, Tip. M.M. Stasyulevicha. 1258 p. [in Russian]
- Katkov, 1897–1898** – *Katkov M.N.* (1897–1898). Sobranie peredovykh statei Moskovskikh vedomostei [Collection of Leading Articles of the Moscow News]. The Moscow News. April 30, 1865; October 13, November 19, 1871; January 27–29, 1872; December 18, 1873; August 1, 1874; September 25, 1875; June 19, 1876; January 23, 1884; May 27, 1885; October 3, 1886; October 24, November 3, 1900. Moscow, Izdanie S.P. Katkovo. [in Russian]
- Katkov, peredovaya stat'ya, 1875, 25 sentyabrya** – *Katkov M.N.* (1897) Leading Article, September 25, 1875. In: Sobranie peredovykh statei Moskovskikh vedomostei [Collection of Leading Articles of the Moscow News]. Moscow, Izdanie S.P. Katkovo. Pp. 511–513. [in Russian]
- Korotkikh, 1989** – *Korotkikh M.G.* (1989). Samoderzhavie i sudebnaya reforma 1864 goda v Rossii [Autocracy and Judicial Reform of 1864 in Russia]. Voronezh, Izd-vo Voronezh. un-ta. 183 p. [in Russian]

- [Krakovskii, 2017](#) – *Krakovskii K.P.* (2017). Zemskie nachal'niki i mirovaya yustitsiya (reforma mestnogo suda 1889) [Land Commandants and Justice the Peace (Local Court reform of 1889)]. *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs*. Issue 1 (19), pp. 53–95 [in Russian]
- [Lapteva, 1993](#) – *Lapteva L.E.* (1993). Zemskie uchrezhdeniya v Rossii. [Zemsky Institutions in Russia]. Moscow, IGPAN. 132 p. [in Russian]
- [Lenin, 1967](#) – *Lenin V.I.* (1967). Goniteli zemstva i Annibaly liberalizma [Persecutors of the Zemstvos and the Annibals of Liberalism]. In: Complete Works by Lenin. Vol. 5: May-December, 1901. Moscow, Izdatel'sto polit.lit-ry. 550 p. [in Russian]
- [Leshkov, 1865](#) – *Leshkov V.N.* (1865). Opyt teorii zemstva i ego zemskikh uchrezhdenii po Polozheniyu 1864 goda, Yanvarya 1 [The experience of the theory of the zemstvo and its zemstvo institutions under the Regulation of 1864, 1st of January]. *Den'*, November 6, 11, 13 [in Russian]
- [Leshkov, 1871](#) – *Leshkov V.N.* (1872). O prave samostoyatel'nosti, kak osnove dlya samoupravleniya [On the Right of Independence as a Basis for Self-Government]. Moscow, Univ. tip. (Katkov i K°). 25 p. [in Russian]
- [Lonskaya, 2013](#) – *Lonskaya S.V.* (2013). Ocherki istorii mirovoi yustitsii Rossiiskoi imperii (1864–1917) [Essays on the History of Justice the Peace of the Russian Empire (1864–1917)]. Moscow, Yurlitinform. 164 p. [in Russian]
- [Morozova, 2000](#) – *Morozova E.N.* (2000). U istokov zemskoi reformi [At the origins of the Zemstvo reform]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta. 214 p. [in Russian]
- [Nemytina, 1999](#) – *Nemytina M.V.* (1999). Court in Russia (second half of XIX – the beginning the XX centuries). Saratov, SYuI MVD RF. 251 p. [in Russian]
- [PSZRI–II. T. XXXVI. 1863](#) – *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie vtoroe (PSZRI–II)*. [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The 2^d edition]. Vol. XXXVI. Part 1. 1861. No 36657. St. Petersburg, 1863. Pp. . 141–169 [in Russian]
- [PSZRI–II. T. XXXIX. 1867](#) – *PSZRI–II*. Vol. XXXIX. Part 1. 1864. No 40457. St. Petersburg, 1867. Pp. 1–14 [in Russian]
- [PSZRI–II. T. XL. 1867](#) – *PSZRI –II. T. XL*. Part 1. 1865. No 41729. St. Petersburg, 1867. P. 114 [in Russian]
- [PSZRI–III. T. I. 1885](#) – *PSZRI–III. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie tret'e (PSZRI–III)*. [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The 3^d edition]. Vol. 1. 1881. No 1. St. Petersburg, 1885. P. 1 [in Russian]
- [PSZRI–III. T. IX. 1891a](#) – *PSZRI–III*. Vol. IX. 1889. No 6196. St. Petersburg, 1891. Pp. 510–524 [in Russian]
- [PSZRI–III. T. IX. 1891b](#) – *PSZRI–III*. Vol. IX. 1889. No 6196. St. Petersburg, 1891. Pp. 524–52 [in Russian]
- [PSZRI–III. T. X. 1893](#) – *PSZRI–III*. Vol. X. 1890. No 6927. St. Petersburg, 1893. Pp. 493–511 [in Russian]
- [Sveshnikov, 1892](#) – *Sveshnikov M.I.* (1892). Osnovy i predely samoupravleniya : Opyt kriticheskogo razbora osnovnykh voprosov mestnogo samoupravleniya v zakonodatel'stve vazhneishikh evropeiskikh gosudarstv [Fundamentals and limits of self-government: Experience of critical analysis of the main issues of local self-government in the legislation of the most important European states]. St. Petersburg, tip. V. Bezobrazova i K° I Efrona. 299 p. [in Russian]
- [Semenov, 1884](#) – *Semenov N.P.* (1884). Nashi reform [Our reforms]. Moscow, Univ. tip. 52 p. [in Russian]
- [Sudebnye ustavy](#)– Sudebnye ustavy 20 noyabrya 1864 goda s izlozheniem rassuzhdenii, na koikh oni osnovany [The Judicial Statutes, adopted on Nov. 20, 1864, outlining the arguments they are based on]. Ch. 1 – Vol. 1. Ustav grazhdanskogo sudoproizvodstva. [The Statutes of Civil Procedure]. (1866). St. Petersburg. 690 p.; Ch. 2 – Vol. 2. Ustav ugolovnoogo sudoproizvodstva (1866). [The Statutes of Criminal Procedure]. St. Petersburg. 505 p.; Ch. 3 –Vol. 3. Uchrezhdenie sudebnykh ustanovlenii [The establishment of judicial institutions]. (1867). St. Petersburg. 567 p.; Ch. 4 – Vol. 4. Ustav o nakazaniyakh, nalagaemykh mirovymi sud'yami [Statute on punishments imposed by justices of the peace]. (1867). St. Petersburg. 213 p. [in Russian]
- [Shakhrai, Krakovskii 2014](#) – *Shakhrai S.M., Krakovskii K.P.* (2014). Sud skoryi, pravyi, milostivyi i ravnyi dlya vsekh: k 150-letiyu Sudebnoi reformy v Rossii [A quick, right, gracious and equal court for everyone: on the 150th anniversary of the Judicial Reform in Russia]. Moscow, Kuchkovo pole. 534 p. [in Russian]
- [Boterbloem, 2013](#) – *Boterbloem K.* (2013). The Disappearing Dutch and Russia's Modernization. In: Moderniser of Russia. London, Palgrave Macmillan. Pp. 21–35. DOI: 10.1057/9781137323675_2.
- [Bruce, 1975](#) – *Bruce L.W.* (1975). Reform and reaction in Russia: A. V. Golovnin's critique of the 1860's. *Cahiers du monde russe et soviétique*, vol. 16, No°2, Avril-juin. Pp. 167–179. [Electronic resource]: URL: www.persee.fr/doc/cmr_0008-0160_1975_num_16_2_1235 (date of access: 14.08.2019).
- [Burbank, 2006](#) – *Burbank J.* (2006). An Imperial Rights Regime: Law and Citizenship in the Russian Empire. *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, vol. 7, No. 3, pp. 397–431. DOI: 10.1353/kri.2006.0031

- [Farah, 2013](#) – *Farah M.D.* (2013). Autocratic Abolitionists: Tsarist Russian Anti-slavery Campaigns. In: W. Mulligan, M. Bric (eds) *A Global History of Anti-Slavery Politics in the Nineteenth Century*. London, Palgrave Macmillan. Pp. 97–116. DOI: 10.1057/9781137032607
- [Häfner, 2005](#) – *Häfner L.* (2005). “The Temple of Idleness”: Associations and the Public Sphere in Provincial Russia. A Case Study of Saratov, 1800–1917. In: S.P. McCaffray, M. Melancon (eds) *Russia in the European Context, 1789–1914*. New York, Palgrave Macmillan. Pp. 141–160. DOI: 10.1057/9781403982261_9
- [Kucherov, 1953](#) – *Kucherov S.* (1953). *Courts, Lawyers and Trials under the Last Three Tsars*. New York, Frederick A. Praeger. 339 p.
- [Lincoln, 1975](#) – *Lincoln W.B.* (1975) Reform and Reaction in Russia: A.V. Golovnin's Critique of the 1860's. *Cahiers du Monde russe et soviétique*, vol. 16, No. 2 (Apr.–Jun.). Pp. 167–179.
- [Solomon, 1997](#) – *Solomon P.H., Jr.* (ed.) (1997). *Reforming Justice in Russia, 1864–1996: Power, Culture, and the Limits of Legal Order*. Armonk, NY, M.E. Sharpe. 416 p.
- [Starr, 1972](#) – *Starr S. F.* (1972). *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870*. Princeton, Princeton University Press. 400 p.
- [Wagner, 1977](#) – *Wagner W.G.* (1977). Legislative Reform of Inheritance in Russia. 1861–1914. In: *Russian Law. Historical and Political Perspectives*. Leyden, A.W. Sijthoff. Pp. 167–175.
- [Waldron, 1997](#) – *Waldron P.* (1997). *The End of Imperial Russia, 1855–1917*. London, Palgrave. 189 p. DOI:10.1007/978-1-349-25483-5
- [Wortman, 1976](#) – *Wortman R.S.* (1976). *The Development of a Russian Legal Consciousness*. Chicago, Chicago University Press. 360 p.
- [Wortman, 2013](#) – *Wortman R.S.* (2013). *Russian monarchy: representation and rule: collected articles*. Boston, Academic studies press. 332 p.
- [Zuckerman, 1996](#) – *Zuckerman F.S.* (1996). *The Tsarist secret police in Russian society, 1880–1917*. Basingstoke, Hants. London, Macmillan press. 345 p. DOI: 10.1057/9780230371446_12

Земство и мировой суд в России: организация публичной власти на местном уровне

Людмила Евгеньевна Лаптева ^{a, *}, Марина Викторовна Немытина ^b,
Цыбик Цырендоржиевна Михеева ^b

^a Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российская Федерация

^b Российский университет дружбы народов, Российская Федерация

Аннотация. Авторы статьи раскрывают сущность и содержание земской и судебной реформ (1864 г.) в общем контексте социальных отношений и внутренней политики российского самодержавия, показывают их опосредованность крестьянской реформой (1861 г.). В результате проведенных правительством Александра II преобразований трансформировалась публичная власть на местах: в губерниях и уездах появились всеобщие земские учреждения и независимые от администрации мировые суды. В статье дается характеристика земской реформы, нацеленной на решение социальных и хозяйственных проблем населения, в ее взаимосвязи с судебной реформой, учредившей мировые суды и гарантировавшей равную защиту личных и имущественных прав представителям всех сословий, включая вышедших из крепостной зависимости крестьян. Авторы выявляют черты нового публичного порядка в деятельности земских учреждений и мировых судов; обосновывают общие для земств и мировой юстиции принципы организации (всеобщность, независимость от администрации, законность и др.); характеризуют структуру и компетенцию земских учреждений и мировых судов в их взаимодействии друг с другом, а также с органами государственного управления. Введенные правительством Александра II органы губернского и уездного земского самоуправления и мировые суды противоречили исторически сложившемуся общественному укладу и государственному строю Российской империи, что предопределило их дальнейшую судьбу. В ходе реализации консервативного курса правительства Александра III в 1889 г. были ликвидированы в сельской местности мировые суды и учрежден институт земских участковых начальников, наделенных административно-судебными полномочиями.

Ключевые слова: реформы Александра II, земская реформа 1864 г., судебная реформа 1864 г., земские учреждения, мировые суды, публичная власть на местах, местное самоуправление, всеобщие органы, равенство перед законом и судом.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: laptewa@gmail.com (Л.Е. Лаптева), nemytina_mv@rudn.university (М.В. Немытина), mikheeva_tsts@rudn.university (Ц.Ц. Михеева)