

Оригинальная статья / Original article

УДК 93

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2023-13-6-246-261>**Вопрос централизации и децентрализации власти в российской историографии 1860–1890-х годов**С. Н. Подлесных¹ ✉

¹Воронежский государственный лесотехнический университет им. Г. Ф. Морозова
ул. Тимирязева, д. 8, г. Воронеж 394087, Российская Федерация

✉ e-mail: agera3@yandex.ru

Резюме

Актуальность темы исследования, во-первых, обусловлена самой проблемой централизации и децентрализации власти в системе государственного управления. Во-вторых, обозначенная тема до сих пор не являлась предметом отдельного научного исследования среди историографов. В-третьих, после отмены крепостного права, проведения ряда либеральных реформ в России вопрос децентрализации власти в 1860–1890-е годы приобрел большую актуальность ввиду изменения общественных отношений, мирохозяйственных связей, изменения самой системы государственного устройства.

Цель – проанализировать взгляды современников 1860–1890-х годов на административную централизацию и децентрализацию власти.

Задачи: выявить проблематику по заданной теме в работах российских мыслителей 1860–1890-х годов; описать основные выводы современников относительно административной централизации и децентрализации власти.

Методология. В ходе исследования автором были применены методы структурного анализа, историко-сравнительный, историко-системный, логический и другие.

Результаты. Были рассмотрены взгляды исследователей 1860–1890-х годов на сущность административной централизации и децентрализации власти в ходе проведения и по итогам Великих реформ императора Александра II. Особое внимание было уделено анализу работ современников, посвященных вопросам самоуправления в губерниях Российской империи как элемента административной децентрализации. Дается разграничение понятий политическая и административная централизация и децентрализация.

Вывод. Реформы Александра II серьезно оживили научную общественность 1860–1890-х годов по вопросам централизации и децентрализации власти относительно реформ местного управления в губерниях России. В 1870–1890-е годы в российской печати стали появляться работы, которые были основаны на первых итогах Великих реформ, наметилась проблематика относительно объема административной централизации и децентрализации власти применительно к коронным органам власти и органам власти на местах.

Ключевые слова: историография; централизация; децентрализация; власть; Александр II; земская реформа; судебная реформа; самоуправление.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Подлесных С. Н. Вопрос централизации и децентрализации власти в российской историографии 1860–1890-х годов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2023. Т. 13, № 6. С. 246–261. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2023-13-6-246-261>.

Поступила в редакцию 23.10.2023

Принята к публикации 21.11.2023

Опубликована 25.12.2023

The Issue of Centralization and Decentralization of Power in the Russian Historiography of the 1860s–1890s.

Sergey N. Podlesnykh¹ ✉

¹Voronezh State Forestry University named after G. F. Morozov
8 Timiryazev Str., Voronezh 394087, Russian Federation

✉ e-mail: agera3@yandex.ru

Abstract

The relevance of the research topic, firstly, is due to the very problem of centralization and decentralization of power in the system of public administration. Secondly, the designated topic has not yet been the subject of a separate scientific study among historiographers. Thirdly, after the abolition of serfdom and the implementation of a number of liberal reforms in Russia, the issue of decentralization of power in the 1860s and 1890s became more relevant due to changes in public relations, world economic relations, and changes in the system of government itself.

Purpose. To analyze the views of contemporaries of the 1860s and 1890s on administrative centralization and decentralization of power.

Objectives: to identify the problems on a given topic in the works of Russian thinkers of the 1860s and 1890s; to describe the main conclusions of contemporaries regarding the administrative centralization and decentralization of power.

Methodology. In the course of the study, the author applied methods of structural analysis, historical-comparative, historical-system, logical and others.

Results. The views of researchers from the 1860s and 1890s on the essence of administrative centralization and decentralization of power during and following the Great Reforms of Emperor Alexander II were considered. Special attention was paid to the analysis of the works of contemporaries devoted to the issues of self-government in the provinces of the Russian Empire as an element of administrative decentralization. A distinction is made between the concepts of political and administrative centralization and decentralization.

Conclusion. The reforms of Alexander II seriously revived the scientific community of the 1860s and 1890s on the issues of centralization and decentralization of power in relation to the reforms of local government in the provinces of Russia. In the 1870s and 1890s, works began to appear in the Russian press that were based on the first results of the Great Reforms, and problems arose regarding the scope of administrative centralization and decentralization of power in relation to crown authorities and local authorities.

Keywords: historiography; centralization; decentralization; Alexander II; zemstvo reform; judicial reform; self-government.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Podlesnykh S. N. The Issue of Centralization and Decentralization of Power in the Russian Historiography of the 1860s–1890s. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* = *Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2023; 13(6): 246–261. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2023-13-6-246-261>

Received 23.10.2023

Accepted 21.11.2023

Published 25.12.2023

Введение

Вопрос централизации и децентрализации власти пореформенного времени является одним из основных вопросов истории государственного управления России. Вместе с тем необходимо отметить, что в России во второй половине XIX в., как правило, отдельных значимых работ по централизации и децентрали-

зации власти не выходило. Вопросы централизации и децентрализации власти в основном обсуждались в контексте общих аспектов государственного и местного управления. Ввиду этого отдельных монографий, посвященных этой теме, не издавалось. Периодическая печать рассматриваемого периода также не блистала большим количеством статей в обла-

сти исследований по централизации и децентрализации власти. Как правило, данные вопросы обсуждались в работах, посвященных государственному праву России и его истории, местному управлению и местным учреждениям.

Одной из важнейших тем, которую поднимали современники, была проблема образования централизованного Российского государства. Среди авторов, которые занимались историей централизации русского государства, можно назвать выдающихся ученых второй половины XIX – начала XX столетия. Это такие авторы, как В. И. Сергеевич [1], Н. И. Костомаров [2], В. О. Ключевский [3], С. Б. Веселовский [4] и др. Однако в данном контексте в основном рассматривалась политическая централизация и децентрализация власти.

Таким образом, современники анализировали централизацию России в основном отдаленного исторического прошлого в политическом аспекте. Работ, которые были бы посвящены анализу реформ второй половины XIX в. с точки зрения административной централизации и децентрализации, было немного.

В данном исследовании предпринята попытка анализа централизации и децентрализации власти в работах ученых второй половины XIX в. в административном аспекте.

Методология

Методологической основой исследования послужили как общие, так и частные методы научного познания: метод структурного анализа, который позволил понять изменения в российском обществе второй половины XIX в.; историко-сравнительный метод, с помощью которого в исследовании путем сравнения различных точек зрения на вопросы централизации и децентрализации власти рассматривается общее и особенное; историко-системный метод, который позволил в комплексе проанализировать взгляды российских исследователей в

1860–1890-е гг. на проблему централизации и децентрализации власти в связи с проведенными либеральными реформами (главным образом местного самоуправления); логический метод, который позволил выявить сущность централизации и децентрализации власти в работах исследователей второй половины XIX в.; в статье также использовались иные методы научного познания.

Работа построена на принципах историзма, научной объективности и достоверности.

Источниковая база работы состоит из статей в периодических изданиях и исследований монографического характера 1860–1890-х гг.

Результаты и их обсуждение

С объявлением 19 февраля 1861 г. Всемиловейшего Манифеста и последующей реализацией Великих реформ императором Александром II в российском обществе с все большей силой стали разгораться споры, касающиеся новых форм и методов управления, новых схем построения государственных органов, их взаимодействия между собой и гражданскими институтами. Известный экономист и публицист В. П. Безобразов писал: «На долю императора Александра II выпал счастливый жребий поставить великое урочище в истории судеб нашего отечества» [5, с. 266].

В силу огромности Российской империи, ее разнообразного культурного, этнического и религиозного мироустройства все большую актуальность стали приобретать вопросы обустройства органов власти на местах, в отдельных губерниях. Одной из важнейших проблем, которую на страницах российских изданий стали обсуждать исследователи в 1860–1890-е гг., была проблема должного соотношения централизации и децентрализации власти в сфере местного государственного управления, степень самостоятельности местных учреждений (в губерниях и уездах) от коронных органов вла-

сти, поскольку современники отмечали достаточно низкий уровень эффективности работы губернских и уездных учреждений, не способных в должной мере поддерживать нормальный уровень жизни местного населения [6, с. 24; 7, с. 179; 8; 9, 376–382; 10, с. 6–7].

На этот счет государственный деятель и публицист Г.А. Евреинов в своем небольшом исследовании 1888 г. «Заметки о местной реформе» отмечал следующее: «Современная организация наших губернских и уездных учреждений, вызывая значительную и напрасную затрату личных сил и материальных средств, не обеспечивает населению – в особенности в уездах и незначительных городских поселениях – в сколько-нибудь достаточной степени ни хозяйственного благоустройства, ни общественной и личной безопасности» [11, с. 5].

Споры среди современников относительно административной централизации и децентрализации власти в основном касались местного самоуправления (земская и городская реформы) и судоустройства (судебная реформа). Земская и городская реформы ввели местное самоуправление в уездах и городах Российской империи, в ходе судебной реформы курс на децентрализацию был взят в связи с введением мировой юстиции.

Анализируя вопрос централизации и децентрализации власти, современники были весьма последовательными. Первоначально анализу подвергались сами категории «централизация» и «децентрализация». Как правило, по отношению к основной сущности этих двух понятий исследователи между собой были солидарны, что будет показано ниже.

Необходимо отметить, что современники выделяли два вида централизации и децентрализации власти: политическую и административную. Правовед и историк Б. Н. Чичерин, описывая разницу между политической и административной централизацией и децентрализацией, подчеркивал, что «разграничить эти по-

нятия сколько-нибудь точным образом невозможно» [9, с. 377]. Политическая централизация и децентрализация в своей основе опираются на понятия независимости и самостоятельности (степени самостоятельности). Административная же централизация и децентрализация оперируют понятиями «компетенция» и «объем полномочий» и относятся к сфере управления. Однако политическую и административную централизацию и децентрализацию также можно разграничить по предмету ведения. К примеру, политическая централизация и децентрализация власти – это, в частности, вопросы законодательства, внутренняя и внешняя политика, оборона и финансы, политические права населения.

Административная централизация и децентрализация касается вопросов управления: чем больше вопросов управляется из общего центра, тем сильнее централизация власти. Политическая децентрализация предполагает два уровня власти, как в федерациях. При административной децентрализации власть едина, но неполитические права центра в целях управления могут передаваться на места.

Ярким примером спора о сущности политической централизации и децентрализации является полемика середины XIX в. между историками С. М. Соловьевым и А. П. Щаповым. Эти отечественные мыслители аргументированно доказывали два различных пути становления государственности России: теория централизма (С. М. Соловьев) – политическая централизация власти, земско-областная доктрина (А. П. Щапов) – политическая децентрализация власти.

С. М. Соловьев как сторонник государственной школы в отечественной историографии представлял «централистскую» концепцию истории России. Ученый считал, что государство есть основополагающая, базовая ценность, которая является объединителем всех земель России и в то же время двигателем поступательного развития русского народа. А. П. Щапов как

представитель демократического направления истории России полагал, что российское государство, построенное на федеративных началах и учете региональных особенностей, основной движущей силой имело сам народ. Историю России Щапов рассматривал как «процесс народной колонизации (освоения)» [12, с. 129–132].

Таким образом, политический аспект централизации и децентрализации является первичным по отношению к административному аспекту централизации и децентрализации. В том числе политическая организация государства обуславливает модель государственного управления в форме централизации или децентрализации власти.

Отечественных авторов, затрагивающих в своих исследованиях тему административной централизации и децентрализации власти в 1860–1890-е гг., можно разделить на три лагеря:

1) сторонники централизации власти (А. И. Кошелев);

2) сторонники децентрализации власти (Н. М. Коркунов, А. А. Котельников, О. К. Нотович, К. Ф. Головин);

3) авторы, занимающие усредненную позицию (А. В. Лохвицкий, В. А. Гольцев, А. А. Головачев, Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский).

Рассмотрев сущность каждой из точек зрения, нетрудно понять, что сторонников централизации власти, крепкого самодержавия и главенствующей роли императора, коронных учреждений в управлении государством было немало среди консерваторов. Представители данного течения общественной мысли пореформенного времени преимущественно придерживались той точки зрения, в соответствии с которой в губерниях не может быть самостоятельных учреждений самоуправления вне государственной сферы, все они должны входить в систему органов государственной власти, выступали за сословный принцип функционирования государственных уч-

реждений и учреждений самоуправления в губерниях.

Сторонниками децентрализации власти в основном были представители либерального течения, которые слыли ревнителями предоставления большей власти органам самоуправления, выступали за выборное начало при организации местных учреждений, доказывали необходимость передачи большего объема полномочий от центральной власти к местной власти.

Рассматривая работы 1860–1890-х гг. по теме централизации и децентрализации власти, в первую очередь необходимо упомянуть исследование А. В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Том 1», которая была издана в Санкт-Петербурге в 1864 г. [6] По заданной теме юрист Лохвицкий издал только один том своего труда.

Александр Владимирович Лохвицкий одним из первых в истории отечественной мысли затронул вопросы самоуправления, централизации и децентрализации. Исследователь писал: «Слова централизация и децентрализация далеко не одинаково понимаются. Под ними следует разуместь вопрос о месте нахождения общественной власти» [6, с. 7].

Лохвицкий рассматривал тему централизации и децентрализации власти в России в связи с теорией провинции, разработанной во Франции. «Вопрос о провинции преимущественно разработан французами. Во Франции, несравненно более чем в других странах континента Европы (за исключением России), и история, и дух народа вели к централизации», – писал А. В. Лохвицкий [6, с. 5]. В России тема централизации и децентрализации власти, как уже отмечалось, была поднята для обсуждения на самый высокий уровень лишь с подготовкой к проведению и реализацией Великих реформ. Для Лохвицкого централизация – это концентрация прав в центральных учреждениях государства, а децентрали-

зация, наоборот, перенесение прав из центра на окраины. Ученый отмечал, что передавать на места можно только те права, «какие только можно без опасности для прогресса и свободы» [6, с. 24]. В первую очередь к таким правам Лохвицкий относил права неполитического характера.

В целом А. В. Лохвицкий в вопросе централизации и децентрализации власти занимал умеренную позицию и отмечал, что крайности всегда губительны для государства: «...как централизация, так и децентрализация, доведенные до крайности: равно губительны: в первом случае мы будем иметь народ, лишенный способности к инициативе, возлагающий все на правительство, – во втором раздробление государства, анархию, материализм» [6, с. 24].

По мнению известного русского правоведа М. И. Свешникова, который достаточно детально рассмотрел работу А. В. Лохвицкого: «...указанное сочинение имело догматическое значение и должно быть упомянуто только потому, что в нем впервые, хотя не ясно, делается попытка определить систему самоуправления, как особую форму администрации» [13, с. 112].

Профессор Н. М. Коркунов в пособии к лекциям по русскому государственному праву писал, что «различие децентрализации и централизации определяется не раздроблением пределов ведомства между равными друг другу учреждениями, а распределением функций власти между центральными и местными учреждениями» [7, с. 178].

Иными словами, по мнению Коркунова, централизация отличается от децентрализации совокупностью полномочий в области государственного управления, которые разделены между коронными и местными учреждениями. Чем больше полномочий коронные органы власти передают губернскому и уездному уровням управления, тем объемнее децентрализация. В этой связи профессор

добавлял: «Если при областной системе вся решительная власть будет сосредоточена в руках центральных областных органов, а местные учреждения будут только пассивными исполнителями их распоряжений, получится крайняя централизация. Если при реальной системе местные учреждения будут наделены значительной властью, установится децентрализация» [7, с. 178–179].

Относительно достоинств и недостатков централизации и децентрализации Н. М. Коркунов заключал, что «...централизация более способствует сосредоточению действия, напряжению сил, дает возможность достигнуть в сравнительно краткое время больших результатов... Децентрализация несколько ослабляет и замедляет деятельность администрации в данный момент, но зато, содействуя более равномерному распределению деятельных сил между отдельными частями государства, содействует тем самым развитию местной общественной жизни...» [7, с. 179].

В итоге профессор Коркунов, достаточно детально проанализировав характеристики централизации и децентрализации, делает вывод, что «в общем децентрализация предпочтительнее централизации» [7, с. 179].

Децентрализация власти подразумевает известную активность в том числе институтов гражданского общества на местном уровне по тем вопросам деятельности общественной и государственной жизни, по которым губернские и уездные учреждения имеют соответствующие компетенции. В этой связи исследователь А. А. Котельников отмечал, что «великие реформы минувшего царствования имели целью, с одной стороны, расширить круг активных элементов страны путем привлечения народной массы к сознательной жизни, а с другой – ослабить, насколько возможно, бюрократический режим, возложив на само общество заботы о правосудии, о местном благосостоянии, благоустройстве, народ-

ном образовании, медицинской помощи и пр.» [14, с. 106].

Говоря о преимуществах децентрализованного управления в виде самоуправления на местах, А. Котельников писал: «Начать с того, что население ближе знакомо с характером своих местных потребностей и интересов, с их объемом и относительным значением, с действительными способами достижения всевозможных местных целей и размерами средств, которыми располагает общество. Во-вторых, населению легче, чем центральной власти, выбрать людей, на которых можно возложить действительное заведывание местными вопросами; в-третьих, органы местного самоуправления находятся не только под надзором верховной власти, подобно бюрократии, но и под наблюдением всего общества, благодаря тому, что общественная деятельность доступна самой свободной критике и гласности. И в-четвертых, наконец, самоуправление развивает в населении самостоятельность и является прекрасной школой, не только влияющей на умственное развитие жителей, но и укрепляющей в них общественный дух» [14, с. 107–108].

Вместе с тем авторы второй половины XIX в. хорошо понимали, что неподготовленное общество в губерниях и уездах может не справиться с тем грузом новых обязанностей, которые центральные органы власти переложили на провинциальные учреждения. Так, публицист и общественный деятель славянофильских взглядов А. И. Кошелев в 1869 г. писал: «Нельзя было не осознавать нашей неподготовленности вообще к самоуправлению. Если бы разом нам было отведено обширное поприще, то мы бы раскидались, растерялись, не могли бы хорошо узнать свой участок и дельно с ним справиться» [15, с. 2].

Россия второй половины XIX в. – это преимущественно государство с крестьянским населением. По данным первой переписи населения 1897 г., преиму-

щенственно население России занималось сельским хозяйством [16, с. 4]. Ввиду этого обстоятельства вопрос о крестьянском самоуправлении как составной части децентрализации власти был особенно острым и болезненным. Далеко не все результаты, которые хотели видеть авторы либеральных реформ времени правления Александра II, были достигнуты. В частности, что касается реформ крестьянского самоуправления, то современники оценивали их итоги весьма скромно. Славянофил А. И. Кошелев в своей работе «О крестьянском самоуправлении и о присутствиях по крестьянским делам», вышедшей в Москве в 1881 г., отмечал: «...крестьянское самоуправление идет плохо, даже очень плохо, и много хуже, чем оно шло в первые годы по освобождении крестьян – это факт грустный, но несомненный» [17, с. 3].

А. И. Кошелев как славянофил в вопросах децентрализации власти через крестьянское самоуправление был преимущественно нигилистом и отрицал серьезные результаты в области крестьянского управления.

Интересные мысли по поводу децентрализации власти можно найти в работах яркого русского журналиста рубежа веков, редактора газеты «Новости» Осипа Константиновича Нотовича, к примеру, в его исследовании «Основы реформ местного и центрального управления», которое вышло в Санкт-Петербурге в 1882 г. Относительно анализируемого нами вопроса Нотович писал: «В основу системы управления может быть положен только один из двух принципов: или общественное управление под контролем правительства, или правительственное управление под контролем общества. В применении к строю нашего государственного управления более целесообразен первый принцип» [18, с. 121]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что исследователи второй половины XIX в. еще не совсем четко проводили грань между общественным управлением и децентра-

лизацией власти. В современной теории управления, современном административном праве под общественным управлением понимается «управление самого общества для решения своих внутренних задач и достижения поставленных целей. Деятельность субъектов общественного управления распространяется, как правило, только на членов соответствующей общественной организации. Распорядительные действия и решения общественного объединения, как правило, не характеризуются государственно-властным признаком» [19, с. 202].

Под общественным управлением О. К. Нотович понимает земства, описывая их как «безличные учреждения, представляющие собой нечто среднее между канцелярией, частной конторой и раскладочной комиссией» [18, с. 121–122]. Журналист Нотович выступает за расширение компетенции местной власти, он писал: «Права власти, разрешающей на месте, должны быть расширены до таких, именно, пределов, чтобы местная власть вполне удовлетворяла понятиям и требованиям власти, ведающей и удовлетворяющей все, без исключения, местные пользы и нужды...» [18, с. 122]. Автор отмечает большое количество запретов и обязанностей относительно прав местных учреждений и выступает за расширение их компетенции: «Такого рода "сила" не только дискредитирует местную власть в глазах местного общества, но и восстанавливает население против власти, являющейся, прежде всего, антагонистом частного почина и самодеятельности» [18, с. 125].

Известный русский ученый и публицист В. А. Гольцев в своей статье «Самоуправление и децентрализация», опубликованной в «Юридическом вестнике» в 1881 г., писал: «И в ежемесячных изданиях, и в газетах, и в отдельных книгах не прекращаются рассуждения о наилучших основах этого грядущего преобразования, о необходимости правильной постановки самоуправления, о пагубных

последствиях административной опеки» [20, с. 269]. Периодическая печать была перенасыщена статьями авторов, критикующих централизацию как систему. Нередко ученые и публицисты обращались к опыту зарубежных стран, чтобы доказать правоту своей точки зрения [21; 22].

Усредненную позицию занимали авторы с умеренными идеями относительно преобразования России, ее госаппарата, коронных и местных органов власти. К примеру, известный российский писатель, юрист, общественный деятель В. А. Гольцев придерживался именно умеренных взглядов в вопросе способов управления на местах. «Следует не закрывать глаз перед истиной, – подчеркивал Гольцев, – доискиваться многообразных корней известного зла, а не подсекать только ветви бюрократического древа, глушащего и правильное развитие личности, и поступательный рост местного самоуправления» [20, с. 273–274].

К 1870-м гг. в российской периодической печати стали появляться работы видных ученых, политических и общественных деятелей, которые носили не только теоретический характер, но и обобщали, делали первые выводы на основе практики реализации Великих реформ Александра II, современниками которых они являлись.

В ряде своих статей «Десять лет реформ» (позже были изданы отдельной книгой) публицист и общественный деятель А. А. Головачев последовательно доказывал, что с проведением реформ в России все же господствует централизация. Головачев писал: «Никто, конечно, не станет отрицать, что в нашей внутренней политике до последнего времени господствует стремление к системе административной централизации. Насколько это стремление ослаблено последними реформами, мы увидим впоследствии, но что оно до сих пор остается в силе, это, кажется, не требует доказательств» [23, с. 347].

Обращаясь к российскому историческому опыту государственного управления, отвечая на вопрос, какая модель государственного устройства была в России до реформ Александра II, централизованная или децентрализованная, публицист А. А. Головачев указывал: «Многие думают, что начало нашего самоуправления следует считать с учреждения дворянских и городских выборов. Но это только показывает, какие смутные понятия существуют у нас о централизации и самоуправлении... Вся власть административная, хозяйственная, полицейская и отчасти судебная сосредотачивалась в руках губернатора и состоявшего при нем в виде совета губернского правления... Таким образом, несмотря на выборное начало, у нас не существовало и тени самоуправления... Но нельзя сказать, чтобы у нас была осуществлена и система централизации, несмотря на то, что законодательство и высшая администрация стремились постоянно к этой цели... Одним словом, у нас существовала централизация на бумаге, а на практике царствовало одно чиновничье самоуправство» [23, с. 347–348]. В этой связи Головачев делает интересный вывод, основанный на том, что в дореформенное время в России вообще не было никаких систем, ни централизаторской, ни децентрализаторской, а господствовал только один «крепостной и чиновничий произвол».

Рассматривая первые итоги реализации реформ императора Александра II, ученый-правовед А. Д. Градовский отмечал: «У нас нет одной цельной системы местного управления, проникнутой одним началом, во всех ее подробностях. Мы имеем несколько систем и несколько соответствующих им организмов. В провинции имеется ряд правительственных должностей, ряд установлений сословных (дворянские, крестьянские учреждения), ряд установлений сословных новейшей формации» [22, с. 4–5]. К таким выводам автор приходит в том числе по-

сле анализа проведенных земской и городской реформ, отражавших собой децентрализаторские стремления разработчиков и проводников Великих реформ.

В пореформенное время децентрализация власти связывалась главным образом с самоуправлением на местах. Передача полномочий от коронных органов власти органам местного самоуправления, объем переданных полномочий – вот основная тема в соотношении централизации и децентрализации на страницах пореформенных журналов, сборников, монографий.

Введение земского и городского самоуправления означало поворот системы управления в губерниях в сторону децентрализации власти. Стоя на позициях больше децентрализаторских, нежели централизаторских, к примеру, А. А. Головачев подчеркивал, что «нам решительно не понятно то недоверие к обществу, которое служит основанием бюрократических и централизаторских стремлений» [23, с. 352]. Он же уточнял: «Самоуправление предполагает известный законный порядок вещей, у нас же существовал крепостной произвол, не только в отношениях между помещиком и его крепостными, но и между чиновниками и народом» [23, с. 368–369].

Именно по этой причине подавляющее число публикаций рассматриваемого нами периода анализировали централизацию и децентрализацию власти посредством обобщения опыта земских и городских органов самоуправления. «Отрицать производительность работы наших самоуправлений невозможно, – писал земский деятель и публицист А. И. Новиков в своей статье, опубликованной в 1905 г. в журнале "Вестник знания". – В сорок лет создана провинциальная медицина, ветеринария, статистика, воссоздана школа. В городах тоже сделано немало, – не столько, может быть, сколько следовало, но и за то спасибо. Кроме нескольких писателей известных органов нашей печати, все признают заслуги самоуправлений и

приписывают их "местным людям" и выборному началу» [24, с. 50].

После известных событий 1 марта 1881 г. под влиянием консерваторов император Александр III свернул либеральные программы переустройства России. Новая программа развития страны была изложена 29 апреля 1881 г. в манифесте «О незыблемости самодержавия». Сворачивались все конституционные преобразования в империи. Современники-публицисты оживились, вновь взявшись за построение системы доказательств о том, что России с учетом ее исторического развития подходила только самодержавная форма правления с уклоном в сторону централизации власти. Однако новый монарх полностью не отказывался от децентрализаторских методов управления.

Публицисты журнала «Русская речь» за июнь 1881 г. писали: «Таким образом, по нашему мнению, Россия вовсе не нуждается в конституционном правлении, а ее нормальное, наилучшее и историческо-преемственное устройство должно заключаться в самодержавном управлении государством, наследственно приемлющим эту власть, русским Царем и в возможно частом общении этой власти с народом, посредством выборных сведущих людей, через которых желания и мнения народа, будучи непременно гласными, могли бы беспрепятственно доходить до Царя и обращать его внимание на неотложные нужды страны. В этом смысле мы понимаем и манифест 29 апреля, так как действительное разрешение указанных в нем задач возможно только при дружном содействии всего народа, голос которого должен быть принимаем в соображение; а указанные в манифесте задачи расширения и развития учреждений, положенных в основу самоуправления, служат гарантией, что на дальнейшее развитие этого самоуправления будет обращено должное внимание, и что ему дадут возможность развиваться естественным, нормальным путем» [25, с. 373].

В вопросе децентрализации власти посредством расширения полномочий местных органов управления обращает на себя внимание небольшая монография К. Ф. Головина. Константин Федорович Головин (1843–1913) был беллетристом консервативного направления, общественным деятелем и публицистом. Занимал позицию последовательного реакционера. Литературный псевдоним – К. Орловский [26, с. 614–615]. По словам Головина, выход его работы в свет был обусловлен тем, «чтобы обнять с возможною полнотой весь круг вопросов, возбуждаемых предстоящей реформой наших местных учреждений» [8, с. 3]. В своей небольшой работе автор представил оригинальный проект управления в губерниях России. «Вся суть, вся новизна предлагаемых нами мер заключается в двух учреждениях, стоящих на противоположных концах административной губернской лестницы, – в волостных мировых судьях и губернском совете» [8, с. 156], – писал Головин.

Анализируя губернское устройство, К. Ф. Головин подчеркивал: «...мы были поражены двумя главными недостатками, парализующими этот механизм: раздроблением власти и ответственности сверху донизу и признанием какой-то мнимой двойственности в интересах населения» [8, с. 156]. Публицист был сторонником децентрализации власти и выступал за расширение полномочий государственных учреждений в губерниях России.

К. Ф. Головин был одним из исследователей второй половины XIX в., которые затрагивали тему местных судебных учреждений в системе губернского устройства. Ведущую роль в губерниях Головин в том числе отдавал судьям.

Важно сказать, что вопрос децентрализации власти в ходе проведения реформ Александра II также затронул судебные учреждения России, система которых после 1864 г. значительно отличалась от судебной системы первой половины XIX в. Судебные учреждения наряду с административными органами – это

тоже властные государственные организации. Ввиду этого суды как элемент государственного аппарата испытали на себе практически все те же тенденции реформирования в вопросе централизации и децентрализации власти, что и административные учреждения. Тема судебной децентрализации в ходе Великих реформ требует отдельного исследования, поэтому в рамках данной статьи на этом вопросе подробно останавливаться не будем.

Интересную статью в журнале «Дело» за 1884 г. опубликовал социолог и публицист, сотрудник периодических изданий 1870–1880-х гг. Б. П. Онгирский. В своей статье «Реформа местного управления» автор критикует проект модернизации местного управления и представительства, обозначенный в работе К. Ф. Головина «Наше местное управление и местное представительство», изданной в Санкт-Петербурге в том же 1884 г. «Головин старается дать понять, – пишет Онгирский, – что существующий ныне беспорядок в губернском управлении преимущественно объясняется фактическим бессилием губернаторов, которых обижают и земства, и различные правительственные ведомства» [27, с. 96].

Подытоживая выводы по анализу работы славянофила К. Ф. Головина, либерал Б. П. Онгирский писал: «Проект преобразования губернского управления, предлагаемый г. Головиным, до такой степени бестолков, что очень трудно понять, чего собственно желает этот реформатор и каким образом проектируемые им меры могут привести к усилению губернаторской власти» [27, с. 97].

Отдельный блок в историографии пореформенного времени России представляют работы сторонников государственной школы. Представители этого научного направления внесли большой вклад в разработку концепции понимания исторического развития России, в том числе через анализ практической деятельности, структуры и системы, как в целом аппарата государственного управ-

ления, так и его отдельных учреждений. С оформлением государственной или юридической школы отечественной историографии вопрос изучения истории государственных учреждений поднялся на новый уровень.

Яркий представитель государственной школы, один из основоположников конституционного права России, правовед, историк и публицист Б. Н. Чичерин в своем труде «Курс государственной науки» в главе, посвященной организации управления, уделяет особое внимание централизации и местному управлению. В большей степени Борис Николаевич рассматривал вопрос централизации с юридической точки зрения. «Вопрос о централизации и местном самоуправлении есть коренной в области управления...», – писал Чичерин [9, с. 376]. Как верно отмечал ученый, «понятие о централизации принимается в весьма разнообразных значениях». Для Чичерина централизация – это подчинение местного управления центральной власти.

Философ скрупулезно, с должной детализацией рассматривает перечень прав, которые, по его мнению, должны принадлежать центральной власти. Это следующие права:

1. Назначение местных властей и утверждение выборных.
2. Надзор за местными властями.
3. Восхождение местных дел на решение или утверждение центральной власти.
4. Направление местной деятельности из центра посредством обязательных постановлений, инструкций и предписаний.

По поводу децентрализации Б. Н. Чичерин высказывался конкретно: «Истинная децентрализация та, которая производится в пользу местного самоуправления» [9, с. 379].

Вслед за европейскими учеными российский мыслитель выделяет централизацию политическую и административную. То же самое касается и местного самоуправления. Однако, как подчерки-

вает философ Чичерин, в унитарном государстве речь может идти только об административном самоуправлении.

Что касается прав, которые необходимо закреплять за местным самоуправлением, то Чичерин относит к ним следующие права:

1. Выбор представителей для заведывания местными делами, или же назначение правительством независимых лиц из местных жителей для самостоятельного управления делами.

2. Автономия, или право издавать обязательные постановления для известной местности.

3. Самоуправление в тесном смысле или самостоятельное заведывание местными делами.

Кроме того, мыслитель Б. Н. Чичерин отмечал, что «местным органам самоуправления могут быть вверены дела, принадлежащие собственно к ведомству центральной власти, как-то, сбор государственных податей, взыскание повинностей, рекрутский набор, общая полиция, исполнение общих законов и распоряжений правительства» [9, с. 380–381].

В заключение темы, посвященной централизации и децентрализации, Б. Н. Чичерин делает общий вывод о том, что «вопрос о централизации и местном самоуправлении весьма сложный. Он не разрешается простым требованием, чтобы правительство как можно менее вмешивалось в местные дела» [9, с. 382].

Анализируя вопрос централизации и децентрализации власти в пореформенной России, нельзя не сказать о работах выдающегося русского ученого, публициста А. Д. Градовского. Александр Дмитриевич писал не только о государственном праве, государственном управлении России, но и системно занимался изучением опыта построения системы государственных учреждений в иностранных государствах. Собрание сочинений А. Д. Градовского в девяти томах – уникальное унифицированное исследование и теоретического, и эмпирического характера о государственном управлении

России и зарубежных стран с глубоким историческим содержанием.

Вслед за иностранными авторами А. Д. Градовский также выделял централизацию политическую и административную, причем политическую децентрализацию ученый считал весьма опасным элементом государственного механизма, способного привести к распаду некогда единого государства.

О политической централизации Градовский писал так: «В государстве, окончательно сформировавшемся, составившем одну национальность, не может быть речи о провинции, как о политически самостоятельном теле. В самом деле, что вызывает появление государственного единства? Прежде всего уничтожение племенных особенностей, а вместе с тем и племенной вражды, разделявших страну, затем единство законов и прав, единство политической жизни; словом, государство появляется с уничтожением всех узких, эгоистических стремлений пред одной великой национальной целью. Доказывать необходимость такой централизации, значит доказывать необходимость самого государства. Страна, не представляющая такой централизации, есть недоразвившееся или неспособное к развитию государство» [28, с. 21].

Таким образом, Градовский подчеркивал, что политическая децентрализация не может привести к единству государства, в том числе к административному единству. Более того, в условиях политической децентрализации система органов управления не может развиваться ритмично, единообразно, преследуя цель не разделения, а объединения общества и государства. Среди черт политической централизации А. Д. Градовский выделял следующие:

- одна высшая законодательная власть;
- исключительное право верховной власти вести международные дела;
- сосредоточение командования армией и флотом;

- сосредоточение финансового верховенства;
- общие министерства для политического направления всей администрации государства;
- единообразие суда для всего государства [10, с. 2–3].

Политическая децентрализация свойственна федеральным государствам, что четко прослеживается по тем чертам политической централизации, которые приводит Градовский в своем сочинении.

Особое внимание А. Д. Градовский уделял объемам терминов, которые применительно к практике анализировали современники. Будучи высокочлассным юристом, ученый понимал, что от четкого разграничения, обозначения заложенного в терминах содержания в конечном итоге зависит правоприменение и, как следствие, эффективность государственного управления. Иными словами, автор использовал формально-юридический подход к рассмотрению истории государственного и местного управления, как России, так и зарубежных стран. К слову сказать, такой метод был свойственен всем представителям государственной исторической школы. Так, к примеру, Александр Дмитриевич четко разграничивал термины «децентрализация» и «самоуправление». «...Термины "децентрализация" и "самоуправление" не суть термины тождественные, взаимно друг друга покрывающие. Система децентрализации может быть совмещена с системой правительственной опеки и нисколько не предполагает развития самоуправления... Под именем децентрализации вообще разумеется перемещение различных функций управления из рук центральных органов власти в руки местных ее представителей» [10, с. 6].

В основании эффективности государственного управления на местах, в губерниях, Градовский видел известную самостоятельность и ответственность местных органов. «Ни одна из отраслей внутренней администрации государства не будет идти

успешно, – писал А. Д. Градовский, – если она не будет иметь на месте органов, действующих самостоятельно и под своей ответственностью» [10, с. 7].

Задаваясь вопросом эффективности управления в отдельных губерниях и уездах России, А. Д. Градовский обращал внимание на то, что эффективность деятельности государственных учреждений на местах зависит в том числе от объективности выделения той или иной территории в отдельную самостоятельную административную единицу. Исследователь указывал на то, что в России, как и во Франции, административное деление имеет искусственное происхождение. Ученый писал: «Наши губернии и даже наши уезды (если принять в расчет их границы) – нового и чисто искусственного происхождения; поэтому много нужно было времени до тех пор, пока в уездах и губерниях могли установиться какие-нибудь общие интересы и явиться потребность в общественных учреждениях для губерний и уездов» [10, с. 12].

Работы профессора А. Д. Градовского по централизации и децентрализации власти, самоуправлению не потеряли своей актуальности по сей день и требуют отдельного глубокого анализа.

Полемика по поводу административной централизации и децентрализации власти, развернутая в отечественной печати пореформенного времени, оказала заметное влияние на политику императора Александра III в ходе так называемых «контрреформ». В частности, наиболее заметные изменения в сторону централизации государственного управления проходили в сфере земства и судебной системы. Так, к примеру, со стороны коронных органов власти по реформе 1890 г. усиливался контроль над земствами, был повышен имущественный ценз для городского населения. В уездах был упразднен институт мировых судей и в 1889 г. были введены участковые земские начальники, сама система судостроительства была усложнена [29, с. 79–80].

Выводы

Подытоживая краткий анализ российских печатных работ 1860–1890-х гг., посвященных вопросу централизации и децентрализации, можно сказать, что с 1860-х гг. в России наметился серьезный спор среди современников по поводу административной самостоятельности государственных органов в губерниях России. Вопрос о централизации и децентрализации власти в России все больше подпитывался новыми идеями, обсуждениями и публикациями с поэтапным проведением реформ 1860–1870-х гг. С 1880-х гг. в свет начали выходить работы авторов, которые отличались не только

высоким уровнем теоретической подготовки по заданной теме, но уже опирались на практику реализации реформ Александра II, делая выводы по поводу целесообразности (нецелесообразности) изменения структуры государственного управления в губерниях России, в целом государственного аппарата. Проблематика, которую исследователи централизации и децентрализации власти затронули в 1860–1890-е гг., получила свое развитие в более поздних работах ученых, как XX в., так и современности. Подавляющее количество авторов второй половины XIX в. занимали децентралистские и умеренные взгляды в вопросе государственного устройства России.

Список литературы

1. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1903. 664 с.
2. Костомаров Н. И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. СПб.: [Б. и], 1861. 31 с.
3. Ключевский В. О. Курс русской истории. Полное издание в одном томе. М.: Альфа-книга, 2009. 1197 с.
4. Веселовский С. Б. Приказной строй управления Московского государства. Киев: Тип. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1912. 35 с.
5. Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. СПб.: Тип. В. Безобразова, 1882. 737 с.
6. Лохвицкий А. В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Ч. 1. СПб.: Тип. И. Бочкарева, 1864. 228 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. Особенная часть. СПб.: Книжный магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1893. 417 с.
8. Головин К. Ф. Наше местное управление и местное представительство. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1884. 158 с.
9. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. М.: Тип. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. 481 с.
10. Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. 9: Начала русского государственного права. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1908. 599 с.
11. Евреинов Г. А. Заметки о местной реформе. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1888. 131 с.
12. Маджаров А. С. Идеи централизма и федерализма в историографии истории России второй половины XIX века (прикладная методология исторического исследования в трудах С. М. Соловьева и А. П. Щапова) // Гуманитарный вектор. 2019. № 3. С. 128–136.
13. Свешников М. И. Русское государственное право. Вып. II. СПб.: Гос. тип., 1897. 298 с.
14. Котельников А. О задачах городского самоуправления // Наблюдатель. 1894. № 1. С. 106–118.
15. Кошелев А. И. Голос из земства. Вып. 1. М.: Тип. В. Готье, 1869. 170 с.
16. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 года. Вып. 8. СПб.: Центральная типо-лит. М. Я. Минкова, 1905. 21 с.
17. Кошелев А. И. О крестьянском самоуправлении и о присутствиях по крестьянским делам. М.: Печатня С. П. Яковлева, 1881. 19 с.
18. Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб.: Тип. газ. «Новости», 1882. 236 с.

19. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. Т. 1. М.: Норма, 2002. 711 с.
20. Гольцев В. А. Самоуправление и децентрализация // Юридический вестник. 1885. Февраль. С. 269–274.
21. Гольцев В. А. Очерки местного устройства в Западной Европе и Америке. М.: Печ. С. П. Яковлева, 1882. 46 с.
22. Градовский А. Д. Системы местного управления на западе Европы и в России. СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1878. 69 с.
23. Головачев А. А. Десять лет реформ. 1860-1870 годы. Статья шестая // Вестник Европы. 1871. Кн. 7. С. 346–382.
24. Новиков А. И. Центр тяжести самоуправлений // Вестник знания. 1905. № 2. С. 50–55.
25. А. Н. Самодержавие и конституционализм // Русская речь. 1881. № 6. С. 357–377.
26. Лобанова Л. П. Головин Константин Федорович // Русские писатели, 1800–1917: Биографический словарь. М.: Сов. Энцикл., 1989. Т. 1. 672 с.
27. Онгирский Б. П. Реформа местного управления // Дело. 1884. № 3. С. 86–98.
28. Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. 2: История местного управления в России. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. 492 с.
29. Самородов Д. А. Контрреформы Александра III: содержание и последствия // XV Юбилейные Царскосельские чтения: Евразийский опыт: культурно-историческая интеграция: материалы Международной научной конференции. СПб.: Ленингр. гос. ун-т, 2011. С. 76–82.

References

1. Sergeevich V. I. Lekcii i issledovaniya po drevnej istorii russkogo prava [Lectures and research on the ancient history of Russian law]. St. Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1903. 664 p.
2. Kostomarov N. I. Mysli o federativnom nachale v Drevnej Rusi [Thoughts on the federal beginning in Ancient Russia]. St. Petersburg, 1861. 31 p.
3. Klyuchevskij V. O. Kurs russkoj istorii. Polnoe izdanie v odnom tome [The course of Russian history. The complete edition in one volume]. Moscow, Al'fakniga Publ., 2009. 1197 p.
4. Veselovskij S. B. Prikaznoj stroj upravleniya Moskovskogo gosudarstva [The command structure of the Moscow State administration]. Kiev, Tip. t-va I. N. Kushnerev i Ko, 1912. 35 p.
5. Bezobrazov V. P. Gosudarstvo i obshchestvo: upravlenie, samoupravlenie i sudebnaya vlast' [The State and society: governance, self-government and judicial power]. St. Petersburg, Tip. V. Bezobrazova, 1882. 737 p.
6. Lohvickij A. V. Guberniya, ee zemskie i pravitel'svennye uchrezhdeniya [The province, its zemstvo and government institutions]. St. Petersburg, Tip. I. Bochkareva, 1864, pt. 1. 228 p.
7. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. II. Osobennaya chast' [Russian state law. Vol 2. The special part]. St. Petersburg, Knizhnyj magazin A. F. Cinzerlinga, 1893. 417 p.
8. Golovin K. F. Nashe mestnoe upravlenie i mestnoe predstavitel'stvo [Our local management and local representation]. St. Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1884. 158 p.
9. Chicherin B. N. Kurs gosudarstvennoj nauki [The course of state science]. Moscow, Tip. t-va I. N. Kushnerev i Ko, 1894, pt. 1. 481 p.
10. Gradovskij A. D. Sbranie sochinenii. T. 9. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava [Collected works. Vol. 9. The Beginnings of Russian State Law]. St. Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1908. 599 p.
11. Evreinov G. A. Zametki o mestnoj reforme [Notes on local reform]. St. Petersburg, Tip. Pravitel'stvuyushchego Senata Publ., 1888. 131 p.
12. Madzharov A. S. Idei centralizma i federalizma v istoriografii istorii Rossii vtoroj poloviny XIX veka (prikladnaya metodologiya istoricheskogo issledovaniya v trudah S. M. Solov'eva i A. P. Shchapova) [The ideas of centralism and Federalism in the historiography of the history of Russia in the second half of the XIX century (applied methodology of historical research in the works of S. M. Solovyov and A. P. Shchapov)]. *Gumanitarnyj vector = Humanitarian Vector*, 2019, no. 3, pp. 128–136.
13. Sveshnikov M. I. Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russian state law]. Is. II. St. Petersburg, Gos. tip. 1897. 298 p.

14. Kotel'nikov A. O zadachah gorodskogo samoupravleniya [About the tasks of urban self-government]. *Nablyudatel' = Observer*, 1894, no. 1, pp. 106–118.
15. Koshelev A. I. Golos iz zemstva [A voice from the zemstvo]. Is. 1. Moscow, Tip. V. Got'e, 1869. 170 p.
16. Pervaya vseobshchaya perepis' naseleniya Rossijskoj Imperii 1897 goda [The first general population census of the Russian Empire in 1897]. Is. 8. St. Petersburg, Central'naya tipolit. M. Ya. Minkova, 1905. 21 p.
17. Koshelev A. I. O krest'yanskom samoupravlenii i o prisutstviyah po krest'yanskim delam [On peasant self-government and on the presence of peasant affairs]. Moscow, Pechatnya S. P. Yakovleva, 1881. 19 p.
18. Notovich O. K. Osnovy reform mestnogo i central'nogo upravleniya [Fundamentals of local and central government reforms]. St. Petersburg, Tip. gaz. "Novosti", 1882. 236 p.
19. Starilov Yu. N. Kurs obshchego administrativnogo prava [General Administrative Law course]. Moscow, Norma Publ., 2002, vol. 1. 711 p.
20. Gol'cev V. A. Samoupravlenie i decentralizaciya [Self-government and decentralization]. *Yuridicheskij vestnik = Legal Bulletin*, 1885, Fevral', pp. 269–274.
21. Gol'cev V. A. Ocherki mestnogo ustrojstva v Zapadnoj Evrope i Amerike [Essays on the local structure in Western Europe and America]. Moscow, Pech. S. P. Yakovleva, 1882. 46 p.
22. Gradovskij A. D. Sistemy mestnogo upravleniya na zapade Evropy i v Rossii [Local government systems in Western Europe and Russia]. St. Petersburg, Tip. V. Bezobrazova i Ko, 1878. 69 p.
23. Golovachev A. A. Desyat' let reform. 1860–1870 gody. Stat'ya shestaya [Ten years of reforms. 1860–1870 years. Article six]. *Vestnik Evropy = Bulletin of Europe*, 1871, book 7, pp. 346–382.
24. Novikov A. I. Centr tyazhesti samoupravlenij [The center of gravity of local governments]. *Vestnik znaniya = Bulletin of Knowledge*, 1905, no. 2, pp. 50–55.
25. A. N. Samoderzhavie i konstitucionalizm [Autocracy and Constitutionalism]. *Russkaya rech' = Russian Speech*, 1881, no. 6, pp. 357–377.
26. Lobanova L. P. Golovin Konstantin Fedorovich [Konstantin Fedorovich Golovin]. *Russkie pisateli, 1800–1917: Biograficheskij slovar' [Russian Writers, 1800–1917: A Biographical Dictionary]*. Moscow, Sov. Encikl. Publ., 1989, vol. 1. 672 p.
27. Ongirskij B. P. Reforma mestnogo upravleniya [Local government reform]. *Delo = A business*, 1884, no. 3, pp. 86–98.
28. Gradovskij A. D. Sobranie sochinenii. T. 2. Istoriya mestnogo upravleniya v Rossii [Collected works. Vol. 2. The history of local government in Russia]. St. Petersburg, Tip. M. M. Stasyulevicha, 1899. 492 p.
29. Samorodov D. A. [Counter-reforms of Alexander III: content and consequences]. *XV Yubilejnye Carskosel'skie chteniya: Evrazijskij opyt: kul'turno-istoricheskaya integraciya. Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii [XV Anniversary Tsarskoye Selo Readings: The Eurasian experience: cultural and historical integration. Materials of the International Scientific Conference]*, St.-Petersburg, Leningrad St. Univ. Publ., 2011, pp. 76–82.

Информация об авторе / Information about the Author

Подлесных Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук, Воронежский государственный лесотехнический университет им. Г. Ф. Морозова, г. Воронеж, Российская Федерация,
e-mail: agera3@yandex.ru

Sergey N. Podlesnykh, Candidate of Sciences (Juridical), Associate Professor of the Department of Social and Humanitarian Sciences, Voronezh State Forestry Engineering University named after G. F. Morozov, Voronezh, Russian Federation,
e-mail: agera3@yandex.ru