

ТЕОРІЯ Й ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА



Вячеслав Олексійович Рум'янцев,
д-р юрид. наук, професор
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 340. 15 (477)

БОРТЬБА ІДЕЙ ПРИ ПІДГОТОВЦІ ЗЕМСЬКОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

До 150-річчя реформи

У статті досліджується еволюція ідей та поглядів на реформування системи місцевого управління після скасування кріпосного права і зокрема місцевого самоврядування, його система, склад, компетенція. Показана боротьба ліберального та консервативного таборів у ході розробки проекту земської реформи 1864 р.

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

Визволення поміщицьких селян у 1861 р. стало початком величезного соціального перевороту в Росії, який виявився в глибокому оновленні громадського та державного ладу. Скасування багатомільйонного підневільного стану і виникнення перших громадянських засад життя суспільства вимагали докорінної зміни колишнього порядку місцевого управління, заснованого на становості і всевладді бюрократії. Реальне виконання селянської реформи 1861 р. було неможливим без перебудови адміністрації, поліції та суду. Ці реформи були покликані забезпечити рівність представників всіх станів перед законом і тим самим сприяти поступовому формуванню в Росії засад громадянського суспільства.

Неминучим наслідком скасування кріпосного права став перегляд системи управління на місцях — у губерніях, повітах і містах. У селах на зміну вотчинної влади поміщика прийшло селянське громадське управління, наділене господарськими, адміністративними та судовими функціями. Інтереси інших станів і класів повинні були знайти відображення в діяльності місцевих господарсько-розпорядчих установ — майбутніх земств і міських дум. Висувалися навіть ідеї про перетворення Державної ради з залученням до її складу виборних представників — державних гласних.

Існуюча з 1785 р. система місцевого самоврядування була становою і охоплювала лише дворянство і заможні верстви міського населення. Вона неодноразово піддавалася ревізії з боку самодержавства, але в принципі залишалася незмінною через недовіру влади до будь-якого прояву громадської ініціативи і самостійності. Обмежені в правах, перебуваючи під жорсткою опікою адміністрації, громадські установи були звичайними бюрократичними органами, а формально виборні посадові особи нічим не відрізнялися від призначених чиновників. Застарілі й перетворені на фікцію органи самоврядування явно не відповідали гостроті і складності нових економічних та соціальних відносин, які виникали на початку XIX ст. На їх основі не могли бути збудовані ефективне господарське управління і громадський порядок на місцях. Особливо помітно це стало після невдач Росії в Кримській війні, коли стало очевидно, що в справах управління і особливо на місцях панують «хаос», «загальна офіційна брехня» і нескінченні «зловживання». Тогочасний курляндський губернатор П. Валуєв оцінював ситуацію так: «Зверху — блиск, знизу — гниль» [7, с. 509].

Ще на початку XIX ст. нагальною державною необхідністю, поряд з виробленням основ селянської реформи, стало перетворення органів місцевого управління. Уже тоді було очевидним, що його невід'ємною частиною має стати залучення до вирішення місцевих справ виборного представницького елемента. У 1809 р. М. Сперанський в «Плане государственных преобразований» передбачав запровадження виборних колегіальних місцевих органів влади з господарськими повноваженнями. Органи місцевого самоврядування на рівні намісництв передбачалися проектом «Государственной уставной грамоты Российской империи», підготовленої в 1820 р. за вказівкою імператора Олександра I [1, с. 71].

Перший досвід практичного реформування місцевого самоврядування відбувся за царювання Миколи I, коли було реформоване петербурзьке міське самоврядування. Розробником реформи, яка втілилася в «Городовом положении» Петербурга 1846 р., був Н. Мілютін, який перебував у той час на посаді начальника міського відділення господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ. Головною ідеєю положення було відродження самоуправлінського начала, що виявилось в виборності. І хоча становий принцип формування міського представництва зберігався, коло виборців було розширено. Закон 1846 р. став відправною точкою для підготовки реформи системи міського самоврядування в Росії [5, с. 10].

У питанні реформування системи місцевого управління в той час конкурували дві теорії місцевого самоврядування: громадська, яка передбачала надання кожному співтовариству права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси (прихильники — В. Мешков, О. Васильчиков), і державна, котра передбачала, що уряд наділяє органи місцевого самоврядування частиною своїх повноважень, а отже робить їх «особливими органами» державної влади (В. Безобразов, О. Грановський, М. Лазаревський, М. Коркунов, А. Михайловський).

Зрештою при підготовці реформ місцевого управління були поєднані ці дві протилежні теорії, що давало можливість уряду, залежно від обставин, кваліфікувати земства та міські думи як громадські або державні установи [1, с. 22, 31].

Підготовка реформи органів місцевого управління почалася ще до офіційного скасування кріпосного права в Росії. Вона логічно впливала із затвердженої в грудні 1858 р. урядової програми з селянського питання. Ця програма, зокрема, передбачала надання колишнім поміщицьким селянам прав вільного сільського стану і встановлення рівноправних відносин поміщика, що втрачав адміністративно-поліцейську владу в маєтку, з сільським «миром» — общиною. 29 січня 1859 р. відбулося повеління государя про новий правопорядок на місцях, яке передбачало позбавити дворянство адміністративно-поліцейської влади в повіті. Призначати повітових посадових осіб і наділяти їх повноваженнями повинен був уряд. Посилення адміністративної та поліцейської влади в повіті, централізація всього місцевого управління зумовлювалася побоюваннями імператора Олександра II за долю селянської реформи. Але одночасно уряд здійснював розробку основ нового устрою органів місцевого управління виходячи з ідеї місцевого самоврядування — передачі ведення місцевих «земських» справ виборним установам. 27 березня 1859 р., коли вже почала свою роботу редакційна комісія з селянського питання, з представників міністерств внутрішніх справ, державного майна та юстиції була створена Комісія про повітові установи під головуванням Н. Мілютіна, у той час товариша міністра внутрішніх справ. Коло проблем, щодо яких комісії належало розробити законопроекти, включало заснування господарсько-розпорядчого управління в повітах. При цьому в сфері перетворення місцевого управління особливу увагу передбачалося приділити трьом напрямам: предметам відання господарсько-розпорядчих установ на місцях, механізму їх формування та ступеню повноважень [6, с. 36].

Першим дорученням, отриманим комісією, стало складання законопроекту «О хозяйственно-распорядительном управлении в уезде». Виявляючи обережність, уряд наказував комісії обмежити в законі компетенцію місцевого самоврядування господарськими функціями і розкладкою земських податей. Йдучи у фарватері цих рекомендацій, комісія розробила концепцію реформ місцевого управління: «Главные начала устройства уездного управления и полиции», в якому передбачалося практично всю повноту влади на

рівні повіту зосередити в руках призначених урядом повітових начальників, у віданні яких повинні були перебувати контроль над виконанням розпоряджень, спостереження за законністю і порядком. Їм же підпорядковувалася повітова адміністрація і поліція. Для координації дій повітового самоврядування з поліцією проектувалося об'єднання міської та земської поліції в єдине повітове поліцейське управління на чолі з призначеним урядом справником, при якому слід було утворити присутність з виборних представників — дворянського, селянського і міського. Комісія розробила також «Предложения об устройстве сельских обществ в помещичьих селениях и об учреждении волостей». Цей проект виходив із ідеї збереження прав поміщиків у справі управління сільськими громадами та волостями, і тому викликав різку протидію в ліберальних громадських колах. Однак навіть ці неспівмірні пропозиції комісії йшли врозріз з офіційним курсом на посилення централізації влади і розширення повноважень призначених урядом чиновників. Тому було вирішено зосередити зусилля комісії на складанні проекту тимчасових заходів з формування господарського самоврядування. У той же час, за наполяганням Н. Мілютіна, було отримано згоду імператора на поширення майбутньої реформи не тільки на повітовий, а й на губернський рівень. У жовтні 1859 р. очолювана Н. Мілютіним установа отримала нову назву — Комісія про губернські та повітові установи.

Криза, в якій опинився царський уряд на зламі 50-60-х років, уже не дозволяла обмежитися при реформуванні систем місцевого управління простою перебудовою адміністративного апарату. Тому після веління імператора від 23 жовтня 1859 р. було змінено підходи до концептуальних засад реформи місцевого управління, а саме перетворення їх в органи місцевого самоврядування. Ключове значення в передбачуваних перетвореннях було приділено проблемам повноважень місцевих органів самоврядування, їх структурі і забезпеченню всестанового представництва в них. Особливо в цьому документі наголошувалося на необхідності надання органам господарсько-розпорядчого управління в повіті більшої єдності, більшої самостійності і більшої довіри, а також визначення «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уездом» [8, с. 97]. Ужиті в документі терміни «единство», «самостоятельность», «доверие», очевидно, припускали усунення численних місцевих органів та створення єдиного господарського управління на основі виборності, всестановості та незалежності від адміністрації.

При розробці реформи необхідно було рахуватися і з консервативно налаштованими опонентами. Виходячи з цього, у квітні 1860 р. комісія надала перший систематично викладений варіант структури, повноважень і прерогатив земських установ у вигляді проекту «Временных правил об уездных земских присутствиях». Останні повинні були складатися з виборних і призначених членів (повітового предводителя дворянства — як голови, повітового справника, міського голови, трьох засідателів — представників станів, чиновників та

експертів). Що стосується повноважень повітових присутствій, то вони були аналогічними повноваженням колишніх повітових адміністрацій. Крім того, повітові присутствія залишалися під контролем урядової і місцевої бюрократії. Однак ліберальні настрої у «верхах» на той момент посилилися. Олександр II не був задоволений запропонованим напівзаходом і в червні 1860 р. повернув проект до Міністерства внутрішніх справ, зажадавши повторно представити його разом з проектом реформи губернських установ.

З іншого боку на поведінку уряду впливали опозиційне дворянство і буржуазія. Перші вимагали створення місцевих органів самоврядування, намагаючись компенсувати втрату влади над селянами. Другі — усвідомлюючи необхідність розвитку капіталізму. Але й ті, й інші в умовах формування буржуазних відносин прагнули зберегти свої економічні позиції, зміцнити й розширити свій політичний вплив. Ці завдання можна було вирішити за рахунок перерозподілу повноважень між царською бюрократією і органами місцевого самоврядування.

Зазначені мотиви були домінуючими при складанні проекту земської реформи, яке почалося негайно після введення в дію селянської реформи 19 лютого 1861 р. У спеціальній записці, складеній в початку 1861 р., Н. Мілютін виклав своє бачення щодо перетворення системи місцевого управління та самоврядування. Він пропонував чіткий поділ «адміністративно-поліцейських» і «господарсько-економічних, благодійних» справ. Перші повинні були залишитися у віданні губернаторів і губернських правлінь; другі передбачалося передати всестановим, виборчим губернським і повітовим земським присутностям (або установам), наділеним широкою самостійністю. У розмежуванні господарсько-розпорядчих та адміністративно-поліцейських функцій Н. Мілютіну та іншим представникам ліберальної бюрократії бачилося раціональне поєднання єдності державного управління і децентралізації в питаннях завідування місцевим господарством. Правда, розмежування «місцевих» і «державних» інтересів на практиці виявилось дуже складною справою.

Здійснення селянської реформи вимагало більш твердого курсу у внутрішній політиці. Тому міністр внутрішніх справ С. Ланської і його товариш Н. Мілютін у кінці квітня 1861 р. були відправлені у відставку через невдоволення кріпосників відстоюванням ліберальних ідей.

Новий міністр внутрішніх справ П. Валуєв, який очолив Комісію про губернські і повітові установи, відрізнявся помірно-консервативними поглядами і прагненням захистити економічні права помісного дворянства, ослаблені, на його думку, селянською реформою 1861 р. Але проігнорувати ідею місцевого самоврядування було вже неможливо. У питанні про устрій земських установ можна було варіювати в межах проблем: про соціальний склад цих установ, про їх компетенції та про сутність і межі повноважень земств. При визначенні складу земств П. Валуєв переконував, що поділ виборців на курії повинен мати в основі не становий, а майновий характер. У його

пояснювальній записці до проекту говорилося, що «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, было бы неудобно в применении к земским учреждениям, имеющим в принципе не сословные, но общие, хозяйственные интересы известных местностей» [9, с. 215]. Але при виборах до земства передбачався високий майновий ценз, завдяки чому виборча курія землевласників ставала майже цілком дворянською, а міські виборці були представлені, головним чином, великою буржуазією. У порівнянні з первісним проектом, значно скорочувалося представництво селянства. Міські низи взагалі виключалися з числа виборців. У підсумку П. Валуєв, як захисник інтересів класу поміщиків, зберігши куріальних систему при наявності майнового цензу, прагнув забезпечити домінування інтересів поміщиків у місцевих господарських справах. Крім того, у проекті, підготовленому під керівництвом П. Валуєва, земські установи не були повністю відокремлені від адміністрації. На відміну від Н. Мілютіна, П. Валуєв не виключав майбутні земські установи з числа місцевих урядових установ. Земства він називав «особливими органами» державної влади: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его, и, наравне с прочими учреждениями, подчиняются тем общим условиям к тому общему направлению, которое установлено центральной властью» [8, с. 171]. Сене «особливого» статусу майбутніх земських установ у системі державної влади, так само як і їхні права, розкривався в проекті вельми туманно. З точки зору П. Валуєва, цей статус полягав насамперед у тому, що уряд наділяв земські установи частиною належних йому повноважень, а отже, за урядом зберігалось право доволіно втручатися у справи місцевого самоврядування.

Крім того, земська реформа, на думку П. Валуєва, мала ще одне важливе завдання, вона повинна стати «дополнительным орудием для успокоения общества посредством переключения его от политических интересов к местным хозяйственным интересам» [3, с. 203].

У березні 1862 р. П. Валуєв подав імператору доповідь, в якій виклав основні положення свого законопроекту. Олександр II вніс проект П. Валуєва до Ради міністрів, а потім — на обговорення особливої наради, що складалася з ряду ключових міністрів і керівників відділень Власної його імператорської величності канцелярії, під головуванням великого князя Костянтина Миколайовича. Колишній товариш міністра внутрішніх справ М. Мілютін розповсюдив записку з критикою ідей проекту земської реформи чинного міністра П. Валуєва. У відповідь останній заручився згодою імператора на підготовку ще одного проекту — про перетворення Державної ради з залученням до її складу виборних представників від майбутніх земств. Цю виборну установу — своєрідну нижню палату Державної ради — П. Валуєв мав намір назвати З'їздом державних гласних. На перший погляд ця пропозиція мала

вельми прогресивне значення, оскільки декларувала основи єдиної системи виборного представництва від сільської громади до Державної ради. Але на практиці П. Валуєв мав на меті зовсім інші цілі. Він очікував від нової установи, провідна роль в якій належала б представникам дворянства, перегляду селянської реформи 19 лютого 1861 р. у тому плані, щоб гарантувати неухильне дотримання поміщицьких прав власності. Самому міністру внутрішніх справ при цьому відводилася б роль фактичного голови уряду, що спирався на виборне всестанове представництво. Саме тому проекту перетворення Державної ради П. Валуєв надавав першорядне значення. Що стосується земської реформи, то він не вважав її скільки-небудь важливим заходом, а майбутні земські установи називав не інакше, як «провінціальними полупредставительними собраниями». На протипагу ліберальне крило опонентів П. Валуєва, на чолі з великим князем Костянтином Миколайовичем, виступало проти створення при верховній владі «консервативного представництва» дворянства, так як не знаходило відповіді на питання: «Кто при сем будет представлять крестьян?» [4, с. 151]. Вони вимагали відмовитися від будь-якого прояву принципу становості при формуванні органів місцевого самоврядування, визнати за селянами-общинниками право на участь у земських виборах у складі курії повітових землевласників. Крім того, вони пропонували відмовитися від призначення голів земських зборів «від уряду», не бажаючи віддавати функції голови в них предводителям дворянства. Але П. Валуєву спочатку вдалося відстояти свої позиції: землевласникам-дворянам, порівняно з іншими верствами, надавалися значні виборчі привілеї, зокрема, більш низький майновий ценз. Виборча курія селян повинна була складатися лише з сільських старост і волосних старшин. Більш того, на земства передбачалося покласти частину фіскально-поліцейських функцій. Таким чином, становлення земських установ як органів місцевого самоврядування опинилося під загрозою. Схвалені нарадою «главные основания» проекту були затверджені імператором 2 липня 1862 р., а восени — опубліковані. Проект був переданий на розгляд дворянських зібрань і доопрацьовувався з урахуванням їх пропозицій.

До березня 1863 р. комісія П. Валуєва закінчила підготовку проектів «Положения о земских учреждениях», «Наказа земским учреждениям» і «Временных правил о земских повинностях». Зазначені законопроекти, засновані на консервативних продворянських позиціях, не містили чіткого визначення компетенції земських установ, надавали губернаторам і Міністерству внутрішніх справ право контролювати дії земств і припиняти будь-які їхні постанови. Остаточне рішення спорів між земствами та урядовими інстанціями залишалося за державою в особі Сенату.

Але ці пропозиції П. Валуєва зустріли спротив у Власній його імператорської величності канцелярії. Головноуправляючий II відділенням канцелярії барон М. Корф, якому зазначені проекти були передані для надання висновку,

не погодився з думкою П. Валуєва. Зауваження М. Корфа стосувалися зовсім не частковостей і деталей [3, с. 217], а основних, принципових положень проєктів. У своєму висновку він наполягав на твердому визначенні кола відання земств. Владі варто було б, з точки зору М. Корфа, не займатися постійною ревізією і регламентацією земської діяльності, а передати судовій владі нагляд за законністю дій як адміністративних властей, так і земств. М. Корф запропонував зрівняти виборчий ценз для дворян і не дворян, скоротити число міських виборців і квоту їх представництва в земстві, а також розширити коло учасників у земських виборах від селянської курії — надати сільським громадам право самим визначати виборщиків і не поширювати на них майновий ценз. Нарешті, М. Корф відмовляв предводителям дворянства в праві головувати в земських зборах, а губернатору — затверджувати на посаді виборних осіб: голову та членів земської управи. Зауваження головноуправляючого II відділення були частково враховані комісією Міністерства внутрішніх справ і в травні 1863 р. проєкт земської реформи надійшов до Державної ради.

Повстання у Царстві Польському і західних губерніях наклали свій відбиток на хід підготовки земської реформи. У квітні 1863 р. П. Валуєв надав Олександрю II записку, а потім і проєкт «нового учредження Государственного совета», що передбачав скликання З'їзду державних гласних, який планувалося наділити дорадчими правами департаменту Державної ради і вносити на його обговорення суспільно значущі законопроєкти. Але на відміну від першої спроби створення З'їзду державних гласних ця пропозиція мала чисто ситуаційне призначення. Надання «разным сословиям некоторой доли участия в делах законодательства или общего государственного управления» повинно було, на думку П. Валуєва, справити сприятливе враження на громадську думку європейських держав і дати «верноподданной России политическое первенство перед крамольною Польшей». «Всероссийское земство», (З'їзд державних гласних) на думку міністра, стало б протиположним «стремлениям к провинциальному сепаратизму» [2, с. 225–232]. Пропозиції П. Валуєва зустріли опір з боку інших вищих сановників. Та й коливання Олександра II швидко розвіялися. Не маючи нічого проти представницького правління на місцях, він не вважав Росію дозрілою для сприйняття ідей конституціоналізму та парламентаризму. У грудні 1863 р., коли основні сили польських заколотників були розгромлені, а необхідність завоювання європейських симпатій, так само як і загроза іноземного втручання в «польські справи» відступила на другий план, імператор відхилив ідею перетворення Державної ради. Уряд погодився заснувати земства тільки на рівні повіту і губернії. Присікаючи «конституционную» спробу П. Валуєва, яка мала на меті зміцнити політичні позиції дворянства, самодержавна влада подбала й про те, щоб земство не перетворилося на рупор селянських сподівань. Тому первісний задум створення волосних земств як нижчої ланки в системі місцевого самоврядування не увійшов до проєкту.

Деяко раніше у 1863 р. на спільному засіданні присутствій департаментів законів і державного майна Державної ради було прийнято зауваження М. Корфа і розвинуто низку ліберальних, безстанових ідей проекту земської реформи. Станові привілеї і віднесення дворянства при виборах до складу земських зборів було відкинуто. Селяни, які придбали у власність необхідну кількість землі поза межами наділу, отримували право вступити у виборчу курію землевласників. Розширювалася участь селян у виборному процесі — обирати гласних повітового земського зібрання від сільських товариств повинні були колегії виборщиків від волосних сходів. У повітовому з'їзді виборщиків була обов'язковою участь принаймні одного представника від кожного сільського сходу. Обрання голів та членів земських управ покладалося на земські зібрання. Предметами спорів та офіційно оформлених розбіжностей стали: розмір виборчого цензу для різних станів і курій, право селянських виборщиків обирати у гласні вихідців з інших станів і питання про головування в повітових та губернських земських зборах.

У загальному зібранні Державної ради, яке розглядало проект реформи до кінця 1863 р., захисники станових привілеїв дворянства отримали деяку більшість з ключових питань. Але тимчасово, бо Олександр II вважав справу вирішеною і лише вимагав від членів Державної ради не затягувати обговорення. При вирішенні розбіжностей імператор у більшості випадків віддавав перевагу ліберальним ідеям, так, він погодився з розширенням кола повноважень земських установ. Разом з тим, Олександр II робив і деякі поступки — предводителі дворянства ставали головами земських зборів (правда, монарх залишив за собою право призначати голів губернських зібрань на свій розсуд).

Підготовка проекту земської реформи показала всю суперечливість і складність відносин у сфері місцевого управління. У підсумку Закон про земства став втіленням складного компромісу між поглядами двох непримиренних політичних опонентів — нової буржуазії та консервативного дворянства — в питанні про організацію місцевого самоврядування, представлених на поверхні в особі Н. Мілютіна і П. Валуєва. Цей компроміс поєднав в собі безстановий принцип і рудименти станового ладу, початок господарсько-розпорядчої самостійності органів місцевого самоврядування і спроби перетворити земство на «п'яте колесо» державно-бюрократичного механізму. Якщо П. Валуєв і інші продворянськи налаштовані діячі прагнули зробити земську реформу противагою селянській реформі, захистити економічні інтереси і підвищити політичну роль дворянства, то ліберальне, «антидворянське» крило уряду, навпаки, розраховувало, що майбутні земства послужать справжньою школою «політичного виховання» для селянства. У той час як П. Валуєв готував ґрунт для введення продворянської конституції, великий князь Костянтин Миколайович висловлював надію, що з часом общинний селянський елемент перетвориться «завдяки земщині» у силу, рівновелику могутній і амбітній «аристократичній олігархії», і тоді в Росії стане можливим створення безстанового центрального уряду.

Список літератури: 1. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А. Н. Верещагин. — М. : Междунар. отношения, 2002. 2. Вестник права. — 1905, Кн. 9. 3. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года / В. В. Гармиза. — М., 1957. 4. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. — М., 1961. 5. Казаченко А. О. Земське самоврядування в Полтавській губернії (1864–1920 рр.) : Історико-правове дослідження / А. О. Казаченко. — Полтава : Полтав. літератор, 2009. 6. Лаптева Л. Е. Из истории земского и городского управления в России / Л. Е. Лаптева, А. Ю. Шутов. — М., 1999. 7. Русская старина. — 1893. — № 9. 8. Хрестоматия по истории России. Вторая половина XIX века / Сост. Егоров П. О., Перов Г. Л. — М. : ОЛМА-ПРЕСС, 1995. — 384 с. 9. Хрестоматия по истории СССР 1861–1917 гг. / Сост. Дмитриев С. С., Эйслогова Р. Г. — М., 1970.

БОРЬБА ИДЕЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА

Румянцев В. О.

В статье исследуется эволюция идей и взглядов на реформирование системы местного управления после отмены крепостного права и в частности местного самоуправления, его система, состав, компетенция. Показана борьба либерального и консервативного лагерей в ходе разработки проекта земской реформы 1864 г.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, земская реформа 1864 г.

FIGHT FOR THE PREPARATION OF IDEAS THE ZEMSTVO REFORM OF 1864

Rumyantsev V. O.

The article explores the evolution of ideas and views on the reform of the local government system after the abolition of serfdom and in particular local government, his system, composition, competence. Shows the struggle of the liberal and conservative camps in the process of drafting the Zemstvo reform of 1864.

Key words: local government, local government, the Zemstvo reform of 1864.

Надійшла до редколегії 11.09.2014 р.