

На правах рукописи

**Тихомирова
Галина Владимировна**

**ЗЕМСКИЕ РЕФОРМЫ 1864-1917 ГГ. В РОССИИ;
ОПЫТ И УРОКИ ИХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО
ПРОВЕДЕНИЯ**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва
2008

Диссертация выполнена на кафедре «Истории государства и права»
Московского университета МВД России

Научный руководитель:

доктор исторических наук,
профессор
Хачатурян Михаил Владимирович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук,
профессор
Антонова Татьяна Викторовна

Кандидат исторических наук
Зайцев Илья Владимирович

Ведущая организация:

Московский государственный
текстильный университет
им. А.Н. Косыгина

Защита состоится «28» мая 2008 г. в _____ часов на заседании
диссертационного совета Д. 212.136.03 при Московском государственном
гуманитарном университете им. М.А. Шолохова по адресу: г. Москва,
Рязанский пр., д. 9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГТУ им. М.А.
Шолохова по адресу: г. Москва, В. Радищевская ул., д. 16-18.

Автореферат разослан «26» апреля 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета:
кандидат исторических наук, доцент



А.А. Орлов

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России идея народного самоуправления вообще и земской его модели в частности всегда была актуальна и для общественно-го сознания, и для политико-философских учений.

В последние годы интерес к истории земского самоуправления неуклонно возрастает как в управленческой, так и в научной сфере. Во многом это обусловлено происходящими в стране политическими и социальными изменениями, в частности принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который актуализировал вопросы местного самоуправления.

Хотя анализ действующего законодательства не входит в круг задач настоящего исследования, но совершенно обойти связанные с ним проблемы невозможно. Опыт разработки дореволюционного законодательства, практика деятельности земских учреждений и их взаимоотношения с различными административными инстанциями, юридическими и физическими лицами – все это должно осмысливаться исходя из современных условий и использоваться в законотворческой деятельности.

В то же время изучение истории земского самоуправления само по себе имеет немаловажное значение для укрепления традиций управления, расширения представлений о предшествующих этапах развития отечественной государственности и институтов власти. В земском самоуправлении традиционно выделяются три, отличные друг от друга, модели – 1864 г., 1890 г. и 1917 г. Первая из них развивалась в условиях широкого общественного реформирования. Вторая предусматривала более тесное встраивание земства в государственную структуру при одновременном наделении сопоставимыми финансово-экономическими возможностями. Третья предоставила местному самоуправлению практически весь спектр организационных прав и государственных обязанностей на местах.

Актуальность исследования обусловлена следующими важными обстоятельствами:

- потребностью выявления механизмов и принципов управления, обеспечивающих эффективную деятельность органов представительной власти на местном уровне;
- установлением надлежащего баланса между централизацией и децентрализацией власти и управления, адекватного историческим условиям страны и задачам местного самоуправления;

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации РФ. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета – № 3316 – 8 октября 2003.

- созданием слаженного механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- действенным реагированием на непредвиденные ситуации;
- выявлением всех видов потенциальных ресурсов и усилением ресурсообмена на местном уровне;
- совершенствованием системы самоуправления как неотъемлемого института народовластия, что позволит более эффективно и с наименьшими потерями решать поставленные задачи.

Целью диссертационного исследования является комплексное исследование системы земского самоуправления, анализ теоретических и организационно-правовых основ его функционирования, выявление исторических уроков деятельности земств.

Цель работы определяет и круг задач исследования:

1. Проанализировать содержание основных зарубежных и отечественных концепций общественного самоуправления и выявить степень их влияния на земские реформы в России второй половины XIX в.
2. Изучить историю становления института земства до октября 1917 г.: его структуру, функции, правовые основы системы выборов в земские органы в их исторической динамике.
3. Выявить основные особенности государственно-правового регулирования деятельности земств.
4. Раскрыть наиболее характерные проблемы и противоречия земской системы на каждом этапе ее развития.
5. Выявить основные уроки организационно-правового проведения земских реформ.

Объектом диссертационного исследования является система местного управления в России 1864-1917 гг.

Предметом исследования выступают организация, формы и направления деятельности земских учреждений в указанный период, ее результаты.

Хронологические рамки исследования. Исследование охватывает весь период деятельности земских учреждений с 1864 по 1917 г., что позволяет проследить эволюцию деятельности земств с момента их возникновения до прекращения существования.

В исследовании использовался ряд **методов**: сравнительно-исторический, историко-системный, историко-правовой, формального и количественного анализа. С помощью историко-правового метода установлена связь между историческими со-

бытиями, социальными явлениями и развитием законодательства. Историко-системный метод позволил определить роль и место земского самоуправления в общегосударственном управлении и всесторонне и глубоко проанализировать противоречия земской системы. Сравнительно-исторические приемы исследования дали возможность актуализировать исторический опыт развития земских учреждений, выявить общность многих проблем становления местного самоуправления в прошлом и настоящем. Данный метод позволил увидеть общее и особенное на каждом этапе развития земств.

Изучение нормативных актов невозможно без использования методов формального анализа, так как только в этом случае определяется действительная цель законодателя.

Количественный анализ позволил дать объективное представление о применении законодательства на практике.

Источниковая база исследования. Источники исследования подразделяются на несколько групп.

Архивные материалы. Документы, раскрывающие отношения земств с центральными правительственными учреждениями, сконцентрированы в ряде фондов Российского государственного исторического архива (РГИА)¹. Это прежде всего отчеты губернаторов, ходатайства земств, донесения о выборах в губернские земские управы и др.

Кроме того, дела, сосредоточенные в фондах Вологодской и Архангельской губернских земских управ (Государственный архив Вологодской области – ГАВО, Государственный архив Архангельской области – ГААО, Центральный государственный архив Республики Коми – ЦГАРК),² позволяют проследить процесс принятия решений на земских собраниях и в управах, выявить проблемы в их реализации, установить результаты исполнения принятых постановлений. Они включают в себя: журналы заседаний Собрания, отчеты различных отделов земских управ, переписку с уездными управами, ведомости о доходах и расходах, протоколы заседаний уездных собраний.

Законодательные акты. Основными правовыми документами, регулировавшими деятельность земств в период самодержавия, являлись Положение 1 января 1864 г. о

¹ РГИА: Ф. 1291 – Земский отдел МВД; Ф. 1282 – Канцелярия МВД; Ф. 1287 – Хозяйственный департамент МВД; Ф. 1284 – Департамент общих дел МВД; Ф. 1330, 1341 – Журналы заседаний Сената по земским вопросам.

² ГАВО: Ф. 33 – Вологодское губернское земское собрание (1870 -1917 гг.); Ф. 34 – Вологодская губернская земская управа; Ф. 914 – Устюженское уездное земское собрание; Ф. 1079, 1171 – Устюженская уездная земская управа; ГААО: Ф. 1498, 1865 – Архангельское губернское земское собрание; Ф. 1871 – Архангельская уездная земская управа; Ф. 886 – Вельская уездная земская управа; Ф. 1132 – Сольвычегодская уездная земская управа; Ф. 660, 318 – Яренская уездная земская управа; ЦГАРК: Ф. 116, 1015 – Усть-Сысольская уездная земская управа; Ф. 117, 3410 – Яренская уездная земская управа.

губернских и уездных земских учреждениях и Положение о губернских и уездных земских учреждениях 12 июня 1890 г. Одновременно с Положением 1864 г. были опубликованы Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении, а в качестве приложения к статье 108 – Правила о земской росписи, земским сметам и раскладам. Положению 1890 г. предшествовало Положение о земских участковых начальниках 1889 г. Важным источником является Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся.

Особую роль в исследовании сыграли недавно введенные в широкий научный оборот нормативные акты и материалы Временного правительства: Временное положение о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.; Положение о Всероссийском земском союзе и др.

Опубликованные материалы делопроизводства земских и государственных учреждений. К этой категории источников относятся журналы (стенограммы) заседаний земских собраний; приложения к ним; губернские отчеты; отчеты министерства внутренних дел; журналы Комитета министров; журналы заседаний I департамента Сената и др.

Материалы делопроизводства разнообразны по характеру, но отрывочны и не систематизированы. Большой объем первичной документации земских управ по их хозяйственной деятельности, статистические сведения, проекты и окончательные варианты докладов земских управ собраниям и др. находится в местных архивах.

К началу 70-х гг. XIX в. большинство губернских и уездных земств начинают публиковать журналы заседаний земских собраний, близкие к стенографическим отчетам. Практически полная коллекция этих журналов и других печатных земских материалов была собрана Императорским вольным экономическим обществом. Полностью сохраненный фонд (500 тысяч единиц хранения) находится в Земском отделе филиала Российской национальной библиотеки им. М.Е. Салтыкова-Щедрина.

Актуальны и материалы работы Государственных дум I–IV созыва (проекты и законопроекты реформ местного самоуправления).

Материалы периодической печати. Периодическая печать проявляла к земствам постоянный интерес, материалы по этой тематике выходили в «Вестнике Европы», «Земском деле», «Земстве». В «Вестнике Европы», например, своими яркими публицистическими статьями о местном самоуправлении выделялся известный журналист и общественный деятель, гласный Петербургского губернского земского собрания К.К. Арсеньев.

С конца 70-х гг. XIX в. в отдельных губерниях начали издаваться «Вестники земства» в форме журналов или еженедельных газет. Материалы о деятельности земств публиковались также в местной периодической печати: в «Губернских ведомостях», в «Епархиальных ведомостях», «Ежегодниках губерний».

Документы личного происхождения. Значительный интерес для автора исследования представляют материалы дневников П.А. Валуева, Н.А. Милютина, воспоминания А.И. Шингарева, а также местных земских деятелей В.В. Бартенёва, Я.М. Белого, Н.А. Качалова, П.Н. Лепешинского, А. Слезинского, Н.Н. Фирсова и др.

В совокупности данные источники и методы научного анализа позволили автору диссертации всесторонне и полно исследовать избранную проблему и выработать собственный взгляд на нее.

Историография проблемы исследования. Местное самоуправление явилось новым для императорской России институтом. Еще до введения оно привлекало внимание общественности, что нашло отражение в литературе. Всю совокупность исследований, посвященную земствам, можно разделить на четыре группы:

- дореволюционную историографию;
- советскую историографию;
- постсоветскую историографию;
- зарубежную историографию.

Анализ источников и историографии земского самоуправления позволяет сделать вывод, что в настоящее время в исторической науке практически отсутствуют работы, посвященные комплексному анализу земских реформ, опыту и урокам их организационно-правового проведения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

Во-первых, в комплексности исследования деятельности земского самоуправления России.

Во-вторых, в авторской оценке противоречий различных отечественных и зарубежных теорий местного самоуправления

В-третьих, в обосновании главных закономерностей земских реформ местного самоуправления, выявлении особенных для каждого этапа трудностей и определении порождающих их ключевых причин.

В-четвертых, в раскрытии таких малоисследованных аспектов проблемы, как борьба за реформирование местного самоуправления в законодательной деятельности Государственных дум

В-пятых, в анализе противоречивой политики Временного правительства в отношении земского самоуправления.

В-шестых, в анализе опыта и уроков организационно правового проведения земских реформ в указанный период.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Эволюция теоретической базы деятельности земств от общественной теории самоуправления к государственной теории.

2. Результаты исторического анализа изменения статуса земских учреждений от исключительно «хозяйственных» органов местного самоуправления до представительства государственной власти на местах.

3. Авторская оценка главного противоречия, сохраняющегося на протяжении всей истории существования земств, связанного с распределением полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти.

4. Итоговые суждения об опыте организационно-правового проведения земских реформ.

5. Сформулированные исторические уроки, выводы, научно-практические рекомендации и предложения автора, направленные на дальнейшее совершенствование системы местного самоуправления в современных условиях.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, списка источников и использованной литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его хронологические рамки, представлен историографический обзор и анализ источников по теме работы, изложена ее научная новизна и практическая значимость.

В **первой главе** представлен подробный анализ историографии земского самоуправления.

Параграф 1.1. Дореволюционная историография. Земская тема оказалась одной из самых популярных в российской историографии и публицистике XIX – начала XX в.: библиография насчитывает более пяти тысяч газетных заметок и статей, научных исследований¹. В этих работах прослеживаются две темы: теория земского самоуправления и его история.

В теоретических работах о местном самоуправлении и земской реформе обоснованы противоположные идеи общественно-хозяйственной и государственной теории самоуправления, стержнем которых являлась проблема определения юридического

¹ Библиографический указатель земской оценочно-экономической литературы: В 5 т. – СПб., 1899-1904.

статуса земств. Сторонники общественно-хозяйственной теории профессор юридического факультета Московского университета В.Н. Лешков и экономист князь А.И. Васильчиков¹ считали, что земства были не органами государственной власти, а учреждениями общественного самоуправления, что определялось их выборностью и независимостью в установленных законом пределах.

В конце XIX – начале XX в. большинство исследователей встали на защиту государственной теории. Эта концепция наиболее полно изложена в трудах В.В. Ивановского, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, М.И. Свешникова, Н.Н. Лазаревского. Ими были подготовлены исследования по проблемам местного управления в России и странах Европы, вопросам о пределах власти и ответственности губернаторов, о всесословной волости, о земском обложении, об отношении земства к народному образованию.

Сущность земских учреждений, их место и роль в структуре государственного управления исследовали такие видные государственные деятели, как С.Ю. Витте и П.Б. Струве.

Новый подъем интереса общественности к истории земств имел место в конце XIX – начале XX в. в связи с надеждой либеральной интеллигенции на демократизацию политического строя.

В этот период появилось большое количество исследований, среди которых выделяются труды И.П. Белокопского, Б.Б. Веселовского, В.С. Голубева, Г.А. Джаншиева, Г.Е. Львова, Т.И. Полнера, К.А. Пажитнова, Т.И. Тихонова, В.К. Трутовского, С.И. Шидловского, А.А. Кизиветтера, М.Л. Слобожанина, В.В. Леонтовича.

В 1917 г. в условиях практически полного отсутствия цензуры А.А. Кизиветтер попытался дать целостное представление о развитии местного самоуправления в России с IX до конца XIX в. Такого же плана и работа Г.Е. Львова и Т.И. Полнера, вышедшая к пятидесятилетнему юбилею земской реформы. Противопоставляя государственным учреждениям земства, авторы преувеличивали их реальное значение.

Наиболее полным фундаментальным исследованием является монография Б.Б. Веселовского «История земства за 40 лет», насыщенная конкретными сведениями о различных прогрессивных сторонах деятельности земских учреждений.

Большой вклад в исследование истории земств внес Е.Д. Максимов, который первым из ученых попытался дать оценку представительству крестьянства в земских органах и его влиянию на их работу.

¹ Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. – М., 1865; Он же. О праве самостоятельности как основе самоуправления. – М., 1871; Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 2 т. Т.1. – СПб., 1872.

Целый ряд работ дореволюционных историков связан с изучением хозяйственно-экономической практики российского земства. Подробная документация земских управ, доступность земской статистики позволили создать фундаментальные труды о земском народном образовании (В.В. Григорьев, Е.А. Звягинцев, Г.А. Фальбок, В.И. Чарнолуцкий), медицине и ветеринарии (И.И. Молессон, З.Г. Френкель), продовольственной помощи и сельском хозяйстве (Г.П. Сазонов), статистике (С.Н. Валецкий), агрономии (В.Г. Бажаев), экономике (С.П. Маслов). Однако эти работы выстроены в основном на документации губернских земств. На деле основная тяжесть земской деятельности в анализируемых ученых сферах лежала на уездных земствах.

Таким образом, анализ дореволюционной историографии позволяет сделать следующие выводы:

1. Дискуссии политического характера в этот период велись в основном вокруг двух проблем - соответствия сложившейся земской системы и ее отдельных составляющих общеевропейским правовым нормам и перспектив развития земского и вообще самоуправления в условиях монархического государственного строя.

2. Огромное количество дореволюционных исторических работ являлись откликами на конкретную деятельность земств. Большинство авторов оценивали ее как полезную, эффективную, основанную на стремлении к социальной справедливости.

3. Работы, откровенно направленные против земских учреждений и ставившие под сомнение необходимость их существования, практически отсутствовали.

Параграф 1.2. Историография советского и постсоветского периода. На основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 г. земства были упразднены, что привело к резкому спаду публикаций по этой тематике (1920-е – 1950-е гг.). Историография советского периода крайне критически относилась к институту земского самоуправления. В этом плане показательны позиции первых российских историков-марксистов М.Н. Покровского и С.Я. Цейтлина, отрицавших позитивное значение земской реформы. Окончательно определившим точку зрения на земскую организацию стало ленинское видение данной проблемы. В.И. Ленин сравнил земство с «пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим использованием круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»¹.

В конце 1950-х гг. исследователем земской истории В.В. Гармизой был сделан аргументированный обзор трудов по данной теме, в котором он уделил внимание не

¹ Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // Ленин В.И. ПСС. – Т. 5. – М., 1972. – С. 35.

только детальному описанию хода работ по составлению проекта земской реформы, но и теоретическим вопросам становления самоуправления.

Новая волна интереса к истории земства, связанная с эпохой «оттепели» и началом становления демократической России, относится к 60-м – началу 90-х гг. XX в. В отечественной историографии широко обсуждались вопросы кризиса самодержавия и в связи с этим оценивались земская реформа 1864 г. и контрреформа 1890 г.

За этот период опубликованы фундаментальные монографии Н.М. Пирумовой, Г.А. Герасименко, Л.Е. Лаптевой, П.Н. Зырянова.

Таким образом, марксистский исследовательский подход историков был нацелен, главным образом, на поиск политического подтекста создания и функционирования земских органов самоуправления, отодвигая изучение конкретной деятельности земств на второй план или подчиняя ее политическому аспекту.

В целом же в советской историографии умалялось значение органов земского самоуправления и их деятельности. Всесословность, финансовая самостоятельность, уровень компетенции земских учреждений подвергались историками жесткой критике.

Постсоветская историография характеризуется значительным повышением интереса к изучению земского опыта в связи с поиском более эффективных форм и методов местного самоуправления. Катализатором этого интереса явилось известное «послание» А.И. Солженицына «Как нам обустроить Россию»¹. Писатель придал земской теме политическое звучание: «Октябрьский переворот насильственно сломал всякое земство, заменив его советами, от самого начала подмятыми компартией. Всей историей с 1918 г. эти советы опорочены: они никогда не были реальным самоуправлением на каком-либо уровне. Вносимые сейчас робкие избирательные изменения тоже не могут эту форму спасти: она не обеспечивает местных интересов с их влиянием через всю структуру снизу наверх. Я полагаю, что «советы депутатов» надо, шаг за шагом, снизу вверх, заменить земской системой»².

Уход от идеологического единообразия позволил увеличить круг изучаемых проблем, привлечь ранее недоступные источники, значительно расширить методологическую базу. Усилилась практическая значимость исследований деятельности земских учреждений, что обусловлено изменениями, произошедшими в политической системе российского государства, в том числе и в организации местного самоуправления. В это время публикуются научные работы П.И. Шлемина, И.И. Овчинникова,

¹ Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения // Литературная газета. – 1990. – 18 сентября.

² Там же. – С. 13.

В.Ф. Абрамова, Н.Г. Королевой, А.Ю. Шутаева, В.В. Еремяна, М.В. Федорова, В.И. Белоус, А.Н. Верещагина, Н. Ерошкина, О. Зесвальда.

Земская система самоуправления в последнее десятилетие довольно часто становится темой диссертационных исследований. Так, данной проблеме посвящены работы Е.В. Чернышевой, А.А. Ярцева, В.А. Горнова, М.С. Чиркова, В.А. Титаренко, В.В. Куликова, В.В. Осипова, Р.К. Гожева, Е.Н. Морозовой.

Таким образом, для современных отечественных исследований характерно рассмотрение раннего периода деятельности земской практики 1890-х – 1900-х гг. остались малоизученными.

Параграф 1.3. Зарубежная историография. В русской эмигрантской среде положительная оценка деятельности земских учреждений не только была сохранена, но и приобрела даже характер апологетики. В зарубежной историографии долгое время доминировала точка зрения русских эмигрантов, что политическая и экономическая ситуация в России накануне Первой мировой войны была вполне благополучной (А. Вудьяк, В.В. Леонтович, Н. Потоцкий и др.).¹ Зарубежные историки также называют виновниками событий 1917 г.

Зарубежная историография 60-х – 80-х гг. XX в., отходя от эмигрантской школы, представляет земскую реформу в России как стремление подражать западным образцам местного самоуправления. Такие ученые, как В. Рубол, Р. Мэннинг, Т. Эммонс, Д. Орловски, С.Ф. Старр, Г. Эббот, много внимания уделяют исследованию последствий земской реформы, влияния либеральной оппозиции, кризиса самодержавия.

В 1982 г. была опубликована крупная работа американских историков «Земство в России: опыт местного самоуправления». В ней деятельность земского самоуправления в России определена как не имеющая классового подхода (в противовес советской историографии). По мнению американских ученых, крушение земств в России – это темнота и невежество российского народа, который оказался не способен жить в условиях либерального конституционализма¹.

Среди переведенных на русский язык можно отметить исследования Р. Пайпса и Э. Глиссона, в которых деятельность земств анализируется в контексте Великих реформ Александра II.

Рассматривались и частные аспекты деятельности земств. Политику земских учреждений в области образования изучал Дж. Брукс, медицины – С.С. Рамер, Н.М. Фриден, статистики – С.Ф. Старр. Известный японский историк земств К. Мацузато сфокусировал свой интерес на предреволюционном военном периоде (1914-1917 гг.) земского самоуправления.

¹ The Zemstvo in Russia: An experiment in local self-government / Ed. By T. Emmons and W.S. Vucinich. – Cambridge, 1982. P. 402-408.

В целом зарубежная историография по данной проблеме характеризуется изучением общероссийской ситуации и отсутствием региональных исследований, отраслевым, а не комплексным подходом к исследованию деятельности земств.

Отметим, что в довольно обширной историографии земского самоуправления, как отечественной, так и зарубежной практически отсутствуют работы посвященные анализу организационно-правового опыта всего комплекса земских реформ.

Во второй главе диссертационной работы «Концепции земских реформ и их содержание» представлены основные теоретические подходы к самоуправлению в отечественной и зарубежной науке XIX в.: теория «свободной общины», «хозяйственная теория самоуправления», «общественная», «государственная» и «общественно-хозяйственная» теория (параграф 2.1).

Становление и развитие различных зарубежных и отечественных концепций местного самоуправления, по мнению диссертанта, не лишено недостатков и «слабых мест», поскольку существование в чистом виде какой-либо теории практически невозможно, как невозможно и абсолютно точное копирование европейских образцов в российской действительности, без их адаптации к конкретным историческим условиям.

В основу земской системы была положена «общественная теория самоуправления» В ней, как представляется автору, имеются недостатки.

1. Согласно данной теории в основе местного самоуправления лежит четкое разграничение полномочий на государственные и общественные. В реальной жизни это разграничение невозможно, т.к. целый ряд сфер жизнедеятельности имеет и местное, и государственное значение.

2. Субъективизм в разграничении полномочий между государством и органами местного самоуправления. В Российской Империи полномочия земствам были делегированы государством сверху, без учета реальной возможности выполнения на местах возложенных функций.

Параграф 2.2 посвящен выявлению причин проведения реформы, анализу уже конкретных проектов, которые были выработаны в ходе подготовки земской реформы 1864 г., и раскрытию имеющихся в них противоречий.

Устройство земского самоуправления было вызвано и определялось потребностями капиталистического развития страны, развития земледелия, промышленности, торговли, путей сообщения, ростом народонаселения, то есть целым комплексом взаимосвязанных причин. Экономическое развитие усложнило и умножило административные дела. Все острее ощущались отсутствие или непригодность путей сообщения, систематические неурожаи, низкая агрикультура, низкий уровень медицин-

ской помощи, почти сплошная неграмотность населения. Капитализм требовал серьезного улучшения местного хозяйства, но меры для развития торговли и промышленности могли принимать только правительственные учреждения. Создавалось противоречие между капиталистическим развитием и бюрократическим аппаратом власти.

Разработка подробных проектов земской реформы возлагалась на комиссию, учрежденную при Министерстве внутренних дел. Она была образована 27 марта 1859 г. Работа комиссии проходила в три этапа:

1 этап: март 1859 – март 1860 г., разработка (под руководством Н.А. Милютина) законопроекта уездного управления, который состоял почти из 600 статей;

2 этап: апрель 1860 – апрель 1861 г., разработка проекта реформы всего местного управления;

3 этап: май 1861 – ноябрь 1863 г., составление комиссией во главе с П.А. Валуевым и передача в Государственный совет «Записки по делу о земских учреждениях».

На первом этапе работы комиссия представила проект реформирования уездного управления на государственных началах, согласно которому вся полнота власти сосредоточивалась в руках назначавшихся правительством уездных начальников, что означало дальнейшую централизацию власти.

На втором этапе был составлен проект уездного самоуправления уже на основе выборного начала. Однако уездные органы самоуправления продолжали оставаться под контролем правительственной и местной бюрократии, что объективно сводило на нет их самостоятельность.

В проекте П.А. Валуева появилась тенденция к предоставлению привилегий дворянскому сословию при выборах в земские собрания, что обосновывалось их материальной заинтересованностью в земских делах. В данном проекте практически не учитывались интересы зарождающейся буржуазии и зажиточного крестьянства, что противоречило складывавшейся в империи социально-экономической ситуации. Обязанности земских органов ограничивались лишь хозяйственными делами уезда и губернии, отсутствовало четкое разграничение государственных и местных полномочий. При реализации данного проекта это неизбежно привело бы к новым проблемам.

На основе проведенного анализа концепций местного самоуправления и проектов земской реформы можно сделать следующие выводы:

– в чистом виде практически ни одна из наиболее известных западных концепций не была востребована. Обусловлено это, прежде всего тем, что отечественные ученые стремились адаптировать их к специфическим российским политиче-

ским и социально-экономическим условиям, создавая тем самым свое представление об организационно-правовых формах местного самоуправления в России.

– если на первом этапе разработки проектов земской реформы акцент делался в основном на государственную роль в деле местного самоуправления, то в результате взаимовлияния различных концепций возникает понимание необходимости взаимодействия общественного и государственного начал.

Реализация земской реформы исследуется в **третьей главе** «Практика земского самоуправления в 1864-1890 гг.».

Глава разделена на три параграфа, согласно основным сферам, в которых наиболее полно отражены вопросы становления и развития российского местного самоуправления означенного периода, а также элементы утопизма реализуемых мер.

Этими сферами являются:

- организация земского самоуправления, особенности его избирательной системы;
- структура и компетенция земских органов;
- особенности государственного регулирования деятельности земств.

Нормативно-правовым актом, регламентировавшим реализацию реформы, являлось Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 1 января 1864 г. (далее – Положение 1864 г.).

Положение 1864 г. базировалось на следующих принципах:

- 1) всесословное земское представительство;
- 2) имущественный ценз;
- 3) самостоятельность исключительно в пределах хозяйственной деятельности.

Основной административно-территориальной единицей земского самоуправления являлся уезд. Уездные земские собрания, обладавшие распорядительной властью, избирались непосредственно избирательными собраниями и волостными сходами, а губернские земские собрания – уездными собраниями из числа их гласных. Органы уездного и губернского земского самоуправления составляли единую систему.

Из большого количества узаконений, принятых правительством на протяжении двух десятилетий после введения земского Положения 1864 г., можно выделить несколько основных, имевших определенное значение для развития земских учреждений. В декабре 1866 г. Сенат делает разъяснение относительно условий утверждения председателей земских управ. В июне 1867 г. более детально регламентируется проведение земских собраний, при этом повышается роль и ответственность их председателей. Одновременно усиливается губернаторская цензура для печатания постановлений и протоколов земских собраний. В 1879 г. губернаторы получают право увольнять земских служащих, принятых на работу по найму.

Понимание важности проблемы дальнейшего поступательного развития местного самоуправления характерно и для правительственных кругов, несколько раз приступавших к разработке проектов нового земского Положения. После длительной и внутренне противоречивой работы, что вызывалось столкновением в сфере местного самоуправления различных социально-политических интересов, принимается новое земское Положение 1890 г., широко известное как земская «контрреформа».

Государство, провозгласив принцип сословности основой земской организации, на практике предоставило значительные преимущества в ней дворянству. Из 318 уездов, в которых были введены земские учреждения, в 202 число гласных от землевладельцев составляло половину общего количества членов уездных собраний¹.

Еще более ярко преобладание этого сословия отразилось в составе губернских земских собраний. По данным за 1883-1886 гг., из 2284 губернских земских гласных по 34 губерниям, где Положение 1864 г. было введено в первую очередь, численность дворян и чиновников составляла 1862 человека (81,6%), купцов и мещан – 251 (11%), духовных лиц – 10 (0,5%), крестьян – 157 (6,9%)².

С точки зрения диссертанта, изначально эта ситуация была оправданной, поскольку на этапе становления новых учреждений, для их правильной организации, требовались грамотные и образованные люди, способные возглавить местное самоуправление. В данном случае совершенно объективно опорой власти являлось дворянство, т.к. в этом сословии уровень грамотности к 1857 г. составлял 77% (среди духовенства – 72%, купцов и мещан – 30%, крестьян – 19%), среднее или высшее образование имели 33,5%³.

В дальнейшем новые землевладельцы (купцы и крестьяне) постепенно вытесняли из земских собраний дворян. Это не могло не беспокоить правительство, расценивавшее дворянство как свою надежную социальную опору. Поэтому новая избирательная система по Положению 1890 г. должна была обеспечить безусловное преобладание дворян в земских собраниях, создав тем самым основное объективное противоречие: утратившее привилегии дворянство, получив большинство своих представителей в местном самоуправлении, противопоставило себя буржуазии, которая претендовала на господствующее положение в обществе.

Противоречия проявились также в организации и деятельности земств.

¹ Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М., 1968. – С. 14.

² Там же. – С. 16.

³ Миронов Б.П. Социальная история России. Т. 1. – СПб., 2000. – С. 103.

Во-первых, уже первые шаги на пути реформирования обнаружили нереальность намерений правительства сделать земства чисто общественными организациями. В результате они получили компетенцию без власти, а в правительство – власть без компетенции.

Во-вторых, проблемным аспектом данного периода деятельности земств являлось отсутствие волостной земской единицы. Правительство пошло по пути разделения систем земского и волостного самоуправления, взяв крестьян под собственный контроль. Крестьянское население, составлявшее большинство в пределах уезда, принимало незначительное участие в работе земских учреждений. В результате они часто воспринимались крестьянами как «наезжающее» временами начальство».

В-третьих, отсутствовала и самая крупная Центральная земская единица – на уровне всей Российской Империи. Централизация деятельности земств позволила бы усилить ее эффективность и контроль за ними. Таким образом, без создания целостной вертикали местного земского самоуправления происходил еще больший его отрыв от реального территориального деления страны.

В-четвертых, отсутствие в законе четкого разграничения предметов общегосударственного и местного значения приводило к их субъективному толкованию различными учреждениями и лицами.

В-пятых, земские учреждения не имели в непосредственном подчинении органов административного принуждения и вынуждены были регулярно прибегать к помощи губернской полиции, что также ограничивало их самостоятельность.

Обобщая организационный опыт земского самоуправления 1864-1890 гг. необходимо отметить, что ряд проблем возникших в обозначенный период сохраняется и в настоящее время.

Основным организационно-правовым уроком этого периода является, то, что для эффективного выполнения органами местного самоуправления возложенных на них функций необходимо максимально четкое разграничение дел «общественных» и государственных», в противном случае выполнение обязанностей может стать формальным. Подтверждением важности усвоения этого урока может служить высказывание В.В. Путина о том, что «одной из причин неразвитости местного самоуправления в Российской Федерации является нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что – органы местного самоуправления»¹.

¹ Послание президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 16 мая 2004 г. // Российская газета от 17 мая 2004 г.

Взаимоотношения земств с органами государственной власти складывались трудно.

Во-первых, в подготовленных правительством законодательных материалах необходимость непосредственного участия правительственной власти в местных делах отрицалась¹. В результате во множестве случаев характер связи губернатора с местными представительными органами зависел от субъективных факторов, обусловленных его личными качествами.

Во-вторых, трудности обуславливались и двойственной юридической природой губернаторской должности - распорядительной и надзорной одновременно.

При всей ограниченности и противоречивости характера земских реформ 1864-1890 гг. их сущность заключалась в изменении самих коренных условий системы управления России, в изменении ее основ и построении на началах почти совершенно ей до сих пор чуждой децентрализации и самоуправления.

В целом, учитывая проблемные моменты и положительный опыт в функционировании земской системы, по мнению диссертанта, следует отметить, что актуальным на сегодняшний день является широкое привлечение общественности в деятельность органов местного самоуправления, начиная от мелких сельских поселений и заканчивая крупными городами, что непременно бы способствовало повышению эффективности управления.

Важнейшей основой развития местного самоуправления по-прежнему остается его экономика. Только при условии постоянного роста экономического потенциала муниципальных образований, в идеале опережающего экономический рост государства, местное самоуправление перестанет постоянно требовать от государства дотаций и субсидий распределять их непрозрачно и неэффективно. Только в такой ситуации у населения муниципальных образований появится реальная заинтересованность в управлении местными делами.

Среди экономических вопросов вариантом использования исторического опыта самоуправления 1864-1917 гг. могло бы быть создание финансовых областных институтов, аналогичных специальным земским капиталам. В настоящее время это возможно через создание внебюджетных фондов. Они смогли бы аккумулировать бюджетные средства, создав тем самым необходимый стратегический фонд развития местного самоуправления.

Исходя из земского опыта, целесообразно также проработать вопрос о создании условий для возможности кредитования муниципальных образований с помощью кредитно-финансовых учреждений, например, созданием государственного банка

¹ Материалы по земскому общественному устройству. - Т. 1. - СПб., 1885. - С. 146.

муниципального кредита. Такой опыт в дореволюционной России существовал и был успешным (Касса земского и городского кредита).

Глава 4 «Организационно-правовые основы деятельности земства в период контрреформ и буржуазно-демократических революций» состоит из двух параграфов. Вторая земская реформа не решила всех проблем местного самоуправления, и на протяжении двух последующих десятилетий правительство проводило законопроектные работы, основной целью которых являлось дальнейшее совершенствование правового статуса земств, создание более совершенной нормативно-правовой базы для их деятельности.

В параграфе 4.1 анализируется деятельность I-IV Государственных дум в области земского самоуправления.

Начавшаяся в январе 1905 г. революция значительно обострила проблему политических реформ и реформирования самоуправления в России. 17 октября 1905 г. Николай II подписал манифест, которым в системе державной власти учреждалась Государственная дума.

С началом деятельности новых законодательных органов вопрос о реформировании земского самоуправления был выдвинут на первый план. Некоторые его частности были урегулированы отдельными указами 1906-1913 гг. (Указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях от 5 октября 1906 г., Указ о введении земства в западных губерниях и др.). Однако основные вопросы о земской реформе не удалось рассмотреть ни I, ни II Думе по причине преждевременного роспуска.

В связи с исследуемой проблемой представляет интерес деятельность III Государственной думы. Значение введенного в России земства было признано и оценено большинством думских фракций. Вместе с тем к этому времени земство было введено только в 34 центральных русских губерниях из 78 имеющихся.

Поэтому одним из первых шагов III Государственной думы был законопроект о введении земства в ряде губерний. Для развития земского самоуправления существенно было и то, что III Государственная дума приступила к рассмотрению законопроекта о «земской единице», т.е. о волостном земстве.

Плодотворна и многопланова была деятельность IV Государственной думы, касающаяся развития института земского самоуправления. Ею рассматривались законопроекты о «Волостном земском управлении», «Об улучшении земских и городских финансов», законодательное предложение «Об учреждении Всероссийского земского союза», а также законодательные предложения о введении земств на новых территориях (в Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской, Подоль-

ской губерниях и в Закавказье). Это говорит о масштабности и прогнозируемом характере деятельности IV Государственной думы по становлению и развитию местного самоуправления.

Таким образом, реформирование земского самоуправления являлось одним из главных вопросов в деятельности всех Государственных дум. Но, к сожалению, ни один из законопроектов не был реализован на практике.

Подобная ситуация, по мнению диссертанта, объясняется тем, что деятельность Государственных дум всячески ограничивалась и регламентировалась центральной властью с целью ослабить их влияние на государственные дела. Земский вопрос, как уже отмечалось выше, был одним из наиболее актуальных в политике. Но развитию земства препятствовало главное противоречие, объективно существовавшие между отживавшей свой век монархической властью и новым сословно-представительным органом – Государственной думой.

Параграф 4.2 «Земство в период деятельности Временного правительства» посвящен последнему этапу существования земской системы. Важное значение в истории земского самоуправления имеет период восьми месяцев 1917 г., когда Временное правительство, отказавшись от практики устройства дореволюционных земств, приступило к созданию системы местного самоуправления на основе демократических принципов.

Земская реформа Временного правительства охватила следующие группы вопросов:

- 1) преобразование на демократических началах губернских и уездных земств;
- 2) введение первичной земской единицы – волостного земства;
- 3) устранение административной опеки и подавления самостоятельности земств;
- 4) улучшение финансирования и кредитования земств;
- 5) предоставление земствам права образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами;
- 6) введение положения о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию¹.

Анализируя практику деятельности Временного правительства по становлению и развитию земского самоуправления, необходимо отметить, что сами по себе новые волостные органы земства, хотя и освобожденные от мелочной опеки со стороны представителей центральной власти, не получили всей полноты власти на местах. Их

¹ Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. – Петроград, 1918. – С. 30-32.

компетенций по-прежнему оставалось, прежде всего, местное хозяйство и управление им.

Временное правительство, так же как и царский режим, не смогло избежать проблем и противоречий в реформе земского самоуправления.

Основные противоречия земской реформы Временного правительства сводились к следующему:

1. Временное правительство стремилось сделать выборы в земские учреждения всесословными, но ввело пропорциональную систему голосования, что в итоге привело к усилению в деревне социальной напряженности и к бойкотированию земских выборов крестьянами.

2. Была упразднена крестьянская администрация, что вынудило волостное земство, будучи органом местного самоуправления, выполнять полицейскую функцию, а это в свою очередь дало дополнительный толчок к кризису земских учреждений.

3. Не был учтен реальный уровень жизни крестьянского сословия, на которое делалась ставка в волостных земствах. Введение волостных земств было воспринято населением как угроза увеличения и без того немалого налогового бремени, породило стремление совсем отказаться от волостных земств, а разрастание системы вширь стало приводить к мысли об освобождении от земства вообще¹.

4. Недооценена была и политическая ситуация в стране. Несмотря на начавшиеся демократические преобразования, в обществе нарастал процесс конфронтации и классового противостояния. В этих условиях «средняя линия» Временного правительства быстро теряла сторонников. Крестьяне были недовольны волостным земством, так как оно усиливало влияние буржуазии.

5. Вопрос о компетенции земского самоуправления вновь был инициирован «сверху», а не был отдан для рассмотрения на местах, что привело к невозможности выполнения ряда функций на некоторых территориях.

Анализ деятельности Временного правительства по административно-правовому оформлению земского самоуправления позволяет выявить общую, хотя и противоречивую тенденцию. Заключалась она, с одной стороны, в отсутствии четко выраженной и воплощенной в практические действия политической воли центра, а с другой - в отсутствии необходимой и осознанной поддержки этого процесса гражданами. Укрепление самоуправленческих начал, развитие механизмов, гарантирующих реальные права земского самоуправления, обеспечивающих его функционирование как политической власти, способной к выработке компетентных решений на основе

¹ Мацузато К. Почему умерли земства? // Родина. – 1997. – №7.

полной ответственности за свою деятельность, не было воспринято большинством населения в условиях нарастающего социально-экономического, политического и военного кризисов в России в период лета и осени 1917 г.

Новые решения Временного правительства, регулирующие вопросы организации и деятельности органов самоуправления не были полностью реализованы на практике, что не позволяет в полной мере определить насколько их можно использовать в сегодняшней действительности.

Исторический опыт самоуправления наглядно показывает, как важно продуманное сочетание власти государственной и власти местной. Доминирование одной из них над другой делает управление на местах неэффективным.

Несмотря на все сложности и политические кризисы начало XX в. было для земств периодом экономического подъема. Как тогда, так и сейчас финансовая обеспеченность является значимым фактором эффективного решения проблем местной жизни. Быстрое развитие рыночных отношений в дореволюционной России позволило земствам максимально эффективно использовать земскую собственность, что пока отсутствует в современных муниципалитетах. Сегодняшние муниципальные власти, получив в свое распоряжение значительную собственность, извлекают из нее лишь единовременную прибыль путем распродажи наиболее ликвидных объектов.

Помимо создания правовой основы местных финансов и прямого финансирования, необходимо совершенствовать практику межбюджетных отношений между федеральными и местными бюджетами, положительный опыт такого взаимодействия имеется в практике земского самоуправления 1864-1917 гг.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования.

Земская реформа 1864 г. являлась необходимым и в значительной степени вынужденным шагом императорской власти, ориентированным на упорядочение и правовое регулирование начал гражданской жизни после отмены крепостного права.

Развитие земского законодательства в период с 1864 по 1917 г. шло в направлении усиления публично-правового регулирования деятельности органов самоуправления, постепенного сближения их статуса с государственными учреждениями.

Однако именно в земствах был дан толчок общественной самодеятельности в области самых насущных интересов населения. И толчок этот повлек за собой целый ряд чрезвычайно важных последствий. Прежде всего, наряду с правительственной властью бюрократического характера созданы были учреждения на представительских началах.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**:

Во-первых, анализ основных концепций местного самоуправления в российской общественно-политической мысли показал, что в чистом виде применение наиболее известных западных концепций было нереально и в результате практически не востребовано.

Во-вторых, оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно местных и дел государственных, порученных для исполнения земствам. Именно это противоречие характерно для системы земского самоуправления на всем протяжении его существования и актуально для местного самоуправления в настоящее время.

В-третьих, проблемы первой земской реформы проявились не только в неточностях и недоработках законодательства, но и в ее восприятии на местах. Так, практически сразу проявилось стремление земств к участию в работе по законодательным вопросам, что вообще не входило в их компетенцию и абсолютно не сочеталось с отведенной им сугубо хозяйственной деятельностью.

В-четвертых, важным и последним этапом существования земской системы стал период деятельности Временного правительства. Земства в это время практически утратили суть самоуправления, став представителями государственной власти на местах. На них были возложены не свойственные им ранее полицейские и мобилизационные функции. Был подорван основополагающий принцип самофинансирования земских органов. Это говорит о просчетах и оторванности от реальности земской реформы Временного правительства. И даже обретя целостную структуру (организовывались волостные земства и Всероссийский земский союз), земская система самоуправления не смогла выжить в новых социально-политических условиях.

Земства пережили сложную историю. Они прошли долгий и противоречивый путь под опекой бюрократии, краткий период политического подъема в Февральской революции, месяцы упорной борьбы за власть летом и осенью 1917 г., этап открытых столкновений с советами и время ухода с политической арены после победы вооруженного восстания в Петрограде.

Проведенное исследование и выводы, сделанные по его итогам, дают основание сформулировать некоторые **исторические уроки**, которые могут оказаться полезными в решении задач современного строительства системы местного самоуправления.

Во-первых, из положительного опыта необходимо также отметить то, что в дореволюционный период активную роль в становлении земства сыграли представители «третьего элемента», т.е. российская интеллигенция, которая стала основой их исполнительных органов.

Во-вторых, земскую реформу отличала и постепенность передачи компетенции и собственности. Так, реформу намечали провести в первую очередь в 33 губерниях, а к 1917 г., т.е. через 53 года после начала реформ, земство было создано в 46% губерний и уездов. Таким образом, местное самоуправление укоренилось лишь после того, как органы власти на местах и население освоили основные функции и научились управлять имуществом в интересах местного сообщества.

В-третьих, важным уроком земского самоуправления конца XIX – начала XX в. является осознание того, что нельзя дать точного разграничения дел собственно местных и дел государственных, порученных для исполнения земствам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства, что, как видится диссертанту, актуально и в настоящее время и должно стать одним из ориентиров в работе современного местного самоуправления.

В-четвертых, значимо было и приспособление законодательства к местным условиям становления и развития местного самоуправления. Реформаторы всего периода существования земского самоуправления (1864-1917 гг.) прекрасно понимали невозможность введения единого закона, способного регулировать все многообразие форм местного самоуправления в условиях России.

В-пятых, реформирование шло по принципу преобразования и вытеснения старых систем вместо их ломки, поскольку особое внимание уделялось стабильности власти в государстве.

Практическая значимость и рекомендации

Необходимо отметить, что противоречия, проявившиеся на протяжении эволюции земской системы (во всех ее реформах), ничуть не умаляют ее роли и значимости в истории российского самоуправления. Как известно, противоречия и проблемы свойственны всем коренным реформам прошлого и настоящего.

В целях сглаживания противоречий в современной системе самоуправления автор предлагает следующий комплекс мер для практического применения:

1. В дальнейшем распространение реформ местного самоуправления на всю территорию России следует осуществлять лишь после того, как органы власти на местах и население освоят функции управления, поскольку одномоментные переходы к новой системе власти ухудшают положение населения и чреваты социаль-

ными потрясениями. И на современном этапе важно, оберегая население, укоренять новое только путем постепенных преобразований, давая возможность к нему привыкнуть.

2. Необходимо приспособление законодательства к местным условиям, традициям самоуправления; в масштабах многонациональной страны невозможно регулировать местное самоуправление единственным законом.

3. Целесообразно часть функций, выполняемых местным самоуправлением, регламентировать законом, а часть – отдать на усмотрение самой местной власти, что позволит избежать навязывания сверху тех обязанностей, которые она не в состоянии выполнить.

4. Предусматривать финансирование органов местного самоуправления в соответствии с выполняемыми функциями и четко прописывать межбюджетные отношения в сфере местного самоуправления, что необходимо для их эффективного функционирования.

5. Привлекать общественность к участию в деятельности органов местного самоуправления, что сделает их более эффективными.

6. Развивать различные формы непосредственного участия граждан в управлении, что приблизит его к интересам местного сообщества.

Добавим, что в настоящее время, когда в России идет процесс возрождения земств, осмысление исторического опыта является важным условием развития любых государственных и общественных институтов.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы также в процессе подготовки и преподавания курсов «Отечественная история», «История отечественного государства и права», «История государственного управления в России», «История политических и правовых учений», при чтении спецкурса по проблемам местного самоуправления.

Апробация работы и публикации по теме. Основные положения диссертации докладывались и обсуждались на заседании кафедры истории государства и права Московского университета МВД России, на VII Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов (Сыктывкар, 2002), X ежегодной научной конференции студентов и аспирантов ВГПУ (Вологда, 2002), научной конференции «Европейский Север России: традиция и модернизационные процессы» (Вологда, 2006).

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи в журналах, рекомендованных ВАК

1. Тихомирова, Г.В. Исторический опыт Земской реформы 1864 г. / Г.В. Тихомирова // История государства и права. – 2006. – №10. – С. 28-30. (0,2 п.л.)
Статьи в научных сборниках и в сборниках материалов конференций
2. Тихомирова, Г.В. Земские учреждения Вологодской губернии и современная система местного самоуправления: исторические параллели / Г.В. Тихомирова // Наука – производству. Том 1. Экономические науки: сб. трудов ВГМХА по результатам работы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию академии. – Вологда-Молочное, 2006. – С. 273-279. (0,3 п.л.)
3. Тихомирова, Г.В. Опыт Института земского самоуправления в период деятельности Временного правительства / Г.В. Тихомирова // Сборник статей аспирантов. – Вып. 4. – М.: МАЭП, 2006. – С. 78-87. (0,5 п.л.)
4. Тихомирова, Г.В. Особенности государственного регулирования деятельности российских земств / Г.В. Тихомирова // Некоторые дискуссионные проблемы зарубежной и отечественной истории. Межвузовский сборник научных работ. – МГГУ им. М.А. Шолохова, 2008. – С. 97-108. (0,6 п.л.)
5. Тихомирова, Г.В. Земское самоуправление в законодательстве Государственных дум Российской империи / Г.В. Тихомирова // Некоторые дискуссионные проблемы зарубежной и отечественной истории. Межвузовский сборник научных работ. – МГГУ им. М.А. Шолохова, 2008. – С. 109-121. (0,75 п.л.)

