

Научная статья

УДК 34.096

DOI 10.25205/2542-0410-2025-21-4-47-57

## **Эволюция правительственного надзора за местным управлением в Российской империи: от реформ Александра II к Февральской революции 1917 года**

**Никита Сергеевич Хаустов**

Новосибирский государственный университет  
Новосибирск, Россия

n.khaustov@g.nsu.ru, <https://orcid.org/0009-0002-2025-7658>

### *Аннотация*

Автором анализируются, обобщаются и оцениваются в диалектическом единстве различные стороны трансформации механизмов правительственного контроля за местным управлением в Российской империи в период с 1850 по 1917 год: от либеральных начал земской и городской реформ Александра II до ужесточения административного надзора при Александре III. Особое внимание уделяется противоречиям между земствами и центральной властью, в том числе ограничению их автономии Положением 1890 года, усилению роли губернаторов, а также влиянию этих процессов на формирование факторов Февральской революции.

### *Ключевые слова*

Российская империя, правительственный надзор, местное управление, самоуправление, реформы, земства

### *Для цитирования*

Хаустов Н. С. Эволюция правительственного надзора за местным управлением в Российской империи: от реформ Александра II к Февральской революции 1917 года // Юридическая наука и практика. 2025. Т. 21, № 4. С. 47–57. DOI 10.25205/2542-0410-2025-21-4-47-57

## **The Evolution and Impact of Government Oversight of Local Government in the Russian Empire: from the Reforms of Alexander II to the February Revolution of 1917**

**Nikita S. Khaustov**

Novosibirsk State University,  
Novosibirsk, Russian Federation

n.khaustov@g.nsu.ru, <https://orcid.org/0009-0002-2025-7658>

### *Abstract*

The author analyzes, summarizes and evaluates in dialectical unity various aspects of the transformation of the mechanisms of government control over local government in the Russian Empire in the period from 1850 to 1917: from the liberal beginnings of the zemstvo and urban reforms of Alexander II to the tightening of administrative supervision under Alexander III. Special attention is paid to the contradictions between the zemstvos and the central government, including the limitation of their autonomy by the Regulation of 1890, the strengthening of the role of governors, as well as the influence of these processes on the formation of the factors of the February Revolution.

### *Keywords*

Russian Empire, government supervision, local government, self-government, reforms, zemstvos

© Хаустов Н. С., 2025

*For citation*

Khaustov N. S. The Evolution and Impact of Government Oversight of Local Government in the Russian Empire: from the Reforms of Alexander II to the February Revolution of 1917. *Juridical Science and Practice*, 2025, vol. 21, no. 4, pp. 47–57. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2025-21-4-47-57

Изучение эволюции правительственного надзора за местным управлением и местным самоуправлением в Российской империи является одним из важнейших аспектов в рамках анализа кризиса самодержавной власти в конце XIX – начале XX в. Актуальности данной теме придают дискуссии о необходимости соблюдения баланса в интересах, правах и обязанностях, а также об их пределах между центральной властью и местным управлением. В связи с реформами Александра II в середине XIX в. были созданы земства и заложены основания для формирования альтернативных центров общественной активности. В последующем, в связи с ростом революционных настроений, покушениями на Александра II, его убийством и контрреформами Александра III, произошло ужесточение контроля со стороны государства.

Исследование проблематики перехода от земской реформы Александра II к последующим реакционным контрреформам Александра III неразрывно связано с необходимостью более подробно остановиться на следующих ключевых вопросах: чем была вызвана потребность проведения земской реформы [1, с. 99–100]; как именно трансформировались общественные институты в ходе данной реформы в сторону автономии и гласности местного самоуправления; изменилась ли роль земств в политической жизни Российской империи; какие внутриполитические явления и обстоятельства сподвигли к указанным изменениям [2, с. 233–236]. Помимо прочего, важно понимать также влияние указанных реформ и контрреформ на внутриполитическую жизнь внутри Российской империи, в том числе на возможность осуществления Февральской революции.

Вторую половину XIX в. Российская империя встретила рядом неудач, которые усугубили накопившиеся проблемы, например, упадок имеющейся системы местного самоуправления [3, с. 108] и поражение в Крымской войне (1853–1856), которые побудили российское государство в 1857 г. приступить к разработке обновленной концепции системы местного самоуправления. В 1859–1860 гг. обновленная система была представлена товарищем министра внутренних дел, руководителем комиссий по преобразованию институтов местной власти Н. А. Милютиным [4, с. 27]. Обратившись к архивным данным, к письму Д. А. Милютину, который являлся его братом и военным министром с 1861 по 1881 г., к запискам Александру II, станет видно, что главной идеей реформ Н. А. Милютина выступала необходимость либерализации системы местного самоуправления и развитие выборного начала в местной администрации. Так, в записках к Александру II он излагал позицию о необходимости при устройстве правительственных учреждений, именно уездных и губернских, ввести форму самоуправления, основанную на принципе представительности. Саму записку он заканчивает следующей фразой: «Устройство конституционного управления в России, начиная с низших инстанций, могло бы завершиться впоследствии государственным советом и иметь его во главе своей. В этот совет государь созывает способных людей из всех губерний, и эти представители непосредственно докладывают государю обо всех нуждах отдельных губерний и о мерах улучшения»<sup>1</sup>. В письме к Д. А. Милютину он также писал про желание «принять участие в реформах, о которых я всегда мечтал <...> я готов был бы пожертвовать своими наклонностями и грешными попечениями о своей особе» и про «широкое развитие выборного начала в местной администрации» [5, с. 95–100]. Однако после долгих обсуждений проект изменений, предложенный Н. А. Милютиным, был отвергнут как слишком либеральный, а в апреле 1861 г. Н. А. Милютина и министра внутренних дел С. С. Ланского, обвиненных в либерализме, отправили в от-

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 869. Оп. 1. Д. 395. Л. 104.

ставку [4, с. 39], поскольку против реформ Н. А. Милютина выступала большая часть политических сил в Российской империи. Как бюрократический аппарат, так и дворянство в связи с предлагаемым вариантом реформ лишались своих позиций в административном управлении губерниями и уездами.

В это же время, 19 февраля (3 марта) 1861 г., в Российской империи свершилась иная крупная реформа – отмена крепостного права, что сподвигло государство ускориться в разработке реформы местного самоуправления. Как отставка Н. А. Милютина, так и переход к более консервативному варианту земской реформы связаны, безусловно, с отменой крепостного права, которое, по мнению правящих элит, в определенной степени разрядило опасную для царизма напряженность в стране со стороны крестьянства, но накалило напряженность со стороны дворянства, поэтому государство решило перейти к разработке более консервативного варианта реформы. Министром внутренних дел, председателем комиссии по подготовке реформы местного управления был назначен консерватор П. А. Валуев, который занялся доработкой проекта реформы местного самоуправления, скорректированного в пользу дворянства, и делавшего их «передовой ратью земства». В январе 1864 г. было подписано «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»<sup>2</sup> (далее – Положение 1864 г.), ставившее в своей главе принципы бессловности и выборности земских учреждений. Были созданы новые распорядительные органы: уездное земское собрание, губернское уездное собрание.

Однако декларируемые принципы земской реформы не всегда пересекались с реальными: выборные и конституционные начала, о которых мечтал Н. А. Милютин, в Положении 1864 г. ушли на задний план, о чем прямо писал П. А. Валуев в своих докладах при разработке данного Положения, например, в докладе от 22 февраля 1862 г. [6, с. 11]. В контексте настоящей работы важным является тот факт, что губернские и уездные земские учреждения по Положению 1864 г. не получали политических полномочий, не наделялись какими-нибудь важными административными функциями, не имели контроля над полицией. Все данные полномочия оставались в ведении губернаторов и их управлений. Например, П. А. Валуев в «Соображениях об устройстве земско-хозяйственного управления» писал, что самостоятельность губернских и уездных земских учреждений должна была распространяться лишь на тот узкий круг проблем, который не выходит из границ местных интересов губернии и уезда [7, с. 144–145], такая позиция нашла свое отражение в дальнейшем в итоговой редакции Положения 1864 г., где в ст. 3 указано, что «Круг действий земских учреждений ограничивается пределами губернии или уезда, каждому из сих учреждений подведомственных». Также Положение 1864 г. распространялось лишь на те территории Российской империи, где преобладало русское население. Аналогичные преобразования в западных регионах Российской империи откладывались, так как в правительственных кругах сохранялись опасения, что введение выборных земских учреждений приведет к доминированию в них местных элит, а это могло поставить крестьянское население этих губерний под их политическое влияние и контроль, что не соответствовало целям государства [8, с. 229].

Полномочия губернских и уездных земских учреждений согласно ст. 62, 64 Положения 1864 г. фактически ограничивались вопросами обеспечения хозяйственной жизни, благоустройством и организацией населенных пунктов, образовательных и медицинских учреждений, однако даже данная деятельность была поставлена под строгий контроль и надзор губернских управ, так как любое решение земских органов могло быть отменено либо губернатором, либо вышестоящими органами, например, министром внутренних дел, на что прямо указывает ст. 9 Положения 1864 г.: «Начальник губернии имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений. <...> Министр Внутренних Дел <...> может остановить постановление, противное законам или государственным пользам». На аналогичный контроль губернаторской власти над земскими учреждениями указывается также в ст. 10

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2 (далее – ПСЗРИ-2) Т. 39. № 40457.

Положения 1864 г.: «Начальник губернии, когда напоминания его останутся безуспешными, приступает, с разрешения Министра Внутренних Дел, к непосредственным исполнительным распоряжениям на счет земства». Помимо прочего, губернаторы через своих представителей имели право участвовать в комплектовании составов губернских и уездных земских учреждений, также могли при содействии полиции принимать активное участие в проверке благонадежности будущих членов земств [9, с. 41], а также непосредственно сами губернаторы утверждали на должность председателя уездной управы. Председателя губернской управы утверждал на должность министр внутренних дел, что следует из ст. 48, 56 Положения 1864 г. После убийства Александра II и издания «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»<sup>3</sup> (далее – Положение 1881 г.) губернаторы получили право требовать увольнения земских и городских служащих, а также приостанавливать и закрывать собрания земских учреждений и в каждом отдельном случае определять вопросы, подлежащие устранению из обсуждения означенных собраний, что было установлено в ст. 20, 26 Положения 1881 г. Важным ограничительным механизмом деятельности губернских и уездных земских учреждений являлось формирование бюджета данных организаций только из налогов, взимаемых исключительно на местном уровне, что существенно ограничивало круг их возможностей.

По аналогии с земской реформой в июне 1870 г. было принято «Городовое положение»<sup>4</sup>. К реформированию городского самоуправления приступили в 1862 г. после ввода в действие «Положения об общественном управлении города Москвы». Работу над проектом начал П. А. Валуев, по инициативе которого начался долгий сбор сведений об истории управления городами как в России, так и за ее пределами, было создано 509 всеобщих комиссий, которые должны были представить свои варианты законодательных изменений в рамках реформы городского самоуправления. В связи с отменой крепостного права и отходом от сословной модели построения общества, подавляющее большинство комиссий высказалось против построения городского самоуправления на сословных началах. Так, со слов современника П. А. Валуева – К. Ф. Головина, в один из дней ему принесли «огромный пакет бумаги» с печатной запиской П. А. Валуева, в которой говорилось следующее: «В наше время, когда все различия между людьми по рождению устарели, и согласно бессмертным принципам 1789 года допускаются лишь различия по степени образования, и, пожалуй, по степени достатка, хозяйственное управление должно быть перестроено. Нет места для сословно-общественных групп» [10, с. 160]. Из этого следует, что как «Городовое положение» 1870 г., так и Положение 1864 г. строились на одинаковых началах: отхода от сословного построения самоуправления; в основе данных реформ лежит одинаковая идея необходимости разделения органов местного самоуправления на городскую управу (по аналогии с земскими управами), городскую думу (по аналогии с уездными и губернскими земскими учреждениями) и на городские избирательные собрания (по аналогии с уездными и губернскими земскими собраниями); в основе выборов в обеих реформах лежит имущественный ценз к выборщикам; городские думы и управы обладали сходным списком полномочий. Так, согласно ст. 2, 55, 103 и др. «Городового положения» 1870 г. в ведении органов городского самоуправления находились благоустройство города, постройка и починка дорог, больниц, школ, театров, библиотек, музеев, сбор местных налогов и т. д.

В связи со схожестью земской и городской реформ, можно прийти к выводу, что как в «Городовом положении» 1870 г., так и в Положении 1864 г. содержатся аналогичные по своей правовой сути механизмы контроля и надзора. Например, в ст. 68, 155 «Городового положения» 1870 г. за губернатором закреплено право приостановить исполнение решений городской думы, а в ст. 10 за губернатором прямо закреплено право, в случае неисполнения городской

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3 (далее – ПСЗРИ-3) Т. 1. № 350.

<sup>4</sup> ПСЗРИ-2. Т. 45. № 48498.

думой и управой своих законных обязанностей, приступить «к непосредственным исполнительным распоряжениям на счет города», о чем губернатор «доводит <...> до сведения Министра Внутренних Дел». В ст. 92 закреплено, что должность городского головы утверждается в губернских городах – министром внутренних дел, а в прочих городах – губернатором. Помимо прочего, именно губернатор и губернское по городским делам присутствие являлись контролирующей и надзорной инстанцией за любыми решениями городской думы и управы. Как видно из вышеуказанного анализа положений «Городового положения» 1870 г., контрольные и надзорные меры схожи с теми, что были предусмотрены в Положении 1864 г., однако имеется и ряд небольших, но значимых отличий. В отличие от Положения 1864 г. в первой статье «Городового положения» 1870 г. содержится прямое указание на то, что надзор за исполнением данного Положения лежит на губернаторе. Также в «Городовом положении» 1870 г., как уже упоминалось ранее, было предусмотрено создание губернского по городским делам присутствия. В состав такого присутствия, по общему правилу, входили: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, председатель губернской земской управы и городской голова губернского города. В компетенцию данного органа входили контрольные и надзорные полномочия (ст. 29, 45, 77, 80, 93, 106, 150, 151, 158). Губернское по городским делам присутствие отличается по своему назначению и компетенциям от похожего по названию иного органа – губернского по крестьянским делам присутствия, который нашел свое отражение в ст. 20 «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости»<sup>5</sup>, в ст. 41, 48 «Положения о выкупе крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, их усадебной оседлости и о содействии правительства к приобретению сими крестьянами в собственность полевых угодий», и в полномочия которого входило рассмотрение дел о выкупе земельных наделов крестьянами, вышедшими из-под крепостничества.

Важной отличительной деталью является также то, что в тексте «Городового положения» 1870 г. содержатся статьи, описывающие надзорные полномочия полиции по отношению к органам городского самоуправления. Так, например, в ст. 104 сказано, что начальник местного полицейского управления подготавливает заключение по проектам постановлений, связанных с содержанием улиц, садов, бульваров, памятников, с обустройством пристаней и переправ, с обеспечением безопасности в публичных местах и т. д. В ст. 107 и 108 за полицией закреплена обязанность следить за соблюдением постановлений городских учреждений и, в случае замеченных ею неисправностей по какой-либо отрасли городского благоустройства, реагировать на несоблюдение таких постановлений. В данном контексте важно отметить ряд иных значимых для целей настоящего исследования реформ П. А. Валуева, отразившихся на системе государственного контроля над органами местного самоуправления. Вместе с земской и городской реформами во второй половине XIX в. по инициативе П. А. Валуева реформирована полиция и цензурная политика. Реформа полиции неразрывно связана с целым рядом законодательных изменений, например, с «Временными правилами об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»<sup>6</sup>, благодаря которым были объединены земская и городская полиция, вернулся контроль губернатора над полицией и увеличено количество кадров, желающих служить в полиции, что способствовало превращению полиции в централизованный инструмент власти в руках губернаторов, надзирающий за земскими и городскими властями, а также за исполнением ими их прямых обязанностей.

Цензурная реформа в Российской империи, неразрывно связанная с подписанием «Временных правил о цензуре и печати» и начинавшаяся как действительно либеральная реформа, облегчала печать прессы и издание литературы, однако рост политических и радикальных настроений в обществе, покушения на Александра II в 1866 и 1867 гг. заставили государство пой-

<sup>5</sup> ПСЗРИ-2. Т. 36. № 36657.

<sup>6</sup> ПСЗРИ-2. Т. 37. № 39087.

ти на контрреформы, чтобы нивелировать и сдерживать политическую активность, которая могла возникнуть на базе земских и городских органов самоуправления. Именно покушения 1866 и 1867 гг. стали поворотным моментом в осуществлении внутренней политики Александра II, период «Великих реформ» перешел к своей финальной стадии и начался период ужесточения внутренней политики [11, с. 3–5]. В период с 1866 г. по дату смерти Александра II (1881 г.) было издано множество циркуляров и законов, которые ограничивали деятельность и права земств и городских органов местной власти. Например, согласно циркуляру от 17 мая 1866 г. и закону от 21 ноября 1866 г. земские и городские органы местного самоуправления лишились значительной части налоговых поступлений. Законом от 13 июня 1867 г. было запрещено публиковать отчеты земских, городских, дворянских собраний без разрешения губернатора и его управления, помимо прочего, согласно данному закону, между земствами запрещалась какая-либо коммуникация. Как упоминалось ранее, текст «Городового положения» 1870 г. был разработан на основе Положения 1864 г., при этом текст закона содержал в себе упоминание губернатора как надзорного органа, полномочия полиции и иные аспекты, указывающие на реакционность принятых изменений с учетом практики применения Положения 1864 г. и начавшейся политики контрреформ. 19 мая 1871 г. император Александр II утвердил «Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений», давшие отдельному корпусу жандармов фактически неограниченные полномочия при расследовании по политическим делам. Также были расширены цензурные полномочия губернаторов, в частности право запрещать собрания и закрывать газеты [12, с. 12].

Действительно, эпоха «Великих реформ» Александра II в первую половину его правления (с 1855 по 1866 г.) носила либеральный характер. Все вышеуказанные реформы в своей совокупности заложили основы системы обновленного местного самоуправления и сделали общественную жизнь более динамичной. В свою очередь, полицейская и цензурная реформа, совместно с иными принятыми циркулярами и законами (с 1866 по 1881 г.), сформировали четкий механизм контроля и надзора над органами местного самоуправления и границы дозволенной публичной активности: полиция – посредством усиления своего аппарата, слежки и политического сыска (кружков, «народников»-пропагандистов в поздние 1860-е), цензура – посредством контроля печати. Реформы не только не противоречили друг другу, но и были задуманы как части единой стратегии: освободить население из-под крепостничества, дать ему определенную свободу решать вопросы местного назначения, но при этом сохранить целостность и порядок в Российской империи. Хотя для широких слоев населения повседневная жизнь после реформ стала свободнее (упразднение крепостничества, появление земских школ и больниц, свобода неполитической печати), однако политическая жизнь к 1881 г. продолжала оставаться подавленной, что привело 1 (13) марта 1881 г. к убийству Александра II и началу эпохи контрреформ Александра III, ужесточивших государственный контроль и надзор за органами местного самоуправления.

Как упоминалось ранее, Положением 1881 г. на территории Российской империи фактически вводилось чрезвычайное положение, ограничивающее в правах земские и городские органы местного самоуправления и ставившее их в прямую зависимость от губернаторов и министерства внутренних дел, что находит свое подтверждение в ст. 20, 26 названного Положения. Этот акт, который формально являлся временным, многократно продлевался и фактически действовал вплоть до 1917 г. В некоторых губерниях и городах чрезвычайные меры действовали с 1881 по 1917 г., например, в Санкт-Петербурге, в Москве, в Одессе и в ряде других городов и губерний. Это соответствовало практике Российской империи проводить управленческую политику с учетом специфики губерний и городов: их правовой истории, уровня экономического развития, условий вхождения в состав государства и стратегического положения территорий, что позволяло варьировать объем императорских полномочий и мер контроля в зависимости от приоритетов государственной безопасности и целостности [13, с. 62].

Положение 1881 г. заложило дальнейшую основу для усиления полицейского режима и жандармского надзора в городах и земствах. В декабре 1882 г. согласно «Положению об устройстве секретной полиции в Империи»<sup>7</sup> в структуре министерства внутренних дел было создано Охранное отделение (секретная полиция) для пресечения революционной деятельности в крупных городах Российской империи. Другой важной контрреформой Александра III того времени являлось издание в июле 1889 г. «Положения о земских участковых начальниках»<sup>8</sup>, введившего на территории государства институт земских начальников, которые фактически заменили собой мировых судей и по крестьянским делам присутствия. Ранее мировые судьи избирались всесословными земствами, теперь же, согласно ст. 13, 14 ранее упомянутого Положения, утверждением земских начальников занималось министерство внутренних дел по предложенным губернатором вариантам. В соответствии с главой IV данного же Положения в полномочия земских участковых входили полномочия надзора и контроля «за всеми установлениями крестьянского общественного управления, а равно производство ревизий означенных установлений как по непосредственному его усмотрению, так и по поручению губернатора или губернского присутствия», осуществление функций мирового судьи, «надзор за ссудо-сберегательными кассами, сельскими банками бывших удельных крестьян» и т. д.

Концепция постепенного отказа от либеральных реформ Александра II поддерживалась государственными деятелями того времени, например, ранее упомянутым П. А. Валуевым, К. П. Победоносцевым, М. Н. Катковым и рядом других. К. П. Победоносцев в своих многочисленных письмах к Александру III призывает последнего приступить к политике контрреформ, например, в письме от 6 марта 1881 г. К. П. Победоносцев пишет: «...новую политику надобно заявить немедленно и решительно. Надобно покончить разом, именно теперь, все разговоры о свободе печати, о своеволии сходов, о представительном собрании. Все это ложь <...> ее надобно отбросить ради правды народной и блага народного» [14, с. 315–318]. В конце XIX в. реформированию также подверглась система местного самоуправления посредством издания в июне 1890 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»<sup>9</sup> (далее – Положение 1890 г.) и в июне 1892 г. «Городового положения»<sup>10</sup>. Обе данные реформы необходимо рассматривать в их совокупности, поскольку они были направлены на достижение ключевой цели – расширение влияния дворянства и органов центральной власти в управлении органами местного управления на местах. Согласно тексту данных положений была изменена избирательная система и состав земств и городских дум в пользу дворянства. Положением 1890 г. были повышены имущественные цензы для городских избирателей и существенно сокращено участие крестьян, которые фактически лишились права избирать земских гласных; данный вопрос вошел в компетенцию губернатора, который стал назначать земских гласных от крестьян из числа ограниченного круга кандидатов-выборщиков. «Городовое положение» 1892 г. также увеличило имущественные цензы для населения городов, тем самым ограничив возможность участия в органах местного самоуправления для жителей городов: число потенциальных избирателей уменьшилось в 2–3 раза. Положением 1890 г. и «Городовым положением» 1892 г. были расширены полномочия губернатора и министерства внутренних дел, например, согласно ст. 2, 103, 111, 118, 119, 128, 129, губернатор наделялся надзорными полномочиями за правильностью и законностью действий земских учреждений. На аналогичные полномочия также отсылает «Городовое положение» 1892 г., например, в ст. 11, 23, 34–39, 76, 78, 80, 83, 101, 118, 119 и ряде других устанавливается контролирующая роль губернатора и министерства внутренних дел над органами местного самоуправления. Именно губернатор и министр внутренних дел утверждали на должности главу городской думы и управы, в случае

<sup>7</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 260. Д. 7.

<sup>8</sup> ПСЗРИ-3. Т. 9. № 6196.

<sup>9</sup> ПСЗРИ-3. Т. 10. № 6927.

<sup>10</sup> ПСЗРИ-3. Т. 12. № 8708.

несогласия с кандидатурой представителя думы или управы, указанные лица могли отказать в их назначении. Помимо прочего, именно губернатор и министр внутренних дел выступали лицами, одобряющими постановления органов местного самоуправления и выступающими надзорными органами в случае их обжалования. Важной составляющей Положения 1890 г. и «Городового положения» 1892 г. является также то, что руководители управ, земств, городских дум интегрировались в аппарат государственных служащих, соответственно, к данным лицам могли применяться более строгие меры ответственности в случае нарушения ими закона, что нашло свое закрепление в ст. 124, 134 и 138 Положения 1890 г. и ст. 121 и 154 «Городового положения» 1892 г.

Резюмируя вышесказанное, законодательными актами 1881–1892 гг. был значительно ужесточен административный контроль над земским и городским самоуправлением, последствием чего стало ограничение полномочий либерально настроенных местных органов, усиление влияния дворянства и интеграция органов местного управления в вертикаль власти. Усиление полицейского аппарата, создание тайной полиции, ужесточение цензурной политики в 1882 г. помогло создать централизованный государственный аппарат и подавить революционные настроения. В такой системе полиция, в том числе жандармерия, обеспечивала силовой контроль и сбор информации над органами местного управления, цензура – лояльность прессы, губернаторы – административный контроль и надзор за работой городских дум и земств. Итогом контрреформ являлась выстроенная государственная система, в которой была нейтрализована сама возможность оппозиционной деятельности на местном уровне, что позволило на определенное время принести внешнюю стабильность в государство, однако скрытое недовольство половинчатостью реформ Александра II, контрреформами Александра III продолжало нарастать, что проявилось уже в ходе революционных событий 1905 и 1917 гг.

Реакционная политика Александра III повлекла за собой существенные последствия для Российской империи, заложив многие предпосылки последующих революций. Принятие Положения 1890 г., ограничивающего и так слабые избирательные права крестьянства, введение земских начальников, неразрешение аграрной проблемы накаляло обстановку в деревнях. В городах происходит индустриализация, появляется класс трудящихся, пролетариат, которые, не имея политических прав и возможности участвовать в профсоюзах, стычках и демонстрациях, начинают постепенно радикализироваться. Население деревень и крупных городов фактически не имело своего политического представительства в органах государственной власти и не могло доносить свои требования до вышестоящих инстанций. Все это приводило к росту нелегальных объединений, к проведению незаконных демонстраций, выдвижению требований о необходимости проведении реформ. Действующие к тому моменту земства и городские думы, и так не имеющие политических прав, были лишены возможности даже обсуждать какие-либо изменения в стране, а действующий запрет на кооперацию и объединение земств вызывал еще большее недовольство. Данные факторы в своей совокупности привели к тому, что в начале XX в. начали формироваться нелегальные политические организации, которые требовали конституционных реформ, например, Союз освобождения, членами которого являлись И. И. Петрункевич (деятель Черниговского земства), А. В. Пешехонов (деятель Тверского и Орловского земств), П. Д. Долгоруков (деятель Суджанского уезда) и др. Это указывает на то, что подавление легальной общественной активности в земских и городских органах подтолкнуло население к политической борьбе за свои права, а голод 1891–1892 гг., Русско-японская война 1904–1905 гг. еще более радикализировали население и помогли выявить неэффективность выстроенной системы. Указанные обстоятельства привели к тому, что в январе 1905 г. началась Первая русская революция, основным требованием которой стало проведение политических реформ. В итоге Николай II пошел на частичные уступки: была учреждена Дума, введены демократические свободы, отменена цензура, разрешены профсоюзы и политические партии. Однако половинчатость реформ и неудачи в ходе Первой мировой войны в 1914–1917 гг. привели государство к Февральской революции 1917 г., свержению монархии и учреждению Вре-

менного правительства, некоторые члены которого являлись выходцами из земств и городских органов местного управления, в том числе председатель Временного правительства Г. Е. Львов являлся в прошлом земским деятелем Тульской губернии.

Резюмируя вышесказанное, политические реформы и законодательные изменения 1864–1892 гг. носили комплексный характер и имели необходимые для того предпосылки. Комплекс реформ в 1864–1870 гг. следовал единой цели: дать обществу определенную свободу решать местные вопросы, но сохранить целостность и порядок в Российской империи посредством введения четких механизмов контроля и надзора государства над органами местного управления. Рост революционных настроений, покушения и последующее убийство Александра II побудили государство отказаться от курса либерализации общества, вследствие чего в 1881–1892 гг. был проведен целый комплекс контрреформ, ужесточивший контроль государства, в лице губернатора и министерства внутренних дел, над земствами и городскими органами управления. Однако половинчатость реформ Александра II, контрреформы Александра III, усилившие контроль государства над населением и органами местного управления, накопившиеся проблемы на рубеже XIX–XX вв. привели к революции 1905 г. Дальнейшее нежелание государства идти на политические уступки, неудачи в Первой мировой войне привели к Февральской революции и краху императорской власти.

### Список литературы

1. **Згоржельская С. С.** и др. История отечественного государства и права: учеб. пособие для студентов факультета непрерывного образования. М.: РАП, 2013. 316 с.
2. История отечественного государства и права: учебник / отв. ред. И. А. Исаев. М.: Проспект, 2012. 432 с.
3. **Дерябина Е. С., Советов И. К.** История государства и права России (IX в. – февраль 1917 г.): учеб. пособие; Пермский филиал НИУ ВШЭ. Пермь, 2021. 140 с.
4. **Гофштеттер И. А.** Забытый государственный человек Николай Алексеевич Милютин (по русским и иностранным источникам): с портретом Н. А. Милютина. СПб., 1901. 48 с.
5. **Милютин Н. А.** Письмо Милютину Д. А., 18/30 декабря 1861 г. Рим / вступ. ст. и примеч. Л. Г. Захаровой // Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.: Альманах. М.: Студия ТРИТЭ: Рос. Архив, 1994. С. 95–100.
6. **Валуев П. А.** О положении работ в Комиссии, высочайше учрежденной для составления проектов преобразования губернских и уездных учреждений. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 г. 12 с.
7. Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления // Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1885. Т. 1. 409 с.
8. **Красняков Н. И.** Российская империя: опыт управления национальными регионами (середина XVII – начало XX в.). Новосибирск, ИПЦ НГУ, 2023. 460 с.
9. **Бойко Н. С.** Губернатор и земское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (на материалах среднего Поволжья) // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. 2016. № 2 (34). С. 41–48.
10. **Головин К. Ф.** Мои воспоминания: Т. 1–2. Т. 1: (До 1881 г.) / 2 т.; 24. СПб.: тип. «Колокол», 1908–1910, 1908. VIII, 396 с.
11. **Корнилов А. А.** Курс истории России XIX века. 2-е изд., перераб. М., 1918. Т. 3. 331 с.
12. **Красняков Н. И.** Интеграция власти – территорий – населения в имперской России // Развитие территорий, 2017. № 2(8). С. 9–13.
13. **Красняков Н. И.** Опыт имперской трансформации Российского государства (середина XVII – начало XIX в.) // Юрист, 2025. № 4. С. 61–66.

14. **Победоносцев К. П.** Письма Победоносцева к Александру III / с предисл. М. Н. Покровского; Центрархив.: с приложением писем к в. кн. Сергею Александровичу и Николаю II. М.: Новая Москва, 1926. 464 с.

### References

1. **Zgorzhelskaya S. S.** et al. History of the Russian State and Law: A Textbook for Students of the Faculty of Continuing Education. Moscow: RAP, 2013. 316 p. (in Russ.)
2. History of the Russian State and Law: Textbook. Ed. by I. A. Isaev. Moscow: Prospekt, 2012. 432 p. (in Russ.)
3. **Deryabina E. S., Sovetov I. K.** History of the State and Law of Russia (9th century – February 1917): textbook; Perm Branch of the Higher School of Economics. Perm, 2021, 140 p. (in Russ.)
4. **Hofstetter I. A.** The forgotten statesman Nikolai Alekseevich Milyutin: (according to Russian and foreign sources): with a portrait of N. A. Milyutin. I. Hofstetter, St. Petersburg, 1901, 48 p. (in Russ.)
5. **Milyutin N. A.** Letter to Milyutin D. A., December 18/30, 1861 Rome / Publ. [intro. and note] L. G. Zakharova. In: *Russian Archive: The History of the Fatherland in certificates and documents of the XVIII–XX centuries*. Almanac. Moscow: Studio TRITE: Russian. Archive, 1994, pp. 95–100. (in Russ.)
6. **Valuev P. A.** On the status of work in the Commission, which was highly established to draw up projects for the transformation of provincial and county institutions. Reported to the Council of Ministers on March 8, 1862, 12 p. (in Russ.)
7. Considerations on the structure of the zemstvo administration. *Materials on the zemstvo social structure*. St. Petersburg, 1885, vol. 1, 409 p. (in Russ.)
8. **Krasnyakov N. I.** The Russian Empire: the experience of managing national regions (mid-17<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries). Novosibirsk, CPI of NSU, 2023, 460 p. (in Russ.)
9. **Boyko N. S.** Governor and zemstvo self-government in Russia in the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century (based on materials from the Middle Volga region). *Humanities: current problems of humanities and education*, 2016, no. 2 (34), pp. 41–48. (in Russ.)
10. **Golovin K. F.** My memoirs: Vol. 1–2. Vol. 1: (Before 1881); 2 vol.; 24. St. Petersburg: tip. “Bell”, 1908–1910, 1908. VIII, 396 p. (in Russ.)
11. **Kornilov A. A.** The course of the history of Russia of the XIX century. A. Kornilov. 2nd ed., [reprint]. Moscow, 1918, vol. 3, 331 p. (in Russ.)
12. **Krasnyakov N. I.** Integration of power – territories – population in Imperial Russia. *Development of territories*, 2017, no. 2(8), pp. 9–13. (in Russ.)
13. **Krasnyakov N. I.** The experience of the imperial transformation of the Russian state (from the Mid-17<sup>th</sup> to the Early 19<sup>th</sup> Century). *Lawyer*, 2025, no. 4, pp. 61–66. (in Russ.)
14. **Pobedonostsev K. P.** Pobedonostsev’s letters to Alexander III. With a preface by M. N. Pokrovsky; Central Archive: with the attachment of letters to Prince Sergei Alexandrovich and Nicholas II. Moscow: New Moscow, 1926, 464 p. (in Russ.)

### Информация об авторе

**Хаустов Никита Сергеевич**, аспирант Института философии и права кафедры теории и истории государства и права Новосибирского государственного университета  
SPIN 8805-0475

### **Information about the Author**

**Nikita S. Khaustov**, Postgraduate Student at the Institute of Philosophy and Law, Department of Theory and History of State and Law, Novosibirsk National State University  
SPIN 8805-0475

*Статья поступила в редакцию 23.07.2025;  
одобрена после рецензирования 15.08.2025; принята к публикации 22.09.2025*

*The article was submitted 23.07.2025;  
approved after reviewing 15.08.2025; accepted for publication 22.09.2025*