

---

## РЕФОРМЫ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В. В РОССИИ: ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВОГО ПОРЯДКА

М.В. Немытина

Кафедра теории и истории государства и права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье обобщен опыт реформ, проведенных в России во второй половине XIX в. правительством Александра II, дана оценка модернизации государственно-правовых институтов в ходе этих реформ, предложены общие рекомендации по стратегии реформирования в России.

**Ключевые слова:** реформы второй половины XIX в. в России, модернизация государственно-правового порядка; крестьянская реформа; реформы местного самоуправления; судебная реформа; историко-правовая наука.

В современных условиях, когда предпринимаются шаги по модернизации России, различных сфер ее экономической, социальной и политической жизни, анализ опыта реформ 60-70-х гг. XIX в., воссоздание целостной картины проведенных преобразований и взвешенная оценка их последствий приобретают особое значение.

Спустя полтора столетия со времени проведения в России реформ второй половины XIX в. их содержание, опыт реализации и последствия для страны вызывают неоднозначные оценки у отечественных и зарубежных исследователей. Что значили эти преобразования для России? Воплощенный в жизнь невероятно успешный план правительства Александра II по модернизации страны, определивший тенденции ее поступательного развития? Или, напротив, череда не очень продуманных, противоречивых и непоследовательных мер, в конечном итоге приведшая к краху самодержавия? Проявление невероятной мудрости правящей верхушки, сумевшей верно определить меру и степень уступок и с минимальными для себя потерями вывести страну из кризисной ситуации? Или же, наоборот, отсутствие понимания со стороны правительства последствий предпринимаемых по реформированию страны мер? Спустя полтора столетия на эти вопросы нельзя дать однозначных ответов.

Следует отметить, что оценки этого периода российской истории в отечественной исторической и историко-правовой науке менялись неоднократно.

В дореволюционной российской историографии наряду с позитивными оценками «великих реформ», имела место и их критика, как «справа» — консерваторы ругали реформы за излишний либерализм, так и «слева» — либералы отмечали непоследовательный и незавершенный характер проведенных правительством Алек-

сандра II преобразований [4]. В советской историографии хотя и отмечался эволюционный характер реформ второй половины XIX в. для российской государственности, в то же время введенные ими государственно-правовые институты подвергались достаточно резкой критике, как, впрочем, и все, что было связано с политической самодержавия [2].

При всех не лишенных конъюнктурного смысла переменах в оценках реформ 60-70-х гг., имевших место в отечественной науке, подходы к этой проблематике в западной историографии сохраняли последовательность, высвечивая как сильные, так и слабые стороны преобразований, в чем прослеживается ее связь с дореволюционной отечественной историографией. Однако зарубежные исследователи не всегда могли обеспечить ту степень глубины анализа исторических событий, которую отечественным исследователям дает чувство сопричастности к истории своего народа [7].

В постсоветский период у российских исследователей политики самодержавия второй половины XIX в. появляется возможность дать взвешенную и объективную оценку преобразований императора Александра II и его окружения. Вместе с тем процесс такого осмысления еще далек от завершения.

Когда 19 февраля 1855 г. при крайне неблагоприятных для страны обстоятельствах (поражение в Крымской войне 1853-1856 гг., сложная внутривнутриполитическая обстановка) на престол вступил 36-летний Александр II, самодержавие было поставлено перед выбором: либо российская империя перестает быть великой державой, либо следует попытаться догнать передовые страны Запада. Спустя год, в речи, произнесенной перед представителями московского дворянства 30 марта 1856 г., император впервые провозглашает известный принцип: «Лучше отменить крепостное право “сверху”, нежели дожидаться того времени, когда оно начнет отменяться “снизу”».

Уступая набравшей силу общей тенденции экономического и политического развития, российское правительство пошло по пути реформирования — начало подготовку отмены крепостного права, а также реформ местного самоуправления, образования, финансовой, судебной, военной, полицейской. Реформы 60-70-х гг. XIX в. привлекают внимание исследователей высокой степенью подготовленности. Они разрабатывались всерьез, основательно, по общему плану, во взаимосвязи и взаимной обусловленности одна с другой.

Так, зная точку отсчета проводимых реформ (вышеупомянутое выступление Александра II) и дату принятия возвестившего о проведении той или иной реформы нормативного правового акта, можно без труда определить временной отрезок, ушедший на подготовку реформы.

По протоколам заседаний и совещаний комитетов и комиссий по подготовке реформ, хранящимся в архивах и библиотеках, можно установить авторов-разработчиков не только общей концепции, но и отдельно взятой статьи «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 19 февраля 1861 г., «Учреждения судебных установлений» 20 ноября 1864 г., иных законодательных актов, положенных в основу процесса реформирования.

Отдавая должное либеральному содержанию реформ 60-70-х гг. XIX в., их не следует идеализировать.

Во-первых, реформы были проведены «сверху», самим самодержавием, движимым не только необходимостью переустроить России, но и стремлением к самосохранению, поэтому в ходе реформ в стране оставался сословный строй с его привилегиями и ограничениями, продолжала действовать форма правления в виде абсолютной монархии.

Во-вторых, реформы проводились в стране, только что освободившейся от крепостного права, пережитки которого сохранялись и в экономике, политике, но, главное, в правосознании людей. Следует отметить, что самое сложное в ходе реформ в государственно-правовой сфере — это изменить правосознание людей, развить восприятие ими своих прав и законных интересов.

При оценке реформ необходимо принять во внимание, что стремление правительства Александра II было направлено не только на обеспечение поступательного развития страны, выравнивание уровня ее развития со странами Запада, но и на сохранение исторически сложившихся в стране экономического уклада, сословного строя, формы правления в виде абсолютной монархии. Власть не собиралась добровольно отказываться ни от экономического, ни от политического господства. Следовательно, перед «отцами реформ», стояла весьма сложная задача — определить меру уступок, которые бы не изменили радикальным образом экономическое положение господствующего дворянского сословия, формы правления и существующего в стране политического режима.

Правительство Александра II начинает с реформирования экономической сферы. Именно отмена крепостного права была краеугольным камнем реформ 60–70-х гг. XIX в. Остальные реформы — судебная, земская, городская, военная, образования — были производны от крестьянской реформы. Манифест и Положение 19 февраля 1861 г., сохранив экономическую зависимость крестьян, тем не менее, предоставляли им личную свободу, выражавшуюся в возможности заключать гражданско-правовые сделки, обращаться в суд за защитой прав в качестве истцов и ответчиков, открывать торговые и промышленные заведения.

Вслед за отменой крепостного права была проведена судебная реформа 1864 г., которая обеспечивала защиту отношений собственности и прав личности. Были образованы органы земского (1864 г.) и городского (1870 г.) самоуправления, взявшие на себя решение проблем хозяйственной и социальной жизни на местах. Военная реформа, главным достижением которой стала отмена рекрутской повинности (1874 г.), была направлена на изменение организационного и технического оснащения армии и повышение обороноспособности страны.

Правительство Александра II с самого начала предусмотрело возможность взаимодействия реформ в ходе их реализации: крестьянская реформа обеспечивалась судебными гарантиями защиты экономических и личных интересов населения; судебная система формировалась при посредстве земств (земства обеспечивали выборы мировых судей и присяжных заседателей); суды были также вправе разрешать споры между органами местного самоуправления и государственной власти и т.д.

Реализация земской и судебной реформ шли параллельно. Составители Положения о земских учреждениях 1 января 1864 г. ориентировались на Судебные уста-

вы 20 ноября 1864 г. и, наоборот, правительство при открытии новых судебных установлений в той или иной части России учитывало наличие в этой местности органов местного самоуправления.

Общими принципами, на которых проводились реформы, стали: законность, противопоставлявшаяся всевластию бюрократии; выборность, пронизывавшая всю систему органов местного самоуправления, применявшаяся при формировании должностей мировых судей, скамьи присяжных заседателей; гласность как форма контроля общества за органами местного самоуправления и юстиции; независимость от администрации (Положение о земских учреждениях 1864 г. фиксировало: «Земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно» [5]; независимость суда от администрации — ни одно должностное лицо, включая царя, не могло вмешиваться в решение судом уголовных и гражданских дел); равенство (органы местного самоуправления были призваны решать вопросы в интересах всех сословий, судьи при рассмотрении споров должны были руководствоваться принципом равенства всех перед судом).

Реформы были призваны обеспечить экономическое, политическое и социальное продвижение страны без радикальных, как казалось поначалу, перемен в государственном строе. По меткому замечанию П.А. Валуева, принимавшего участие в процессе реформирования и занимавшего в разное время посты министра внутренних дел, министра государственных имуществ и др., правительство Александра II, проводя реформы, стремилось «откупиться по возможности» [1, с. 252] теми из них, которые позволяли сохранить самодержавие как государственную форму, — прежде всего, реформами местного самоуправления и суда.

Органы земского самоуправления становились связующим звеном между обществом и институтами государства. Реформаторы попытались разделить государственную власть и ответственность на местном уровне с представителями земских обществ. Различные сословия, в том числе и крестьяне, получившие по реформе 1861 г. личную свободу, через органы местного самоуправления (губернские и уездные собрания и управы) были допущены к решению экономических и социальных вопросов местного значения.

Снабжение продовольствием, здравоохранение, просвещение, попечительство, благоустройство населенных пунктов — все эти проблемы, составляющие повседневную жизнь человека, в принципе могут быть в значительной степени разрешены через механизм местного самоуправления. По мнению реформаторов, вовсе не обязательно было поднимать решение этих проблем на общегосударственный уровень. Как показывает исторический опыт (не только России, но и других стран), в сложные, переходные для общества моменты, значительно возрастает роль органов местного самоуправления — правительства, властные структуры передают им часть своих полномочий. А население, которое, в свою очередь, не в состоянии дожидаться, когда его насущные проблемы будут урегулированы «сверху», принимается самостоятельно, под свою ответственность решать социальные и хозяйственные проблемы через органы местного самоуправления в пределах предоставленной им компетенции.

Российские земские учреждения, как и созданные вслед за ними органы городского самоуправления (городские думы и управы), имели общественную природу.

Они не входили в систему государственных органов. Не имея «ни головы» — земского учреждения общероссийского уровня, «ни ног» — соответствующих органов на уровне волости, действуя в пределах четко очерченной в законодательстве компетенции, располагая собственными бюджетными средствами, органы местного самоуправления взяли на себя решение значительного круга социально-экономических проблем. Тем самым они сгладили противоречия между обществом и государством. Правительство попыталось разделить с обществом власть и ответственность сначала на местном уровне. Таким образом, отечественный исторический опыт показывает, что многие значимые для человека и общества проблемы могут быть разрешены посредством механизмов местного самоуправления.

Истоки местного самоуправления в России нужно искать не ранее, чем в реформах второй половины XIX в. (до этого времени в России существовало лишь сословное самоуправление). Как уже было сказано, вынужденное пойти на уступки, правительство Александра II стремилось ограничиться теми из них, которые позволяли сохранить самодержавную власть. Очевидно, поэтому особенность общественно-политического развития России в этот период состояла во введении институтов представительной демократии (в близком к современному понимании) «снизу», с земств, с городских дум и управ. Выборные представители общества в земских и городских органах самоуправления действовали параллельно с государством. Это не было осуществлением государственной власти. Это было отличное от нее и самостоятельное в пределах собственной компетенции местное самоуправление.

Одним из первых пожеланий, обнародованных в Манифесте 19 марта 1856 г. при вступлении Александра II на престол, было: «Правда и милость да царствуют в судах». Порядок преобразования судебного строя был следующим: сначала были указаны основные недостатки судопроизводства по своду 1857 г., затем определены главные начала преобразования, в соответствии с которыми 29 сентября 1862 г. «высочайше» утверждались «Основные положения преобразования судебной части в России».

В 1 и 2 статьях «Основных положений» отражено, что власть судебная отделялась от административной и законодательной. 20 ноября 1864 г. принимаются Судебные уставы, объединившие под этим общим названием четыре нормативных акта: Учреждение судебных установлений, Устав гражданского судопроизводства, Устав уголовного судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Почему правительство, сохранив высшие органы государственной власти, не изменив систему управления, пошло на проведение радикальной судебной реформы? Почему из всех государственных органов в качестве объекта реформаторской деятельности был избран суд? Прежде всего потому, что крестьянская реформа без обеспечения интересов собственности и прав личности процессуальными средствами просто бы не сдвинулась с места.

Достоинства судебной реформы 1864 г. проявляются особенно отчетливо на фоне дореформенных судебных порядков. Множественность судебных инстанций (сословные суды, магистраты, ратуши, надворные суды и т.п.) с неопределенной подсудностью, с различным порядком судопроизводства затрудняла обращение в суд за защитой прав и законных интересов. Так, в дореформенном гражданском

процессе действовали: общий, четыре главных, шестнадцать особенных порядков судопроизводства [6]. Неопределенность процессуальных сроков, неограниченное число бумаг, подаваемых тяжущимися, зачастую лишь с целью замедлить дело, неточность законов о судебных издержках порождали волокиту в судах и произвол со стороны судейских чиновников. Требовалось соблюдать излишне строгие формальности в отношении внешней формы исковых прошений при полном отсутствии правил об их внутреннем содержании. В дореформенный период одни и те же органы государства выполняли одновременно административные и судебные функции. Смешение полицейских и судебных полномочий, элементы розыскного процесса (например, требования канцелярской тайны) имели место как в дореформенном уголовном, так и в гражданском процессе.

По общему признанию, как современников, так и последующих исследователей, судебная реформа 1864 г. была самой последовательной среди преобразований 60-70-х гг. XIX в.

Что такое самостоятельность и независимость суда, как не проявление принципа разделения властей? Что означает равенство всех перед законом и судом как не проявление принципа формального равенства? Присяжные заседатели допускались к отправлению правосудия при отсутствии представителей общества в других сферах государственной деятельности. Презумпция невиновности, гласность, состязательность, право на защиту — эти принципы и институты, будучи не только провозглашенными Судебными уставами 1864 г., но и реально действовавшими, есть ничто иное как конституционные начала судостройства и судопроизводства. В большинстве государств они учреждались в ходе революции и провозглашались в принятых новой властью конституциях. Новый суд, носивший всесловный характер, по мысли реформаторов, должен был предоставить российским подданным, независимо от их принадлежности к тому или иному сословию, надлежащую сумму гарантий беспристрастного, справедливого и юридически правильного рассмотрения и решения дела.

Вместе с тем судебную реформу 1864 г. нельзя идеализировать, как, впрочем, и другие государственные преобразования в России второй половины XIX в. Прогрессивные принципы и институты судостройства и судопроизводства — всесловный характер суда, независимость суда от администрации, несменяемость судей, равенство всех перед законом и судом, гласность, состязательность, право на защиту, участие общественности в отправлении судопроизводства — утвердились в обществе с сословным строем, с низким уровнем правовой культуры населения, внедрились в самодержавную государственность с иерархической подчиненностью бюрократического аппарата.

Так, В. Гессен писал в 1906 г. (очевидно, имея в виду и опыт реформ, проведенных в России во второй половине XIX в.), что принцип разделения властей является чуждым государственному строю абсолютных монархий. Последовательное и полное осуществление этого принципа возможно не иначе, как в условиях конституционного государственного строя. Начало обособления властей предполагает, «с одной стороны, господство законодательной власти, и, с другой, подзаконность властей исполнительной и судебной» [3. С. 27]. «Отличительным моментом, ха-

рактизирующим юридическую природу абсолютных монархий, является вне и надзаконный характер правительственной власти» [3. С. 12].

В то же время В. Гессен признавал, что разделение властей зарождается еще в условиях абсолютизма. «Необходимо заметить, — писал он, — что и в абсолютной монархии возникают и складываются отдельные категории субъективных публичных прав. И в условиях абсолютной монархии судебная власть успеваает, до известной степени, обособиться от законодательной и тем самым приобрести подзаконный характер; и здесь, таким образом, признается за индивидом так называемое право иска — право, которому соответствует обязанность судебной власти оказать потерпевшему от правонарушения судебную защиту». Автор отмечает ограниченность этих прав, зарождающихся в недрах абсолютных монархий: «Независимо, однако, от крайней бедности своего содержания, права эти — уже в силу надзаконного характера правительственной власти — по необходимости лишены и достаточной определенности и твердых гарантий» [3. С. 26].

Спустя полтора столетия после начала реализации правительством Александра II государственно-правовых преобразований современным реформаторам не мешает извлечь определенные уроки, используя отечественный исторический опыт: 1) необходимость определения стратегии и тактики преобразований, выбор приоритетных направлений реформирования; 2) системный подход, предопределяющий взаимодействие и взаимную обусловленность реформ; 3) тщательная подготовка преобразований, направленная на согласование интересов различных социальных сил; 4) определение шагов реформирования, которые должны обеспечить плавное поступательное развитие страны; 5) возможности и перспективы «вызревания» нового государственно-правового порядка в недрах старого.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Валуев П.А.* Дневник // Под ред. П.А. Зайончковского: В 2 т. — М., 1961. — Т.1.
- [2] *Виленский Б.В.* Судебная реформа и контрреформа в России. — Саратов, 1969.
- [3] *Гессен В.* О правовом государстве // К реформе государственного строя России. Вып. II. Правовое государство и всенародное голосование. — СПб., 1906.
- [4] *Гессен И.В.* Судебная реформа. — СПб., 1905.
- [5] Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. — Собр. 2-е. — Т. 39. — Отд. 2. — № 40457.
- [6] Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. — В 4 ч. — СПб., 1967. — Ч. 1. — С. VIII.
- [7] *Vagner W.G.* Legislative Reform of Inheritance in Russia. 1861-1914 // Russian Law. Historical and Political Perspectives. — Leiden, 1977.

**REFORMS OF THE SECOND PART  
OF THE XIX CENTURY IN RUSSIA:  
THE EXPERIENCE OF MODERNISATION  
OF THE STATE AND LEGAL ORDER**

**M.V. Nemytina**

The Department of Theory and History of State and Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
*6, Miklukho-Maklaia st., Moscow, Russia, 117198*

The article summarizes the experience of reforms, carried out in Russia in the second half of the nineteenth century by the government of Alexander II, there are given the estimation of the modernization of state and legal institutions in the focus of these reforms and proposed the general recommendations for the reform strategy in Russia.

**Key words:** reforms of the second half of the nineteenth century in Russia, modernization of the state and legal order; peasant reform; reforms of the local government; judicial reform; historical and legal science.