5.2.7. Государственное и муниципальное управление

Научная статья

УДК 352.075(47)(091)"18"

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Касимов Руслан Рафаилович, кандидат исторических наук, Вятский государственный университет, Россия, Киров, ruslan.kasimov@mail.ru;

Саряева Райма Григорьевна, кандидат исторических наук, младший научный сотрудник, Калмыцкий научный центр РАН, Научный архив, Россия, Элиста, r.sariaeva@yandex.ru

Аннотация. Эволюция институтов местного управления во второй половине XIX века отражает адаптацию имперской административной системы к вызовам модернизации; противоречие между стремлением государства к централизации и формирующейся автономией периферийных структур во многом определило дальнейшее развитие этой системы. В работе предлагается пересмотреть сложившийся историографический подход, сместив акцент с нормативно-догматических и классово-формационных моделей на комплексный анализ повседневных управленческих практик и дискурса административной переписки. Анализ архивных делопроизводственных документов и статистических отчетов позволяет сделать вывод, что результативность земских и городских органов зависела от способности местных сообществ выстраивать неформальные механизмы взаимодействия с назначаемой бюрократией в условиях постоянного дефицита ресурсов. Исследование выявляет институциональную уязвимость пореформенной системы: делегирование хозяйственных полномочий обществу при сохранении жесткого полицейского надзора порождало скрытые конфликты интересов и размывало персональную ответственность за принимаемые решения. Сочетание историко-генетического и институционального подходов позволяет точнее реконструировать логику

принятия управленческих решений на местах. Выявленные закономерности взаимодействия центра и регионов имеют эвристическое значение для современной теории государственного управления и указывают на риски переноса административных технологий без учета конкретного социально-политического контекста.

Ключевые слова: местное управление; земские и городские реформы; историография государственного управления; источниковедческий анализ; административные практики; взаимодействие центра и периферии; институциональная трансформация.

Original article

THE EVOLUTION OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY

Kasimov Ruslan Rafailovich, Candidate of Historical Sciences, Vyatka State University, Kirov, Russia, ruslan.kasimov@mail.ru;

Sariaeva Raima Grigorevna, Candidate of Historical Sciences, Junior Researcher, Kalmyk Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Elista, Russia, r.sariaeva@yandex.ru

Annotation. The evolution of local government institutions in the second half of the 19th century reflects the adaptation of the imperial administrative system to the challenges of modernization; the contradiction between the state's drive for centralization and the emerging autonomy of peripheral structures largely determined the further development of this system. This paper proposes a reconsideration of the established historiographic approach, shifting the emphasis from normative-dogmatic and class-formational models to a comprehensive analysis of everyday management practices and the discourse of administrative correspondence. An analysis of archival records and statistical reports allows us to conclude that the effectiveness of zemstvo and city bodies depended on the ability of local communities to build informal

mechanisms of interaction with the appointed bureaucracy in the face of a constant resource deficit. The study reveals the institutional vulnerability of the post-reform system: the delegation of economic powers to society while maintaining strict police supervision gave rise to hidden conflicts of interest and eroded personal responsibility for decisions. The combination of historical-genetic and institutional approaches allows for a more accurate reconstruction of the logic of local management decision-making. The identified patterns of interaction between the center and the regions have heuristic value for modern public administration theory and indicate the risks of transferring administrative technologies without taking into account the specific socio-political context.

Keywords: local government; zemstvo and city reforms; historiography of public administration; source analysis; administrative practices; interaction between the center and the periphery; institutional transformation.

Введение. Трансформация институтов территориальной власти в пореформенный период задала вектор развития отечественной государственности, выявив механизмы взаимодействия административного центра и периферии. Изучение опыта второй половины XIX столетия позволяет проследить не только динамику институциональных изменений, но и причины управленческих кризисов, возникавших из-за противоречия между централизаторскими устремлениями власти и региональной спецификой. В истории государственного и местного управления проблематика земских и городских преобразований выступает ключевым индикатором зрелости общественных отношений и способности власти к адаптации на этапе модернизации [1].

Для исторической реконструкции принципиально важно разграничивать категории «местное управление» и «местное самоуправление». В пореформенной Российской империи они существовали не как взаимозаменяемые формы одной системы, а как два институционально

различных контура. Первый был представлен назначаемой коронной администрацией - губернаторами, губернскими правлениями, полицейскими и иными государственными учреждениями. Второй формировался через выборные земские и городские структуры, которым передавалось ведение определенного круга преимущественно хозяйственных и социальных вопросов.

Именно взаимодействие данных контуров образовывало основное институциональное противоречие пореформенной модели. Земская реформа 1864 г. создала губернские и уездные выборные учреждения, а Городовое положение 1870 г. оформило систему городского общественного управления, но их самостоятельность изначально сочеталась с правительственным надзором. Работа Е. С. Баразговой показывает, что нормативное разграничение компетенций не отменяло верховенства государственной администрации и полномочий губернатора по контролю за решениями выборных органов.

Современная историография также рассматривает проблему местного управления второй половины XIX в. именно через противоречивое сочетание общественной инициативы и государственной опеки. Исследования 2024–2025 гг. дополнительно показывают, что политико-правовая дискуссия о природе земства и пределах его самостоятельности сохранялась на протяжении всего пореформенного периода [11], [18].

Поэтому предметом исследования целесообразно считать трансформацию отношений между назначаемым местным управлением и общественным самоуправлением, внутри которой формировались реальные возможности и ограничения территориальной инициативы.

Формирование научного знания о местных административных практиках прошло несколько различных этапов, каждый из которых оставлял свой отпечаток на понимании сути происходящих процессов. Ранние научные труды, созданные непосредственными участниками и современниками событий, опирались на догматико-юридический метод, изучая нормативные предписания и идеальные модели самоуправления, зачастую оторванные от реальной

действительности [2]. В советский период доминирование формационного подхода отодвинуло на второй план особенности управленческих практик: анализ был подчинен представлениям о буржуазной природе и классовой ограниченности местных органов власти [3], что нередко сводило исследование к констатации их несостоятельности.

Преодоление ограничений этих подходов стало возможным благодаря методологической дифференциации и обращению к концепциям различных исследовательских школ, расширившим набор аналитических инструментов. Правоведы акцентировали внимание на институциональном оформлении властных полномочий и разграничении компетенций, при этом историки-регионоведы сместили фокус на повседневные практики, кадровую политику и эффективность принимаемых решений на местах [4]. Совокупность этих подходов позволяет рассматривать местное управление как динамичную систему, функционирующую в постоянном напряжении между законодательными рамками и фактическими возможностями.

Содержательная логика настоящего исследования обусловлена необходимостью систематизации накопленного объёма знаний и выработки новых подходов к чтению исторических текстов. Последовательный анализ эволюции научных взглядов от дореволюционного периода до современных концепций позволяет систематизировать основные историографические подходы и определить направления дальнейшего изучения территориального управления в эпоху масштабных преобразований.

Обзор литературы. Становление историографии территориального управления во второй половине XIX столетия было связано с публицистикой и правоведческими исследованиями современников эпохи Великих реформ. Авторы того времени, будучи непосредственными участниками земского и городского строительства либо профильными юристами-догматиками, концентрировали свое внимание на нормативно-правовой базе создаваемых институтов [5]. Их труды отличались тщательным разбором уставов и

положений, однако в силу заданной цели они часто идеализировали декларируемые принципы самоуправления, оставляя за рамками анализа реальную практику взаимодействия выборных органов с назначаемой бюрократией. Нормативистский подход уточнил понятийно-категориальный аппарат, но не смог в полной мере раскрыть механизмы фактического распределения властных полномочий на местах.

Смена парадигмы произошла в первые десятилетия советской власти, когда пришла классово-формационная методология [6]. Исследователи данного периода рассматривали органы местного управления через призму их социальной природы, доказывая буржуазность земств и городских дум, а также их подчиненность по отношению к самодержавному аппарату [7]. В таких работах выявлялись ограничения избирательного права и финансового бесправия выборных структур, что вело к односторонней оценке их деятельности как заведомо неэффективной и реакционной [8]. Несмотря на наличие фактического материала, идеологическая заданность этих работ не позволяла в полной мере оценить созидательный потенциал местных элит в сфере хозяйственного и культурного строительства.

Определенная либерализация научного поиска в 1960-1980-е гг. способствовала появлению трудов, в которых наметились результаты изучения конкретной деятельности выборных учреждений. Историки-краеведы и специалисты по истории народного образования и здравоохранения начали активно вводить в научный оборот массивы статистических данных и отчетной документации, показывая реальные достижения земств в развитии социальной инфраструктуры. Вместе с тем методологический инструментарий оставался в рамках институционального описания, а органы самоуправления по-прежнему рассматривались как элемент центральной государственной машины, не обладающий самостоятельной политической субъектностью.

Прорыв в понимании исследуемой проблематики произошел после открытия ранее закрытых архивных фондов и отказа от догм в постсоветский

период. Ученые переключились на анализ политического поведения региональных элит, механизмов формирования кадрового состава и неформальных практик лоббирования местных интересов в столичных центрах [9]. Тогда сформировалось представление о местном управлении как о системе переговоров между центром и периферией, где правовые нормы постоянно корректировались под влиянием патрон-клиентских отношений и специфики регионального хозяйствования.

Для современного этапа развития историографии характерна интеграция антропологического и социокультурного подходов, ориентированных на повседневные управленческие практики и ментальные модели субъектов государственного аппарата. Исследователи обращаются к микроисторическим сюжетам и анализу дискурса административной переписки, что может реконструировать подлинную логику принятия решений в условиях постоянного недофинансирования и ведомственного соперничества [10]. Это подразумевает переосмысление накопленных знаний и выработку новых критериев оценки эффективности исторических моделей территориального администрирования.

При этом развитие историографии не следует представлять как последовательность, в которой новая методология полностью устраняет предыдущую. Нормативно-правовой, социально-классовый, институциональный, региональный, антропологический и дискурсивный подходы фиксируют различные стороны одного исторического объекта и при соответствующей критике источников могут использоваться совместно.

Особенно важно избежать чрезмерного противопоставления «нормативного» и «практического». Правовой акт отражает не фактическую повседневность местного учреждения, но задает пространство допустимых действий его участников. В свою очередь, переписка, журналы заседаний, статистика и эго-документы позволяют установить, каким образом формальная норма интерпретировалась, обходилась, конкретизировалась либо преобразовывалась в административной практике.

Современная литература подтверждает продуктивность такого синтеза. Исследование А. А. Сорокина городской избирательной системы конца XIX в. соединяет нормативную конструкцию с анализом ее восприятия в провинциальной периодической печати [12]. Работа того же автора о земских выборах по Положению 1890 г. рассматривает реформу одновременно как изменение правового механизма и как предмет общественной дискуссии [13].

Материалы и методы исследования. Эмпирическую базу исследования составляют архивные и опубликованные материалы, отложившиеся в фондах губернских и уездных земских управ, городских дум, а также в делопроизводственных собраниях Министерства внутренних дел и губернских правлений. Особую ценность представляют протоколы распорядительных заседаний, всеподданнейшие отчеты, журналы земских собраний и материалы ревизионных проверок, поскольку они содержат итоговые показатели и позволяют проследить аргументацию сторон при разрешении спорных вопросов. Эти материалы дополняются периодическими изданиями, стенографическими отчетами губернских земских собраний и мемуарной литературой участников местного самоуправления, что позволяет проверять данные официальных источников.

Разнородность привлеченных источников требует их функционального разграничения и перекрестной верификации. Законодательный акт позволяет реконструировать нормативную модель местной власти, но не дает достаточных оснований судить о ее фактической реализации. Делопроизводственная переписка лучше выявляет конфликтные ситуации и механизмы согласования, однако возникает преимущественно в связи с проблемными эпизодами и потому может создавать преувеличенное представление о распространенности институциональных конфликтов. Статистические отчеты характеризуют результативность деятельности, но требуют учета целей их составления и ведомственной методики учета. Мемуарный источник раскрывает мотивацию участника, одновременно сохраняя зависимость от его политической позиции и

ретроспективной памяти.

Поэтому наиболее надежным основанием исторического вывода является совпадение признаков в независимых типах источников. Например, конфликт между земской управой и губернской администрацией целесообразно считать институционально значимым не только при наличии соответствующей жалобы, но и при подтверждении его журналами собраний, административным решением, бюджетными последствиями либо последующей перепиской.

Актуальная историческая практика также демонстрирует продуктивность соединения архивных, статистических и периодических материалов. Исследование Я. В. Пуневского городского самоуправления Пошехонья за 1870-1914 гг. основывается одновременно на центральных и местных архивах, статистике и периодической печати, что позволяет сопоставлять правовую организацию власти с ее хозяйственной деятельностью [16].

Методология работы опирается на синтез общенаучных и специально-исторических процедур, где базовым инструментом выступает историко-генетический анализ в целях прослеживания эволюции управленческих норм и практик в их причинно-следственной взаимосвязи. Для выявления специфики региональных моделей применяется историко-сравнительный метод, сопоставляющий законодательные предписания с фактическим положением дел в различных губерниях. Особое место занимает институциональный анализ, раскрывающий внутреннюю структуру и функциональные связи органов местного управления, а также дискурс-анализ официальных документов, направленный на разбор бюрократического языка и выявление смысла в административной переписке.

Результаты исследования и их обсуждение. Систематизация историографического наследия позволяет проследить смену методологических парадигм, отраженную в таблице 1.

Таблица 1 – Эволюция методологических подходов к изучению истории местного управления

Этап развития науки	Доминирующий методологический подход	Ключевой объект исследования	Ограничения и слепые зоны подхода
Дореволюционный	Нормативно-догматический	Законодательная база	Игнорирование неформальных практик и реального распределения власти
	Описательный	Идеальные модели уставов	
Раннесоветский	Классово-формационный	Социальная природа органов	Нивелирование созидательного потенциала
	Идеологический	Ограничения избирательного права	Схематизм оценок
Позднесоветский	Институционально-отраслевой	Конкретная деятельность в социальной сфере	Сохранение взгляда на самоуправление как на элемент государства
		Статистика	
Постсоветский	Политологический, элитный	Поведение региональных элит	Недооценка рядовых административных практик и повседневности
	Элитный	Лоббизм	
		Патрон-клиентские связи	
Современный	Антропологический	Повседневные практики	Риск фрагментации исследования
	Дискурсивный	Ментальные модели	Уход от макроисторических обобщений
		Язык бюрократии	

Источник: разработано авторами.

Динамика свидетельствует о постепенном усложнении научного инструментария и смещении акцентов на неформальные практики, что актуально для грамотной реконструкции исторической реальности и преодоления существовавших упрощений.

Для оптимизации работы с эмпирической базой исследования была разработана типология исторических источников, классифицирующая их по степени информативности и характеру заложенных данных (таблица 2).

Таблица 2 - Типология источников и потенциал их критического анализа

Группа источников	Основной информационный потенциал источника	Потенциал для выявления управленческих практик	Методы критического анализа и верификации
Законодательные акты	Фиксация желаемой модели	Низкий (отражает намерения, а не реальность)	Соотнесение с последующими циркулярами и разъяснениями
	Разграничение компетенций		
Делопроизводственная документация	Отражение рутинных операций	Высокий (обнажает механизмы адаптации норм)	Перекрестный анализ журналов, рапортов и резолюций
	Переписка ведомств		
Статистические отчеты	Количественная характеристика результатов	Средний (требует учета ведомственной конъюнктуры)	Сопоставление с данными ревизий и независимой прессы
Эго-документы и публицистика	Субъективное восприятие	Высокий (раскрывает мотивацию и неформальные связи)	Контекстуальный анализ, учет статуса и интересов автора
	Оценка эффективности		Учет статуса и интересов автора

Источник: разработано авторами.

Предложенную источниковедческую модель необходимо дополнить отдельным анализом профессионального кадрового слоя местного самоуправления. Концентрация внимания только на гласных, городских головах, губернаторах и чиновниках оставляет в тени значительную группу субъектов, непосредственно превращавших решения выборных учреждений в повседневную административную и социальную практику.

Земские управы имели возможность привлекать специалистов для исполнения функций, требовавших особых знаний и профессиональной подготовки. В результате сформировался корпус наемных врачей, учителей, статистиков, агрономов и иных служащих, организационно не совпадавших ни с выборными гласными, ни с государственной бюрократией. К концу XIX в. эта группа приобрела настолько заметное значение, что получила устойчивое определение «третьего элемента» земской системы.

Ее историческая роль особенно заметна в социальном секторе. Исследование земской медицины Белгородского уезда 2024 г. показывает, что

расширение медицинской сети было связано не только с решениями собраний, но с формированием профессионального корпуса врачей, фельдшеров и акушерок и последовательным территориальным расширением системы обслуживания [14].

На основе анализа архивных материалов была смоделирована структура взаимодействия между центральными ведомствами и органами местного управления, отражающая зоны институционального напряжения (таблица 3).

Таблица 3 - Модель взаимодействия и зоны институционального напряжения

Уровень взаимодействия	Форма институционального взаимодействия	Зоны конфликта интересов	Механизмы разрешения противоречий
Нормотворчество	Утверждение положений	Расширение или сужение компетенций выборных органов	Лоббирование через столичные связи
	Внесение поправок		Губернаторское посредничество
Финансирование	Распределение субсидий	Дефицит местных средств	Поиск внебюджетных доходов
	Утверждение смет	Перекладывание расходов на земства	Оптимизация штатного расписания
Кадровая политика	Назначение чиновников	Противостояние назначаемой и выборной администрации	Формирование коалиций
	Выборы гласных		Использование административного ресурса
Контроль и надзор	Ревизии	Отмена постановлений	Обжалование в Сенате
	Утверждение решений губернатора	Вмешательство в хозяйственную деятельность	Апелляция к общественному мнению

Источник: разработано авторами.

Отдельного аналитического разграничения требуют административные и ресурсные ограничения местного самоуправления. Недостаточная результативность конкретного земства или городской думы могла возникать вследствие государственного вмешательства, однако не всякое неудовлетворительное состояние местного хозяйства являлось прямым результатом административного надзора. Значимыми факторами выступали различия налоговой базы, численности населения, структуры хозяйства,

стоимости инфраструктурных задач и кадровой обеспеченности территории.

Работа Е. С. Баразговой указывает на существенную дифференциацию финансовых возможностей российских городов: крупный центр и небольшой губернский или уездный город могли обладать принципиально различной способностью финансировать коммунальное и социальное хозяйство. В Положении 1864 г. были детально определены хозяйственные функции земств, но не создан универсальный механизм преодоления хронического недостатка местных средств.

Современное микроисторическое исследование Пошехонья также показывает возможность сочетания ограниченного городского бюджета с сохранением работоспособных органов самоуправления и деятельностью в сферах образования, призрения, медицины и благоустройства [16].

Внутри второй половины XIX в. отношения государства и выборных учреждений также не оставались неизменными. Поэтому период после Великих реформ следует разделять на этап первоначального институционального расширения местной инициативы и последующей корректировки ее границ.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. уже предполагало государственный надзор, однако Положение 1890 г. расширило возможности губернатора вмешиваться в деятельность земских органов, в том числе оценивать постановления с точки зрения государственных и местных интересов. Исследования общественной дискуссии вокруг института земских выборов показывают, что изменение правил представительства являлось не только административной мерой, но и важным предметом политико-общественного спора [13].

Для городского управления аналогичный перелом связан с переходом от Городового положения 1870 г. к Положению 1892 г. Современное исследование Р. А. Евтехова показывает усиление конфликта между хозяйственной самостоятельностью городских дум и контрольными функциями полицейско-административного аппарата в последней трети XIX в. [15].

Не менее значимым ограничением являлся механизм формирования самих выборных органов. Формальная выборность земского собрания или городской думы не означала равной представленности различных групп местного населения. Имущественные, сословные и иные цензы определяли состав участников выборов и тем самым заранее влияли на социальный профиль принимаемых решений.

Поэтому степень автономии местного самоуправления целесообразно оценивать в двух измерениях. Первое характеризует его самостоятельность по отношению к государственной администрации. Второе — представительность выборного органа по отношению к самому местному сообществу. Высокая независимость от губернатора не делает институт полностью самоуправленческим, если значительная часть населения практически исключена из механизмов представительства.

Исследование А. А. Сорокина 2024 г. показывает критическое осмысление городской избирательной системы периода подготовки и проведения реформы 1890-1892 гг. в провинциальной печати [12]. Работа 2025 г. того же автора демонстрирует аналогичную значимость института выборов при анализе Положения о земских учреждениях 1890 г. [13].

Полученные результаты дадут возможность историкам и специалистам в области теории управления глубже понять природу институциональных ловушек, возникающих при попытках децентрализации власти в условиях авторитарного государства, и экстраполировать выявленные исторические закономерности на современные процессы построения многоуровневой системы публичной власти.

Несмотря на общую принадлежность к пореформенной системе общественного управления, земские и городские институты необходимо рассматривать как родственные, но не идентичные модели. Земства действовали на губернском и уездном уровнях и решали широкий круг территориальных хозяйственных и социальных задач; городские думы и управы функционировали

в иной пространственной, имущественной и социальной среде, где особую роль играли развитие городской инфраструктуры, торговля, санитария, благоустройство и городской бюджет.

Различалась и социальная база институтов. Для города принципиальное значение имело имущественное положение налогоплательщиков и развитие торгово-предпринимательского слоя, тогда как земский институт действовал в пространстве более сложного сословного представительства губернии и уезда. Поэтому одинаковая степень административного надзора могла иметь различный практический эффект в столичном городе, небольшом уездном центре и преимущественно сельской территории.

Современные исследования подтверждают необходимость такого регионального и институционального разграничения. А. А. Савичев рассматривает эволюцию российского городского самоуправления именно как отдельную модель городской публичной власти [17]. Исследование Р. А. Евтехова показывает специфический конфликт городской хозяйственной компетенции и полицейского надзора [15], тогда как современные работы по земству уделяют больше внимания природе земского института, избирательной системе и взаимоотношениям с государственной администрацией [11], [13].

Выводы. Проведенный анализ механизмов территориального управления показывает, что пореформенные преобразования второй половины XIX столетия представляли собой вынужденный компромисс. Формирование выборных начал на местах стало уступкой со стороны имперского центра, стремящегося переложить часть хозяйственного бремени на общество, но при этом отвергающего любую политическую эмансипацию периферии. Это предопределило уязвимость новых институтов, которые действовали в условиях полицейского надзора и финансовых ограничений, а декларируемые принципы самоуправления фактически сводились к решению практических задач.

Реальная эффективность земских и городских органов зависела от способности местных элит выстраивать устойчивые патрон-клиентские связи и

использовать возможности, оставляемые ведомственным законодательством. Бюрократический аппарат, с одной стороны, ограничивал инициативу выборных органов, а с другой - сам зависел от созданной системы жесткого контроля, которая затрудняла оперативное принятие решений и увеличивала объем делопроизводственной переписки.

Эволюция исследовательского вопроса, прослеженная от классово-формационных концепций к антропологическому и дискурсивному анализу, изменила представление о субъектности местных управленцев. Отказ от восприятия дореволюционных гласных и городских голов исключительно как носителей сословных интересов открыл возможности для изучения их повседневных стратегий в условиях постоянного дефицита ресурсов и административного давления. В области ментальных моделей и рутинных практик находится разгадка того, как удавалось поддерживать работоспособность объектов социальной инфраструктуры империи на фоне нарастающих макроэкономических и социальных кризисов.

Исследуемый материал показывает, что в конкретных условиях Российской империи второй половины XIX в. расширение хозяйственной самостоятельности выборных учреждений вступало в устойчивое противоречие с сохранением централизованного механизма принятия политически значимых решений. Попытки государства делегировать полномочия при сохранении монополии на принятие стратегических решений формируют институциональные ловушки, размывающие ответственность и провоцирующие скрытые конфликты между назначаемой и выборной вертикалями. Осмысление этих исторических ошибок имеет познавательное и методологическое значение для современной науки о государственном управлении и указывает на риски переноса административных технологий без учета социокультурного и политического контекста конкретной эпохи.

Проведенный анализ позволяет предложить категорию институциональной дееспособности пореформенного местного самоуправления.

Под ней следует понимать фактическую способность структуры преобразовывать предоставленную компетенцию и доступные ресурсы в устойчивый общественно значимый результат.

Такая дееспособность формировалась на пересечении нескольких условий: нормативно установленной компетенции; реальной финансовой базы; состава выборного представительства; качества профессионального аппарата; характера взаимодействия с губернаторской и полицейской администрацией; способности использовать местную информацию и поддерживать доверие сообщества [11-18].

В этой конструкции государственный надзор не рассматривается как единственная причина успеха или неудачи. Его эффект зависел от содержания конкретных полномочий и административной практики: контроль законности мог выполнять стабилизирующую функцию, тогда как расширительное толкование неопределенных оснований вмешательства сокращало пространство самостоятельного решения местных вопросов. Аналогично ресурсная обеспеченность сама по себе не гарантировала эффективного управления без профессионального кадрового аппарата и способности выборных институтов определять местные приоритеты.

В результате эволюцию местного управления второй половины XIX в. целесообразно интерпретировать как поиск институционального равновесия между централизацией, выборным представительством, профессионализацией местного аппарата и финансовой самостоятельностью территории. Именно невозможность окончательно стабилизировать данное равновесие объясняет одновременно значительные хозяйственные достижения земских и городских институтов и сохранявшуюся конфликтность их положения в системе имперской власти.

Исторический опыт при этом не следует непосредственно переносить на современные модели публичного управления. Его научная ценность состоит прежде всего в выявлении повторяющихся типов институционального

напряжения, тогда как конкретное содержание современных отношений центра и местного уровня определяется иной правовой, социальной и политической средой.

Список литературы

1. Михеев Д. С. Местное самоуправление в России: наш путь длиною в полтора столетия // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2023. – Т. 9. – №. 3 (35). – С. 223-231.
2. Карнишин В. Ю. Проблемы развития местного управления и самоуправления в конце XIX в.: взгляд консерватора // Наука. Общество. Государство. – 2023. – Т. 11. – №. 1 (41). – С. 3-10.
3. Геворкьян Д. П., Махмудалиев К. А. Эволюция государственного управления в Республике Дагестан: экономико-правовые и административно-правовые основы в условиях системных вызовов 2020-х годов // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2025. – №. 8 (178). – С. 19.
4. Джамалудинова М. Ю., Гаджиева Г. Д., Курбанова П. Ш. Генезис института местного самоуправления: отечественный и зарубежный опыт // Журнал прикладных исследований. – 2023. – №. S1. – С. 78-84.
5. Мусенко П. А. Вклад Бердянского земства последней трети XIX в. в развитие уезда и задачи современного развития города и муниципального округа в составе России // Исторический журнал: научные исследования. – 2025. – №. 4. – С. 331-346.
6. 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. – 2026. – Т. 21. – №. 4. – С. 47-57.
7. Паликова Т. В. Городское общественное управление в Забайкалье в контексте реформ последней четверти XIX в // Вестник Бурятского государственного университета. Гуманитарные исследования Внутренней Азии. – 2025. – №. 3. –

С. 6-12.

8. Подлесных С. Н. Вопрос централизации и децентрализации власти в российской историографии 1860-1890-х годов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2024. – Т. 13. – №. 6. – С. 246-261.

9. Миронова Е. В. Потомственное дворянство в системе местного управления Казанской губернии второй половины XIX века // Научный диалог. – 2025. – Т. 14. – №. 4. – С. 476-493.

10. Айлинь Л. Экономическое и политическое значение земства в России во второй половине XIX века // Социально-политические исследования. – 2024. – №. 4 (25). – С. 112-126.

11. Саевская М. А. Дискуссия о природе земского самоуправления в русской консервативной мысли второй половины XIX – начала XX в. // Вестник Томского государственного университета. История. – 2025. – № 96. – С. 68–74. DOI: 10.17223/19988613/96/9.

12. Сорокин А. А. Городская избирательная система в России в конце XIX века: критика в провинциальной периодической печати // Научный диалог. – 2024. – Т. 13. – № 1. – С. 507–525. DOI: 10.24224/2227-1295-2024-13-1-507-525.

13. Сорокин А. А. Земское самоуправление и институт земских выборов по Положению о земских учреждениях 1890 г. в оценках российского общественного мнения на рубеже XIX–XX вв. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2025. – № 4. – С. 22–32.

14. Кистенева О. А., Кистенев В. В., Ухватова Е. А. История становления и развития земской медицины в Белгородском уезде Курской губернии (к 160-летию земской медицины) // Международный научно-исследовательский журнал. – 2024. – № 2 (140). DOI: 10.23670/IRJ.2024.140.68.

15. Евтехов Р. А. Эволюция взаимодействия городского общественного управления и полиции в контексте реформ и контрреформ в Российской империи в последней трети XIX – начале XX в. // Вестник Бурятского государственного

университета. Гуманитарные исследования Внутренней Азии. – 2025. – № 3. – С. 22–29. DOI: 10.18101/2305-753X-2025-3-22-29.

16. Пуневский Я. В. Самоуправление уездного города Пошехонье Ярославской губернии в 1870–1914 гг. // Российская история. – 2026. – № 2. – С. 36–49.

17. Савичев А. А. Городское самоуправление России в середине XIX – начале XX века: юридико-урбанологическое измерение // История государства и права. – 2025. – № 7. – С. 49–56. DOI: 10.18572/1812-3805-2025-7-49-56.

18. Борисов А. Д. Теоретические основы общественного самоуправления в истории общественной мысли // Вестник Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета. Серия № 3. Гуманитарные и общественные науки. – 2024. – № 2. – С. 39–46. DOI: 10.24412/2308-7196-2024-2-39-46.

References

1. Mikheev D. S. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: nash put' dlinoyu v poltora stoletiya // Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki». – 2023. – T. 9. – №. 3 (35). – S. 223-231.

2. Karnishin V. Yu. Problemy razvitiya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v kontse XIX v.: vzglyad konservatora // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2023. – T. 11. – №. 1 (41). – S. 3-10.

3. Gevork'yan D. P., Makhmudaliev K. A. Evolyutsiya gosudarstvennogo upravleniya v Respublike Dagestan: ekonomiko-pravovye i administrativno-pravovye osnovy v usloviyakh sistemnykh vyzovov 2020-kh godov // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. – 2025. – №. 8 (178). – S. 19.

4. Dzhamaludinova M. Yu., Gadzhieva G. D., Kurbanova P. Sh. Genezis instituta mestnogo samoupravleniya: otechestvennyi i zarubezhnyi opyt // Zhurnal prikladnykh issledovanii. – 2023. – №. S1. – S. 78-84.

5. Musenko P. A. Vklad Berdyanskogo zemstva poslednei treti XIX v. v razvitie uezda i zadachi sovremennogo razvitiya goroda i munitsipal'nogo okruga v sostave Rossii // Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya. – 2025. – №. 4. – S. 331-346.

6. Khaustov N. S. Evolyutsiya pravitel'stvennogo nadzora za mestnym upravleniem v Rossiiskoi imperii: ot reform Aleksandra II k Fevral'skoi revolyutsii 1917 goda // Yuridicheskaya nauka i praktika. – 2026. – T. 21. – №. 4. – S. 47-57.

7. Palikova T. V. Gorodskoe obshchestvennoe upravlenie v Zabaikal'e v kontekste reform poslednei chetverti XIX v // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye issledovaniya Vnutrennei Azii. – 2025. – №. 3. – S. 6-12.

8. Podlesnykh S. N. Vopros tsentralizatsii i detsentralizatsii vlasti v rossiiskoi istoriografii 1860-1890-kh godov // Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo. – 2024. – T. 13. – №. 6. – S. 246-261.

9. Mironova E. V. Potomstvennoe dvoryanstvo v sisteme mestnogo upravleniya Kazanskoi gubernii vtoroi poloviny XIX veka // Nauchnyi dialog. – 2025. – T. 14. – №. 4. – S. 476-493.

10. Ailin' L. Ekonomicheskoe i politicheskoe znachenie zemstva v Rossii vo vtoroi polovine XIX veka // Sotsial'no-politicheskie issledovaniya. – 2024. – №. 4 (25). – S. 112-126.

11. Saevskaya M. A. Diskussiya o prirode zemskogo samoupravleniya v russkoi konservativnoi mysli vtoroi poloviny XIX – nachala XX v. // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. – 2025. – № 96. – S. 68–74. DOI: 10.17223/19988613/96/9.

12. Sorokin A. A. Gorodskaya izbiratel'naya sistema v Rossii v kontse XIX veka: kritika v provintsial'noi periodicheskoi pechati // Nauchnyi dialog. – 2024. – T. 13. – № 1. – S. 507–525. DOI: 10.24224/2227-1295-2024-13-1-507-525.

13. Sorokin A. A. Zemskoe samoupravlenie i institut zemskikh vyborov po Polozheniyu o zemskikh uchrezhdeniyakh 1890 g. v otsenkakh rossiiskogo obshchestvennogo mneniya na rubezhe XIX–XX vv. // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. – 2025. – № 4. – S. 22–32.

14. Kisteneva O. A., Kistenev V. V., Ukhvatova E. A. Istoriya stanovleniya i razvitiya zemskoi meditsiny v Belgorodskom uezde Kurskoi gubernii (k 160-letiyu zemskoi meditsiny) // Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal. – 2024. – № 2 (140).

DOI: 10.23670/IRJ.2024.140.68.

15. Evtekhov R. A. Evolyutsiya vzaimodeistviya gorodskogo obshchestvennogo upravleniya i politsii v kontekste reform i kontrreform v Rossiiskoi imperii v poslednei treti XIX – nachale XX v. // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye issledovaniya Vnutrennei Azii. – 2025. – № 3. – S. 22–29. DOI: 10.18101/2305-753X-2025-3-22-29.

16. Punevskii Ya. V. Samoupravlenie uezdnogo goroda Poshekhon'e Yaroslavskoi gubernii v 1870–1914 gg. // Rossiiskaya istoriya. – 2026. – № 2. – S. 36–49.

17. Savichev A. A. Gorodskoe samoupravlenie Rossii v seredine XIX – nachale XX veka: yuridiko-urbanologicheskoe izmerenie // Istoriya gosudarstva i prava. – 2025. – № 7. – S. 49–56. DOI: 10.18572/1812-3805-2025-7-49-56.

18. Borisov A. D. Teoreticheskie osnovy obshchestvennogo samoupravleniya v istorii obshchestvennoi mysli // Vestnik Permskogo gosudarstvennogo gumanitarno-pedagogicheskogo universiteta. Seriya № 3. Gumanitarnye i obshchestvennye nauki. – 2024. – № 2. – S. 39–46. DOI: 10.24412/2308-7196-2024-2-39-46.

Статья поступила в редакцию 15.04.2026; одобрена после рецензирования 20.05.2026; принята к публикации 08.09.2026.

The article was submitted 15.04.2026; approved after peer review 20.05.2026; accepted for publication 08.09.2026.