



Научная статья
DOI [10.19181/nko.2026.32.1.3](https://doi.org/10.19181/nko.2026.32.1.3)
EDN [YJLJEM](https://edn.ras.ru/YJLJEM)
УДК 321.01



В. С. Слобожникова¹
¹ ГАУГН. Москва, Россия

П. Д. КИСЕЛЁВ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СТРУКТУРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Аннотация. Управляемость политического пространства в рамках любой формы организации власти следует отнести к фундаментальным проблемам в политике. Его устройство предопределяется не только вызовами времени, но и историческими практиками и их осмыслением. В статье анализируется ценный опыт подготовки и реализации реформы П. Д. Киселёва в 30–50-е гг. XIX в. по организации управления территориями Российской империи, на которых проживали государственные крестьяне. Сделан вывод, что, несмотря на сословный характер предложенной Киселёвым модели, её следует отнести к базовым в организации сочетания государственного управления (на уровне губерний и округов) и самоуправления (в волостях и сельских обществах). Это обусловлено тем, что в ходе «реформ Киселёва» были поставлены проблемы разграничения властных полномочий, строго регламентированного участия чиновников в организации самоуправления и введён строгий запрет на вмешательство в текущие дела, что актуально и сегодня. Особого внимания заслуживает структура самоуправления и подходы к его формированию: самоуправление на уровне волостей и сельских обществ, выделение распорядительных и исполнительных органов в его структуре, создание сельских обществ, альтернативность выдвижения кандидатов из крестьянской среды, организация процедур реального участия крестьян в самоуправлении в разном качестве. П. Д. Киселёв не только предложил управленческую структуру, которая вписалась в современные ему политические реалии абсолютистского государства и сохранившегося общинного самоуправления, но и доказал, возглавляя её реализацию, эффективность разработок, повысив социально-экономический уровень развития государственных крестьян, что было бы невозможно без внедрения предложенной модели самоуправления. В статье показан значимый вклад П. Д. Киселёва в поиск эффективной модели территориально-регионального управления для России, сочетающей государственное управление и самоуправление, и разработку принципов её функционирования.

Ключевые слова: политическая мысль России, П. Д. Киселёв, местное самоуправление, региональное управление, реформа государственных крестьян, Российская империя, XIX век, государственные крестьяне

Для цитирования: Слобожникова В. С. П. Д. Киселёв о местном самоуправлении в структуре регионального уровня публичной власти в России // Наука. Культура. Общество. 2026. Т. 32, № 1. С. 36–49. DOI [10.19181/nko.2026.32.1.3](https://doi.org/10.19181/nko.2026.32.1.3). EDN [YJLJEM](https://edn.ras.ru/YJLJEM).

Введение. Управляемость политическим пространством, контролируемым властью, можно отнести к ведущим вызовам для политических элит и их лидеров со времён образования партий в различных формах, но особенно остро этот вопрос встаёт в государственных конструкциях, непосредственно связанных с выстраиванием системы управления над определёнными регионами. Территориально-государственное устройство современной России характеризуется

сложной структурой на огромном пространстве. В 2025 г. в Российской Федерации принят новый Федеральный закон о местном самоуправлении, в котором есть специальное указание: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (Глава 1, Ст. 6.1)¹. В современном законодательстве самоуправление рассматривается в контексте системы публичной власти страны, что не снимает проблемы соотношения и соподчинения структур этой системы. Это особенно заметно в сфере контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти в историческом контексте и живучести традиций прошлого.

К современной модели регионального уровня политической власти и его соотношению с местным самоуправлением наша страна шла не одно столетие, испробовав различные варианты организации территориального самоуправления. В России устройство власти на отдельных территориях стало важным для правителей с момента образования государства, объединения земель вокруг Москвы и создания единого центра. Из двух тенденций в решении этой проблемы — усиления централизации и вписывания в государственное управление территориального самоуправления — к концу XVII в. власть Московской Руси выбрала централизацию, усилив власть назначаемых воевод; под средневековой демократией, которая строилась на разветвлённой системе территориального самоуправления, была подведена историческая черта. Её элементы с ограниченными полномочиями остались только на уровне крестьянской общины.

Однако абсолютная централизация и бюрократизация политической власти в стране оказались невозможными даже на имперском этапе развития. Поиски вариантов включения общественной власти в политическую (государственную) систему начались с Петра I и носили не столько территориальный, сколько сословно-территориальный характер, касаясь дворян и мещан. Попытки закрепить в местном самоуправлении в качестве основного территориальный принцип и вписать его в систему государственной власти особенно активно предпринимались во второй половине XIX в. и связаны с реформами Александра II. Апробация решения этой проблемы приходится на 30–40-е гг. этого века и связана с именем Павла Дмитриевича Киселёва и его чрезвычайно успешной, по мнению современных исследователей, реформой государственных крестьян, заложившей основы, актуальные для понимания современных процессов. Обращение к разработкам П. Д. Киселёва сегодня важно с точки зрения изучения соотношения местного самоуправления с государственной властью и его места в региональном управлении. Особенно актуально изучение предложенных этим мыслителем и государственным деятелем принципов формирования самоуправления, его структуры и роли в устройстве отдельных территорий, выходящей за рамки государственно-хозяйственных нужд.

Самоуправление относится к негосударственным акторам политического процесса. Его функции не ограничиваются управлением на определённой территории. От действенности, а не формальности его функционирования зависит уровень гражданственности, качество общества, политическая культура не только на уровне сознания, но и на уровне поведения, активного участия в общественных делах. Особенную значимость организация политической власти на региональном уровне, её соотношение с самоуправлением приобретают в со-

¹ Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Президент России: [официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51732> (дата обращения: 11.11.2025).

временных условиях необходимости корректировки государственного функционала, процессов демократизации, востребованности гражданственности и динамичного этногенеза.

Политическая культура нации оказывает самостоятельное влияние на социальное и политическое развитие страны. Одним из источников формирования современной российской политической культуры служит интеллектуальное наследие дореволюционной политической мысли. Изучение наследия мыслителей означает не только качественное приращение знаний в теоретической сфере, но и определённый вклад в познание проблем национальной идентичности. Политическая мысль России составляет важную часть гуманитарного знания и духовной культуры страны. В мировой интеллектуальной практике она признана самостоятельным направлением — субдисциплиной политологии. Несомненны успехи американской и западноевропейской политологии как в постановке, так и в трактовке многих проблем современного политического процесса, однако американоцентризм современной политической науки в определённом смысле уже исчерпал себя. Сегодня для всех очевидно, что без достижений мировой политической науки и разработок политических проблем русскими мыслителями невозможно становление современной национальной политической науки, отвечающей интересам страны. Можно по-разному, с современных позиций и с учётом степени развития политической науки, оценивать уровень проработки тех или иных проблем, но нельзя не признать, что мыслителей России волновали прежде всего российские проблемы. Вековые наработки в области описания, изучения и анализа политической сферы позволяют нам лучше понять страну, в которой мы живём. И тем более необходимо знать её тем, кто ею управляет, властвует в ней и будет делать это в будущем. Поэтому изучение политической мысли в целом и политических взглядов отдельных мыслителей — это предмет не только научного, но и сугубо практического значения для современной России и отечественной политологии [1, с. 3–4].

Каждая страна опирается на собственный исторический опыт и осмысление политических практик мыслителями и государственными деятелями. Особенно это актуально, если современное положение рассматривать не с позиции законсервированности или статики, а в динамике, развитии и совершенствовании. В этом контексте обращение к взглядам деятелей, принимавших участие в реформировании местного самоуправления в России и приближавших его современное качество и состояние, не теряет актуальности в XXI веке. Статья фокусируется на анализе принципов организации местного самоуправления в трактовке П. Д. Киселёва как модели, сочетающей государственное руководство и общественную инициативу.

Методология исследования. В политической науке сложились две основные традиции изучения политических взглядов. Одна предполагает их выявление на основе теоретических разработок мыслителей; другая, расширяя источниковую базу, выходит на анализ социально-политической мысли [1, с. 18–22]. Автор придерживается первой из названных традиций, считая политические идеи персонифицированными. Цель статьи состоит в выявлении принципиальных подходов к организации и функционированию микрорегионального уровня публичной власти — местного самоуправления, разработанных Павлом Дмитриевичем Киселёвым (1788–1872 гг.).

Монополия на исследование жизни и деятельности П. Д. Киселёва принадлежит историкам. В дореволюционный период (до 1917 г.) деятельность Павла Дмитриевича рассматривалась в контексте императорских правлений [2]. В период правления Николая I (1825–1855 гг.) раскрывалась его роль в решении крестьянского вопроса, особенно реформы государственных крестьян [3]. Исследователями правления Александра II подчёркивался особый вклад Киселёва в освобождение крестьян от крепостной зависимости [4]. За заслуги перед Отечеством материал о нём был внесён в 25-томный «Русский биографический словарь», издававшийся в 1896–1918 гг. [5].

В советское время, в середине XX века, вышел фундаментальный двухтомный труд Н. М. Дружинина о государственных крестьянах и реформе П. Д. Киселёва [6; 7]. Интерес к вкладу П. Д. Киселёва в развитие России на современном этапе изучения избранной для данной статьи проблематики был вызван публикацией С. В. Мироненко, посвящённой тайнам политической истории России в первой половине XIX века [8]. Продуктивным, с точки зрения изучения жизни и деятельности Павла Дмитриевича, оказался XXI век. В первом десятилетии вышло несколько статей и была защищена кандидатская диссертация Р. А. Румянцевым [9; 10]. Во втором десятилетии А. Минин опубликовал монографию «Граф П. Д. Киселёв: портрет министра как зеркало эпохи» [11]. В третьем десятилетии к изучаемой проблеме обратилась И. А. Резванцева («Киселёв — великий русский реформатор») [12], а Р. Т. Латыпов и А. В. Ручкин посчитали нужным изучить опыт П. Д. Киселёва по созданию Министерства государственных имуществ в контексте складывания системы управления государственной собственностью в России с 1837 по 1917 гг. [13, с. 156–158]. Непосредственно политическим взглядам П. Д. Киселёва посвящены статьи В. С. Блиновой конца 90-х гг. XX века [14; 15; 16], в которых раскрывалось отношение Павла Дмитриевича к российскому государству и к разработкам местного самоуправления.

Таким образом, насыщенная событиями биография П. Д. Киселёва предопределила обращение исследователей — как дореволюционных, так и современных — к различным периодам его жизни и службе на высоких государственных постах, прежде всего во главе Министерства государственных имуществ. Взгляды на организацию регионального уровня политической власти и местное самоуправление, как и сама реформа этого уровня общественно-политической власти, за редким исключением рассматриваются в контексте реформы государственных крестьян, которая как современниками, так и потомками оценивается различно [2, с. 174; 13, с. 158; 14, с. 32–33].

При разработке подходов к изучению политических взглядов П. Д. Киселёва учитывалось несколько базовых факторов.

Во-первых, традиционно политическая мысль исследуется на основе обращения к теоретическому наследию мыслителей, занимающихся анализом политико-социально-гуманитарной реальности, представленным сегодня целым рядом наук различного уровня теоретического обобщения и использования эмпирических данных. При изучении этого направления в политической науке возникает серьёзный вопрос о прикладном значении разрабатываемых мыслителями проблем.

Во-вторых, учитывались принципы и наработки герменевтики: для понимания текстов необходимо изучить личность автора и обязательно обратиться к историческому и культурному контексту, в котором находился мыслитель, что помогает понять его личностные мотивы.

В-третьих, использовались трактовки рационализма, предложенные известным британским философом Майклом Оукшотом (1901–1990 гг.), 17 лет возглавлявшим кафедру политологии Лондонской школы экономики и политических наук. В контексте избранной для статьи темы важна не столько его консервативно-традиционалистская ориентация, сколько подходы к определению истинности и эффективности знания, которое может выстраиваться на разных источниках. Оукшот, критикуя либеральный рационализм, получивший широчайшее распространение в мире, теоретически обосновывал необходимость перехода на традиционалистские позиции в познании. Чисто теоретическое знание он определял как рационалистическое, техническое. Для получения истинного знания необходимо ещё и знание, полученное на основе практики и опыта, которое Оукшот называл «практическим» и относил к «традиционному типу знания». Оно, по его мнению, присутствует «в любой деятельности; без него невозможно ни овладеть каким бы то ни было умением, ни заниматься какой-то конкретной деятельностью». Эти «два вида знания» «являются двумя компонентами знания, вовлечённого в любую конкретную человеческую деятельность», что «справедливо и относительно политики: знание политики предполагает обладание как техническими, так и практическими познаниями» [17, с. 13–15].

В-четвертых, П. Д. Киселёв представляет собой пример политического деятеля, удачно сочетавшего успешный опыт военной, дипломатической и административной службы. Он не только разработал реформу государственных крестьян, но и успешно руководил её осуществлением на протяжении 19 лет, а затем из предложений императора (членство в Государственном совете или возглавить посольство во Франции после заключения позорного для России Парижского мира) выбрал служение стране в качестве посла и очень многое сделал для восстановления авторитета России после проигранной Крымской войны. Обращение не только к теоретическим разработкам Павла Дмитриевича, но и к практической реализации реформы государственных крестьян позволит получить более полное представление о политическом знании, которым обладал Киселёв.

В-пятых, для выявления представлений о самоуправлении в региональном политическом управлении автором использовался структурно-функциональный подход, что позволило проанализировать структуру этого уровня публичной власти и функционал каждого элемента (института) в трактовке П. Д. Киселёва.

Историко-политический контекст формирования взглядов П. Д. Киселёва. На протяжении двух веков Россия существовала в статусе империи. Преобладающую часть XIX в. страна переживала системный кризис — кризис феодально-крепостнической системы, основу которой составляли абсолютизм и крепостное право. Вклад императоров в решение этих проблем можно оценивать по-разному, но каждый из них не мог позволить себе игнорировать вызовы времени, в том числе и Николай I (1825–1855 гг.). Исследователи как прошлого, так и современности сходятся во мнении, что он понимал глубину опасности сохранения крепостничества, считал необходимым реформировать отношения в деревне и ликвидировать крепостное право, но стал заложником господствующего среди дворянства мнения о его исторической предопределённости, традиционности и спасительности для «неразумных» крестьян, которые без опеки помещиков сопьются и обнищают [5, с. 9, 117–118, 134; 9, с. 28; 18, с. 210].

Несмотря на то, что даже в высших сферах с недоверием относились к образованию народа, императором был выбран путь демонстрации положительного примера реформирования жизни государственных крестьян как шага к отмене крепостного права. Этот шаг призван был преодолеть сопротивление, изменить мнение дворянства и убедить его в неэффективности крепостного права, экономической как минимум. Проводником этих идей Николай I избрал П. Д. Киселёва, который до этого блестяще себя зарекомендовал на военной службе и при устройстве государственной власти на освобождённых Россией территориях в Молдавии и Валахии.

Реформу государственных крестьян николаевского времени общепризнанно называют «реформой Киселёва». Из всех попыток изменить отношения в российской деревне, предпринятых ранее, она стала самой заметной и результативной реформой в отношении казённой деревни. Даже оппонент реформы граф Е. Ф. Канкрин (1774–1845 гг.) называл созданное по инициативе П. Д. Киселёва для её проведения Министерство государственных имуществ «не только Министерством имуществ, но и преимуществ» [13, с. 158].

С юридической точки зрения, государственные крестьяне до создания этого Министерства находились в ведении Министерства финансов, а с структурно-социальной стороны составляли податное сословие, от налогоплательского потенциала которого в условиях тогдашней аграрной России напрямую зависело наполнение государственного бюджета. Основные положения реформы были приняты в 1837–1841 гг. и предполагали решение широкого круга экономических, политических, юридических и социальных задач (наведение порядка в управлении казёнными землями, предотвращение их растаскивания помещиками и чиновниками, упорядочение взимания налогов, введение более прогрессивных форм сборов, подъём сельскохозяйственного производства и развитие социальной инфраструктуры).

Не только советские, но и дореволюционные издания о П. Д. Киселёве единодушны во мнении, что он резко критически относился к российским реалиям, особенно к положению в деревне, состоянию сельского населения и российской бюрократии. Нищих крестьян он считал бедой государства и угрозой его спокойствию, отмечая, что крестьяне «коснели в грубом невежестве, поражены развратом и безначалием, довершали своё расстройство нетрезвостью» [18, с. 18–19]. Подобные оценки отражали патерналистский взгляд эпохи, характерный для государственного деятеля того времени. Именно в этих условиях формировались взгляды Киселёва на необходимость сочетания государственного контроля с элементами общественного самоуправления.

Представления П. Д. Киселёва о региональном уровне публичной власти и организации самоуправления. Реформа государственной деревни задумывалась и осуществлялась П. Д. Киселёвым на основе комплексного подхода и затрагивала все стороны жизни крестьян. Она призвана была, с одной стороны, защитить государственных крестьян от произвола чиновников и помещиков, а с другой — поспособствовать развитию деревни не только экономическому, но и социальному, и культурному. По сути, Киселёв предложил современное видение роли местного самоуправления в контексте территориальной публичной власти.

Реализация реформы была невозможна без структурно-организационных нововведений. Основу новой структуры регулирования жизни государственных

крестьян составили управленческо-правовые изменения. Полицейский и Судебные уставы, по убеждению П. Д. Киселёва, призваны были ввести в практику жизни государственной деревни юридические начала. Реформа формировала новое правовое пространство отношений государства и крестьян, они должны были нести строго оговорённые обязанности по отношению друг к другу, то есть вводился принцип взаимной ответственности (в категориях современной политической науки — разграничение полномочий). Это в условиях абсолютной монархии первой половины XIX в., строившейся на принципе жёсткого подчинения, не принималось бюрократией и рассматривалось как разрушение исконных основ государственности, а в современных условиях может быть отнесено к насущной необходимости выстраивания отношений государства и местного самоуправления как управленческого территориального института гражданского общества.

Организационно обеспечить реализацию принципа ответственности призвана была создаваемая новая система управления казённой деревней, сочетавшая государственное руководство и крестьянское самоуправление. В анализе следует учитывать также, что в условиях сословной структуры российского общества реформа проводилась только по отношению к крестьянству, относившемуся к податным сословиям². Общероссийское управление казённой деревней, по настоянию П. Д. Киселёва, сосредотачивалось в Министерстве государственных имуществ, которое он создал и возглавлял на протяжении 19 лет. Региональное управление в унитарной империи, какой была Россия в то время, не могло не быть теснейшим образом связано со структурой административно-территориального устройства страны, поэтому в основу регионального и местного управления была положена четырёхъярусная административная система (губерния — округ — волость — сельское общество).

П. Д. Киселёвым было предложено в губерниях и округах организовать для государственных крестьян государственное управление, а в волостях и сельских обществах — самоуправление, то есть региональный уровень публичной власти предлагалось структурно строго разделить на государственную — политическую власть и самоуправленческую — общественную.

В губерниях с этой целью создавались Палаты государственных имуществ, руководителями которых министр назначал главных управляющих, занимавшихся общим руководством государственными крестьянами; к их функционалу относились четыре категории дел: организация в округах, волостях и сельских обществах местного управления; поддержание среди крестьян порядка; забота о правах, хозяйстве и культурно-бытовых нуждах крестьян; контроль за отбыванием повинностей. Структура Палаты состояла из двух отделений: хозяйственного, которым руководил советник, и лесного во главе с губернским лесничим. Штат каждого из отделений насчитывал от 28 до 43 человек. Вторая ступень политического управления государственными крестьянами формировалась в округе. Главной фигурой здесь являлся окружной начальник. По реформенному законодательству на него возлагалась обязанность непосредственного опекуна крестьян, руководителя и организатора всех сторон деревенской жизни; на этой должности структурно должно было заканчиваться государственное управление [6, с. 527–528, 534–542].

² Крепостные крестьяне считались собственностью дворян-помещиков и не составляли самостоятельного сословия.

На следующих уровнях — волостном и сельском — организовывалось самоуправление, то есть в волостях и сельских обществах по широчайшему кругу вопросов не предусматривалось государственного вмешательства. На этом особенно настаивал П. Д. Киселёв. Организация общественного самоуправления предусматривала создание и функционирование распорядительных и исполнительных управленческих структур³. Распорядительная власть в волости принадлежала волостному сходу, в который направлялись представители от сельских обществ. Формирование этого представительного органа самоуправления было чётко проработано. Выборы его представителей проводились раз в три года, 1 ноября, в каждом сельском обществе путём опроса в два тура. Один член волостного схода выдвигался от 20 дворов. Он должен был быть не моложе 25 лет, хорошего поведения, не из бездомных, рачительным хозяином [6, с. 546]. Волостной сход собирался один раз в три года для выборов исполнительных органов волостного самоуправления (волостного правления и волостной расправы). В волостное правление избирались волостной голова и два его заместителя по хозяйственной и полицейской части. В состав волостной расправы, которая занималась судебно-апелляционными делами, избирались «добросовестные», а возглавлял её волостной голова [6, с. 544–545].

П. Д. Киселёв предложил и ввёл особый порядок отбора кандидатов на должности волостного начальства: каждое сельское общество избирало по три кандидата на каждую волостную должность; из числа предложенных волостной сход избирал также по три кандидата; из числа этих избранных окружной начальник, Палата государственных имуществ и губернатор утверждали одного. Претендовать на волостные должности не могли кандидаты, которые уже служили в выборной должности три срока, если им было более 60 лет, если страдали тяжёлыми недугами и если в семье не было другого взрослого работника [6, с. 547], то есть на выборные должности вводились определённые ограничения — цензы.

Низовую ступень крестьянского самоуправления, основную управляющую единицу в соответствии с реформой, составляло «сельское общество», а не селение, деревня или село с общинным самоуправлением, которое сохранялось. Географически «сельское общество» формировалось из нескольких селений, расположенных на расстоянии не далее 15 вёрст друг от друга и насчитывавших до 1500 ревизионных душ; всё это пространство становилось территорией ответственности самоуправляющегося сельского общества и поступало в его распоряжение. Полагаем, что это предложение прежде всего связано было с необходимостью защиты крестьянских земель от их незаконного захвата и возвращения уже захваченных.

По реформе Киселёва высшими распорядительными полномочиями наделялся сельский сход. В его состав входили выборные и представители исполнительной власти самоуправления. В число выборных каждые 10 дворов выдвигали по два человека из совершеннолетних глав семейств. Если на сходе обсуждался вопрос отдельного селения, то на нём присутствовали все домохозяева этого селения. Сроки созыва сельских сходов были строго регламентированы и предусматривали сходы, решающие разные задачи. Три раза в год собирались обыкновенные сходы для обсуждения и решения общественных дел. Специальные

³ Наши современники такие политические понятия, как «республика», «разделение властей», «выборы», относят к аксиоматичным, не отдавая, как правило, себе отчёта в длительности пути нашей страны к такому качеству повседневности.

сходы раз в три года избирали сельское начальство. Чрезвычайные сходы проводились только с разрешения окружного начальства. П. Д. Киселёв отказался от идеи проведения общей сходки всего сельского общества по двум соображениям. Во-первых, в многолюдном собрании затруднено рассмотрение дел, а во-вторых, это позволяло предотвратить проникновение в состав «выборных» недобросовестных людей, которые могли бы захватить власть и злоупотреблять ею, распоряжаясь общественными делами [6, с. 557–558].

Исполнительную власть в сельском обществе возглавлял старшина. Его главным помощником в каждом селении являлся сельский староста. К представителям сельской исполнительной власти относились также сборщик податей и его помощники, смотритель запасного магазина, писарь, сотские, десятские, полесовщики и пожарные старосты. Сельский сход на каждую должность избирал по три кандидата, из которых волостное правление отбирало одного. Палата государственных имуществ утверждала эту кандидатуру [6, с. 562]. В состав органов сельского управления входила также сельская расправа, которая занималась разбором крестьянских споров и мелких проступков, не требующих формального судебного разбирательства, а также оценкой и продажей имущества неисправных плательщиков налогов [6, с. 569].

Подходы, используемые в управлении государственными крестьянами, были для П. Д. Киселёва принципиальными. Он разделял популярное в то время мнение о младенческом состоянии народа и стремился предоставить ему возможность осознать свои гражданские права. По мнению Павла Дмитриевича, безнравственность чиновников и самих крестьян достигла высшей степени и требовала усиленных мер для искоренения злоупотреблений. Киселёв постоянно предостерегал чиновников от вмешательства во внутренние мирские дела, особенно в разбор споров и тяжб между крестьянами, в работу сельских и волостных управ. Чиновникам запрещалось участвовать в совещаниях сельского схода и обжаловать его приговоры. Лица, подлежащие отчёту и ответу, устранялись от составления приговоров. Порядок формирования и функционирования крестьянского самоуправления отсекал от участия в нем неблагонадёжных, смутьянов, нарушителей правил и норм. Самоуправление, по Киселёву, предназначалось для домовитых, хозяйственных, добропорядочных крестьян. Избрание на должность рассматривалось как обязательная служба, от которой не смел отказаться ни один крестьянин [6, с. 547].

При реализации реформы «самые горькие разочарования» ожидали П. Д. Киселёва и его сподвижников со стороны чиновников Министерства. Однако «ни одна из ступеней чиновной иерархии Министерства не была так засорена невежественными, грубыми и преступными элементами, как институт Окружного управления», который непосредственно руководил государственной деревней. На службу в этот институт охотно шли отставные офицеры и «прожжённые дельцы бюрократических канцелярий». «Помещичий разврат и безграничное самоуправство» особенно демонстрировали крестьянские «опекуны» — окружные начальники, которые в массе позволяли себе присваивать мирские суммы и принимать «подарки» натурой и деньгами. Проблема виделась Киселёву в недостатке «просвещённых, честных и усердных исполнителей», которые, как минимум, смогли бы наладить делопроизводство, находившееся в особенно плачевном состоянии на уровне самоуправления [7, с. 98–112].

Реализация реформы самоуправления сопряжена была с серьёзными препятствиями. Чтобы в лице крестьянских выборных получить «покорную аген-

туру», чиновники нередко вмешивались в выборы не напрямую, а договариваясь о кандидатах с зажиточными крестьянами. Проверки самого Киселёва показали низкий образовательный, деловой и нравственный уровень выбранных на должности в самоуправлении. Нередко волостные и сельские выборные короткий срок своих полномочий использовали в корыстных интересах: не выплачивали положенные жалования, тратили общественные средства, практиковали «самовольные сборы» не только деньгами, но и натурой. Покорные перед вышестоящим начальством, они грубо и жестоко относились к крестьянам. Что противопоставлялось волоките, небрежности, поборам и насилию, господствовавшим в практике местного самоуправления? П. Д. Киселёв активно использовал административный подход: внимание к жалобам крестьян, удаление и судебные преследования провинившихся [7, с. 113–129]. Краеугольным камнем всего управления П. Д. Киселёв считал законность, которой он буквально поклонялся. Только соблюдение законов и устранение произвола могли обеспечить улучшение благосостояния крестьян. Эти принципы стали основополагающими для его деятельности. Возглавляя 19 лет Министерство государственных имуществ, он настойчиво боролся с казнокрадством, лихоимством и произволом чиновников.

Аристократические салоны расценили реформу Киселёва как умаление прав дворянства. Постоянный оппонент проектов и преобразований князь А. С. Меншиков называл его «злодеем дворянства», считал заражённым «коммунизмом», обвинял в том, что в деревне укоренились демократические начала [7, с. 525–526]. Ещё категоричнее в оценках был князь А. Ф. Голицын, заявлявший, что Министерство государственных имуществ несовместимо с монархическим правлением, так как в нём есть республиканские начала, а именно, общественное начало и мирские суды [2, с. 174].

Заключение. С точки зрения современных представлений о самоуправлении, мы можем критически отнестись к предложенной и реализованной П. Д. Киселёвым модели, так как для самоуправления казённой деревни была характерна жёсткая регламентация, множественность функций и ограниченная демократичность. Однако, если учесть абсолютистский политический контекст, особенности российской бюрократии, уровень неграмотности и политической культуры населения, то во многом становится понятным радикальный смысл понятия «киселизм», которое было распространено в обществе и воспринималось консервативной его частью как более страшное для России, чем «коммунизм». Конечно, следует учитывать, что самоуправление функционировало в социальном сегменте казённых крестьян, в определённое историческое время, отличавшееся определёнными качественными параметрами общества и государства. Причины «вкоренившейся заразы» Киселёв видел в недостатке честных людей, в низком уровне морального развития общества и возлагал надежды на медленное нравственное совершенствование.

Критическое отношение самого П. Д. Киселёва к реализации реформы не отменяет достоинств его разработок и предвидения того, каким должно быть самоуправление. К вневременным позитивным моментам предложенной им модели самоуправления следует отнести следующие положения:

- чёткое законодательное разграничение региональной публичной власти на политическую (государственную) и общественную (самоуправленческую);

- законодательно закреплённый принцип взаимной ответственности в структуре публичной власти между территориальными государственными структурами и органами местного самоуправления;
- выделение в структуре общественного самоуправления распорядительной и исполнительной властей (к распорядительным относились волостной и сельский сходы, которые формировали исполнительные структуры);
- теснейшая связь самоуправленческой должности и функционала;
- определение ограничений (цензов) для занятия выборных должностей;
- введение альтернативности при избрании на должности;
- разработка строгих требований к кандидатам и их количеству.

По сути, предложенная П. Д. Киселёвым модель самоуправления пронизана демократизмом (и это в условиях абсолютной монархии!), причём он был ограниченным на уровне утверждения выбираемых должностных лиц исполнительных структур и полным на уровне принятия решений и их исполнения. Модель предусматривала включение всех домохозяев в принятие решений в разной степени; альтернативность выборов способствовала выделению из крестьян наиболее активных и созданию, по сути, самоуправленческого резерва.

Ценно, что П. Д. Киселёв в самоуправлении видел не просто управленческий потенциал по исполнению государственных обременений казённой деревни и взиманию податей, а рассматривал его как важнейший институт осуществления правительственного попечительства, считал его организатором различных сторон сельской жизни, а не только хозяйственной. Самоуправление призвано было укрепить солидарность, ответственность, повысить политико-культурный уровень как сельского общества в целом, так и отдельных крестьян, сделать их социально более активными и заинтересованными в устройстве общих дел и развитии территории, на которой они проживали.

Как и рассчитывал П. Д. Киселёв, самоуправление способствовало модернизации деревни, развитию производительных сил казённой деревни, улучшению качества жизни казённых крестьян. Финансирование новых для деревни мероприятий по организации продовольственного дела (обеспечение крестьян «семенами и продовольствием на случай неурожая и голода»), профилактики пожаров (перепланировка и перестройка деревянно-соломенной деревни, строительство кирпичных заводов, введение страхования), проведение агрономических и ветеринарных мер, содержание училищ, школ, лечебниц, домов призрения почти целиком покрывалось за счёт «крестьянских капиталов» (в 1856 г. они составляли 81% всей суммы накоплений), которые формировались за счёт доходов «от мирских оброчных статей и суммы общественного сбора» [7, с. 217–289]. На наш взгляд, в силу объективных обстоятельств попечительская политика по отношению к казённой деревне не смогла её превратить в «счастливый оазис», но несмотря на это, как свидетельствует статистика, за полвека численность крепостных не увеличилась, а государственных крестьян — в отдельных регионах выросла на 50% (в середине XIX в. из 69 млн чел. населения России 19 млн составляли казённые крестьяне и 23 млн — крепостные, т.е. помещичьи) [18], что косвенно свидетельствует о позитивном влиянии проведённых реформ. Опыт, полученный в результате осуществления реформы П. Д. Киселёва, заслуживает особого внимания, изучения и учёта в политической практике современной России.

Библиографический список

1. Слобожникова В. С. Эволюция политической мысли России (XI — первая половина XX веков). Саратов : Изд-во «КУБиК», 2016. 112 с. ISBN 978-5-91818-463-9.
2. Заблоцкий-Десятовский А. Граф П. Д. Киселёв и его время: материалы для истории императоров Александра I, Николая I и Александра II. В 4 т. Т. 2. СПб : Тип. М. М. Стасюлевича, 1882. 356 с.
3. Князьков С. А. Граф П. Д. Киселёв и реформа государственных крестьян // Великая реформа. Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. В 6 т. Т. 2. М. : Товарищество И. Д. Сытина, 1911. С. 218–233.
4. Готье Ю. В. Граф Павел Дмитриевич Киселёв // Освобождение крестьян: деятели реформы : сб. статей. М. : Научное слово, 1911. С. 54–89.
5. Киселев, Павел Дмитриевич // Русский биографический словарь : в 25 т. Т. 8: Ибак — Ключарев / Изд. под наблюдением председателя Императорского Русского Исторического Общества А. А. Половцова. СПб : Императорское Русское историческое общество, 1897. 756 с.
6. Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. В 2 т. Т. 1: Предпосылки и сущность реформы. Москва ; Ленинград : АН СССР, 1946. 635 с.
7. Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. В 2 т. Т. 2: Реализация и последствия реформы. Москва ; Ленинград : АН СССР, 1958. 617 с.
8. Мироненко С. В. Страницы тайной истории самодержавия: Политическая история России первой половины XIX столетия. М. : Мысль, 1990. 237 с. ISBN 5-244-00406-9.
9. Румянцев Р. А. Военная и государственная деятельность Павла Дмитриевича Киселёва: 1805–1862 гг. : дис... канд. ист. наук : 07.00.02 / Румянцев Роман Александрович. М., 2009. 186 с. EDN [QENAUH](#).
10. Румянцев Р. А. Павел Дмитриевич Киселёв // Вопросы истории. 2008. № 12. С. 50–61. EDN [JWCZGF](#).
11. Минин А. Граф П. Д. Киселёв: портрет министра как зеркало эпохи. СПб : СПбГУПТД, 2012. 238 с. EDN [XMFMSX](#).
12. Резванцева И. А. П. Д. Киселёв — великий русский реформатор // Молодой ученый. 2023. № 44(491). С. 317–320. EDN [SWLXLW](#).
13. Латыпов Р. Т., Ручкин А. В. Система управления государственной собственностью в Российской Империи во второй трети XIX — начале XX века // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2022. № 5(80). С. 155–163. DOI [10.26105/SSPU.2022.80.5.015](#). EDN [PJMDOT](#).
14. Блинова В. С. Взгляды П. Д. Киселева на местное самоуправление // Региональная политика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 2. Саратов: Поволжский межрегиональный учебный центр, 1997. С. 28–33.
15. Блинова В. С. Взгляды П. Д. Киселева на российское государство // Общественная мысль, политические движения и партии в России XIX–XX вв. : Сб. научных статей (по материалам межвуз. науч. конф. (Брянск, 15-16 октября 1996)). Брянск: БГПУ, 1996. С. 16–18.
16. Блинова В. С. О политических взглядах П. Д. Киселева // Проблемы политологии и политической истории : Межвуз. сб. научных трудов. Вып. 6. Саратов: Саратовский университет, 1996. С. 4–8.
17. Оукиот М. Рационализм в политике и другие статьи / Пер. с англ. М. : Идея-Пресс, 2002. 288 с. EDN [TSPQPB](#).
18. Блинова В. С. Государственные крестьяне Саратовской губернии в первой половине XIX века // Вопросы крестьяноведения : сб. статей. Вып. 1. Саратов : Сарат. гос. с/х академия, 1994. С. 92–94.

Поступила: 19.11.2025. Доработана: 12.02.2026. Принята: 20.02.2026.

Сведения об авторе:

Слобожникова Валентина Сергеевна, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры истории политических учений, Государственный академический университет гуманитарных наук. Москва, Россия. slvase@mail.ru
 Author ID РИНЦ: [438055](#); ORCID: [0000-0002-6952-991X](#)

P. D. KISELEV ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE STRUCTURE OF THE REGIONAL LEVEL OF PUBLIC POWER IN RUSSIA

Abstract. The manageability of the political space within any form of government organization should be considered a fundamental problem in politics. Its structure is determined not only by the challenges of the time, but also by historical practices and their interpretation. The article analyzes the valuable experience of the preparation and implementation of P. D. Kiselev's reform in the 1830s–1850s, which aimed to organize the management of the territories of the Russian Empire inhabited by state peasants. It is concluded that, despite the class-based nature of Kiselev's proposed model, it should be considered a fundamental approach to combining state administration (at the level of provinces and districts) and self-government (in volosts and rural communities). This is due to the fact that during Kiselev's "reforms" the problems were raised of delineating authority, strictly regulating the involvement of officials in self-government, and a strict prohibition was introduced on interference in day-to-day affairs, which remains relevant today. Special attention should be paid to the structure of self-government and the approaches to its formation: self-government at the level of volosts and rural communities, the allocation of deliberative and executive bodies in its structure, the creation of rural communities, the alternative nomination of candidates from the peasant environment, and the organization of procedures for the real participation of peasants in self-government in various capacities. P. D. Kiselev not only proposed a management structure that fit into the contemporary political realities of the absolutist state and the preserved communal self-government, but also proved the effectiveness of the developments by leading its implementation, which increased the socio-economic level of development among the state peasants, something that would not have been possible without the implementation of the proposed model of self-government. The article demonstrates a significant contribution by P. D. Kiselev to finding an effective model of territorial and regional governance for Russia, which combines state administration and self-government, and to developing the principles of its functioning.

Keywords: Russian political thought, P. D. Kiselev, local self-government, regional administration, state peasants reform, Russian Empire, 19th century, state peasants

For citation: Slobozhnikova V. S. P. D. Kiselev on local self-government in the structure of the regional level of public power in Russia. *Science. Culture. Society.* 2026;32(1):36–49. (In Russ.). <https://doi.org/10.19181/nko.2026.32.1.3>

References

1. Slobozhnikova V. S. Evolution of political thought in Russia (11th – first half of 20th centuries). Saratov: KUBiK Publ. House; 2016. (In Russ.) ISBN 978-5-91818-463-9.
2. Zablotsky-Desyatovsky A. Count P. D. Kiselev and his time: materials for the history of emperors Alexander I, Nicholas I, and Alexander II. In 4 vols. Vol. 2. St. Petersburg: M. M. Stasyulevich's Printing House; 1882. (In Russ.).
3. Knyazkov S. A. Count P. D. Kiselev and the reform of state peasants. In: The great reform: Russian society and the peasant question in past and present. In 6 vols. Vol. 2. Moscow: I. D. Sytin Partnership; 1911. P. 218–233. (In Russ.).
4. Gautier Yu. V. Count Pavel Dmitrievich Kiselev. In: The emancipation of the peasants: Architects of the reform: Coll. of Arts. Moscow: Nauchnoe Slovo; 1911. P. 54–89. (In Russ.).
5. Polovtsov A. A. (ed.) Kiselev, Pavel Dmitrievich. In: Russian biographical dictionary: In 25 vols. Vol. 8: Ibak – Klyucharev. St. Petersburg: Imperial Russian Historical Society; 1897. (In Russ.).
6. Druzhinin N. M. State peasants and the reform of P. D. Kiselyov. In 2 vols. Vol. 1: Preconditions and essence of the reform. Moscow: Leningrad: Academy of Sciences of the USSR; 1946. (In Russ.).
7. Druzhinin N. M. State peasants and the reform of P. D. Kiselyov. In 2 vols. Vol. 2: Implementation and consequences of the reform. Moscow: Leningrad: Academy of Sciences of the USSR; 1958. (In Russ.).

8. Mironenko S. V. Pages of the secret history of the autocracy: Political history of Russia in the first half of the 19th century. Moscow: Mysl'; 1990. (In Russ.). ISBN 5-244-00406-9.
9. Rummyantsev R. A. Military and state activity of Pavel Dmitrievich Kiselev: 1805–1862. Candidate Degree Thesis. Moscow; 2009. (In Russ.).
10. Rummyantsev R. A. Pavel Dmitrievich Kiselev. *Voprosy Istorii*. 2008;(12):50–61. (In Russ.).
11. Minin A. Count P. D. Kiselev: A Portrait of a minister as a mirror of the era. St. Petersburg: SPbSUTD; 2012. (In Russ.).
12. Rezvantseva I. A. P. D. Kiselev — the great Russian reformer. *Young Scientist*. 2023;44:317–320. (In Russ.).
13. Latypov R. T., Ruchkin A. V. the system of state property management in the Russian empire in the second third XIX — early XX centuries. *Bulletin of Surgut State Pedagogical University*. 2022;(5):155–163. (In Russ.). DOI [10.26105/SSPU.2022.80.5.015](https://doi.org/10.26105/SSPU.2022.80.5.015).
14. Blinova V. S. P. D. Kiselev's views on local self-government. In: Regional policy: interuniversity coll. of scientific papers. Issue 2. Saratov: Volga Interregional Educational Center; 1997. P. 28–33. (In Russ.).
15. Blinova V. S. P. D. Kiselev's views on the Russian state. In: Public thought, political movements and parties in Russia in the 19th–20th centuries: Coll. of scientific arts. (on materials of the interuniversity scientific conference. Bryansk: BSPU; 1996. P. 16–18. (In Russ.).
16. Blinova V. S. On the political views of P. D. Kiselev. In: Problems of political science and political history: interuniversity coll. of scientific papers. Issue 6. Saratov: Saratov University; 1996. P. 4–8. (In Russ.).
17. Oakeshott M. Rationalism in politics and other essays. Moscow: Idea-Press; 2002. (In Russ.).
18. Blinova V. S. State peasants of the Saratov Province in the first half of the 19th century. In: Questions of peasant studies: coll. of arts. Issue 1. Saratov: Saratov State Agricultural Academy; 1994. P. 92–94. (In Russ.).

Received: 19.11.2025. Corrected: 12.02.2026. Accepted: 20.02.2026.

Author information:

Valentina S. Slobozhnikova, Doctor of Political Science, Professor,
Professor of the Department of History of Political Thought,
State Academic University for the Humanities, Moscow, Russia. slvase@mail.ru
ORCID: [0000-0002-6952-991X](https://orcid.org/0000-0002-6952-991X)