

ЗНАЧЕНИЕ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИИ

Петровичева Е.М.

*доктор исторических наук, профессор, директор Гуманитарного института
Владимирского государственного университета
имени А. Г. и Н. Г. Столетовых
600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, д.87.
E-mail: helenp94@mail.ru*

THE ROLE OF THE ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT AT THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN PROVINCE

Elena Petrovicheva

*the doctor of historical sciences, professor,
the director of the Institute of Humanities
of Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletov
600000, Russia, Vladimir, Gorky street, 87.
E-mail: helenp94@mail.ru*

ANNOTATION

The article is devoted to the Russian Zemstvo self-government at the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth century. The author analyzes the zemstvo reforms of 1864 and 1890, investigates the role of the zemstvo in different spheres in provinces of Central Russia, shows the expansion of its competences and reveals the degree of government involvement in solving of important national problems together with zemstvo.

Key words: *the Russian Zemstvo self-government, the zemstvo reforms, the zemstvo competences, the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth century.*

В современной России актуальной задачей является дальнейшее развитие органов территориального самоуправления как важнейших институтов гражданского общества. Выступая с посланием Федеральному собранию в 2013 г., Владимир Владимирович Путин отметил, что в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Президент считает «важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах». Такую работу, по его мнению, необходимо начать и в основном законодательно обеспечить уже в 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы. «...Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований», - отметил президент.

Следует признать, что опыт работы земского самоуправления и его взаимоотношений с властными структурами остается во многом недооцененным, как нашими историками, так и политиками. Сегодня, впрочем как и столетие назад, для исследователей земств главными остаются три наиболее острых вопроса, по которым шли дискуссии в прессе и в специальных работах – это статус органов местного самоуправления, их компетенция и взаимоотношения с властными структурами.

Земства - уездные и губернские распорядительные и исполнительные органы местного всеобщего самоуправления были введены в России по Земской реформе 1864 г. "Положение о губернских и уездных земских учреждениях" получило силу закона 1 января 1864 г .

По Положению, выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах (куриях), созываемых в уездах: землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. В первых двух куриях выборы были цензовыми. Сельские съезды состояли из выборщиков, назначаемых сельскими сходами. Выборы по третьей курии были сословными и многостепенными. В целом эта избирательная система обеспечивала преобладание в земствах дворян.

Закон четко зафиксировал структуру земских учреждений. Они имели распорядительные органы – губернские и уездные земские собрания и исполнительные – губернские и уездные земские управы. Гласные земского собрания избирались на 3 года. Гласные не получали вознаграждения за службу, поскольку органы земского самоуправления не входили в систему государственных учреждений, и служба в них считалась общественной обязанностью. Кроме гласных, избранных населением, в земское собрание входили и некоторые лица по должности.

Земские собрания были открытыми, на них могли присутствовать все желающие. Вопросы (за исключением выборов, привлечения к ответственности должностных лиц земского управления или установления их вознаграждения) решались открытым голосованием гласных. Ход собраний широко освещался в прессе. Земства вели протоколы и издавали журналы и постановления всех своих собраний, как губернских, так и уездных.

В Положении 1864 г. круг компетенции земств не был строго очерчен. В статье 1 говорилось, что земские учреждения создавались “для заведования делами, относившимися к местным хозяйственным пользам и нуждам” губернии и уезда. По Положению земские функции делились на обязательные (государственные) и необязательные (губернские). К первым относились содержание тюрем, устройство и ремонт почтовых трактов и дорог, выделение подвод для разъездов государственных чиновников и полиции и пр.; вторые заключались в содержании земских управ и канцелярий, попечении о народном образовании, медицине, статистике. Для выполнения возложенных на них обязанностей земские управы могли нанимать на службу специалистов различного профиля: учителей, врачей, статистиков, дворников и т.п.

Земским собраниям была предоставлена значительная самостоятельность, что позволяет считать их деятельность важной сферой формирования гражданской идентичности. Они сами контролировали законность проведения выборов, выбирали свои исполнительные органы и, кроме того, могли создавать различные комиссии. Члены земских управ получали жалованье не от казны, а от земства и материально не зависели от администрации. По Земской реформе 1864 г. ни гласные, ни члены управ не пользовались преимуществами лиц, находившихся на государственной службе. В состав земских собраний запрещалось избирать местных начальников губерний, вице-губернаторов, членов губернских правлений, губернских и уездных прокуроров и стряпчих, чинов местной полиции, что увеличивало степень независимости земств от местной администрации. Земские учреждения действовали вполне самостоятельно в пределах вверенных им хозяйственных дел и отличались финансовой независимостью, поскольку имели право облагать население налогами и формировать собственные бюджеты.

В то же время за работой земских учреждений предусматривался государственный контроль и судебный надзор. Были строго определены вопросы, требовавшие утверждения на уровне губернской администрации и министра внутренних дел. Закон обязывал земские учреждения ведать местными делами строго в пределах территории губернии или уезда. Их постановления не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей или учреждений.

Следует признать, что очерченные законом пределы компетенции земств и степень их подчиненности администрации создавали несколько неопределенный статус земских

учреждений. Очевидно все же, что Земское положение 1864 г. воплотило в жизнь основы "общественной" теории самоуправления в гораздо большей степени, чем "государственной".

Поскольку в земствах видели не государственные, а лишь общественные учреждения, то вполне логично, за ними и не признали возможности наделения функциями власти. Земства не получили не только полицейской власти, но и были лишены принудительной исполнительной власти, не могли самостоятельно проводить свои распоряжения в действие, а вынуждены были обращаться к содействию правительственных органов. Более того, первоначально по Положению 1864 г. земские учреждения не были наделены правом издавать обязательные для населения постановления. Все это вызывало недовольство либеральной общественности.

Общественно-хозяйственная теория самоуправления уходила своими корнями в учение об общине. Впервые основные положения этой концепции были разработаны немецкими учеными-юристами Р.Модем и О.Гирке. Наиболее последовательным сторонником теории "общественного самоуправления" в России стал профессор В.Н.Лешков, который доказывал, что права земства составляли особую категорию прав, отличавшуюся от права гражданского, частного или государственного²; князь А.И.Васильчиков, полагавший, что "кроме высших государственных и династических интересов есть еще много скромных нужд и польз, которые должны быть удовлетворены на местах совершенно независимо от политических целей и видов"³.

Сторонники общественной (или общественно-хозяйственной) теории самоуправления противопоставляли деятельность органов местного самоуправления государственному управлению как по субъекту, так и по содержанию; на первый план при этом выдвигался вопрос о компетенции местного самоуправления. Следует признать, что общественно-хозяйственная теория не имела достаточной аргументации. Несостоятельность ее заключалась, прежде всего, в сложности выделения на практике функции управления, касающихся чисто местных хозяйственных или иных интересов, которые являлись бы безразличными для государства.

В пореформенной России общественно-хозяйственная теория начинает подвергаться критике, и в отечественной науке, вслед за европейской, все большее влияние приобретает "государственная теория" самоуправления, которая рассматривала органы самоуправления как составной элемент государственной администрации. Впервые она была сформулирована Л.Штейном и Р.Гнейстом, в России ее положения развивали В.П.Безобразов, А.А.Головачев, А.Д.Градовский, Н.М.Коркунов, М.И.Свешников, В.В.Ивановский и др. Основные положения "государственной" теории самоуправления были определены академиком В.П.Безобразовым в его работе "Земские учреждения и самоуправление", изданной в 1874г.⁴ Она предполагала, что государство обладает правом руководить органами местного самоуправления, смысл деятельности которого должен состоять не в обособлении местного сообщества, а в служении государственным интересам и целям.

Признавая, что самоуправление, наряду с управлением коронным, являлось частью государственного управления, представители "государственной" теории не отождествляли первое и второе. Чем же выделялось, по их мнению, самоуправление из общего государственного механизма? Прежде всего, способом формирования: органы самоуправления избирались местным населением, перед которым они в первую очередь и несли ответственность⁵. Профессор Н.И.Лазаревский писал, что отличительными чертами самоуправления были выборность этих органов и их должностных лиц и гласный характер деятельности.

Государственная теория была воплощена в новом Земском Положении, утвержденном 12 июня 1890 г. По этому положению, кроме уполномоченных от ведомств, права гласных получили все председатели уездных дворянских собраний (уездные и губернские предводители дворянства), а также депутат, назначенный от духовного ведомства. Новое

Земское положение усиливало контроль администрации за выборами земского руководства: если прежде губернатором утверждались только председатели управ, то теперь - также и члены губернской и уездной земской управ, а председатель губернской управы должен был утверждаться министром внутренних дел.

Земское положение 1890 г. усилило административное значение земских учреждений: председатель и члены управ теперь зачислялись в разряд государственных служащих. Предусматривалось административное наказание и штрафы для гласных, пропускавших земские собрания без уважительных причин. Были расширены права председателя управы.

В соответствии с Земским положением 1890 г. в земскую систему вводилось новое звено – губернское по земским делам присутствие, в состав кот. входили лица от администрации: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда; а от земства – председатель губернской земской управы и один губернский гласный. Каждое постановление земского собрания должно было проверяться присутствием на предмет его соответствия государственным законам (на практике в большинстве случаев присутствие принимало сторону земств).

Новое законодательство подчиняло земское самоуправление более интенсивному губернаторскому контролю. Земское положение 1890 г. четко определяло, что "губернатор имеет надзор за правильностью и законностью действий земских учреждений". Было увеличено число вопросов, утверждаемых губернатором. Положение 1890 г. существенно расширило право протеста по поводу постановлений земских собраний со стороны губернатора и министра внутренних дел: теперь они выносились не только на основании незаконности постановления, но и на основании его нецелесообразности. Губернаторам было разрешено проводить ревизию земских учреждений.

Одновременно существенно расширялись права земств, их компетенция в хозяйственной и культурной деятельности (Положение 1890 г., ст.108), в том числе за счёт расширения круга вопросов, по которым земства могли издавать обязательные постановления (санитарные условия жизни населения, противопожарная безопасность, устройство и содержание пристаней, переправ, перевозов, некоторые вопросы народного продовольствия, сфера народного образования и др.). Важно отметить, что, учитывая реальную ситуацию, в 1890 г. законодатели предоставили земствам более широкие полномочия в сфере народного образования: "попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании содержащимися на счет земства школами и другими учебными заведениями" (Положение 1890 г., ст.2, п.10); т.е. ограничительная формула «преимущественно в хозяйственном отношении» была исключена из соответствующей статьи.

Существенным фактором самостоятельности земств оставалось их право формировать свой бюджет. Его основу составляли доходы от налогообложения недвижимого имущества (главным образом, земель и лесов: во второй пол XIX в. в большинстве земств такие поступления формировали 2/3 и более их бюджета), свидетельств и патентов на торгово-промышленные заведения, причем, в начале XXв. доля налогов с торгово-промышленных заведений в бюджетах земств стала расти.

Важно отметить, что первоначально главное внимание земства обращали на выполнение обязательных повинностей, выделяя на это свои основные средства (в 1893 г. расходы земств 30 губерний на эти цели составили 12,1 млн. руб., или около 82% от всех расходов), остальная часть средств шла на выполнение необязательных повинностей. Затем это соотношение кардинальным образом изменилось. В 1914 г. смета земств 43 губерний составила 346,6 млн. руб. (наибольшей она была в земствах Харьковском губернском земстве – 18,1 млн. руб., наименьшей – в Астраханском губернском земстве – 2,65 млн. руб.). Среди обязательных расходов выделялись траты на строительство и ремонт дорог (25 млн. руб., или 7,2% от общей сметы), содержание аппарата самих земств (23,4 млн. руб., или

6,8%), правительственных учреждений (13,8 млн. руб., или 4%) и мест заключения (1,9 млн. руб., или 0,55%).

Львиная доля расходов пошла на необязательные повинности, к которым относились, прежде всего, народное образование и здравоохранение. Именно эти сферы вскоре заняли ведущее место в практической работе земств, о чем красноречиво свидетельствуют земские бюджеты. Накануне первой мировой войны на первом месте стояли расходы на народное образование – 107 млн. руб. (31%); на втором находились затраты на земскую медицину, составлявшие в 1913 г. почти четверть всех земских расходов (82,6 млн. руб. - 23,8%). Третье место занимали расходы на меры по содействию экономическому благосостоянию населения – 28,9 млн. руб. (8,3%), которые по темпам роста накануне войны решительно вышли на первое место. Затем шли расходы на ветеринарию – 10,5 млн. руб. (3%), на общественное призрение – 5,15 млн. руб. (1,5%) пр.⁶

В начале XX в. Россия вступила в решающую стадию модернизации, процесс управления страной значительно усложнился даже по сравнению с серединой XIX в., когда было введено местное самоуправление. Это привело к перераспределению объема компетенции между различными уровнями управления обществом и к повышению роли земств. Власть делегировала значительную часть своих полномочий земским учреждениям, расширяя при этом сферу административного надзора за ними и существенно увеличив их субсидирование.

Эффективность деятельности земского самоуправления в начале XX в. выросла в несколько раз. Это достигалось во многом благодаря поддержке правительства. Этого не хотели признавать либеральные гласные и в еще большей мере - революционно настроенные земские служащие. Они развернули широкую кампанию по дискредитации власти, всячески подчеркивая преимущества общественной работы перед бюрократической⁷. Земская оппозиция усилилась в годы первой мировой войны. Борьбу с исторической властью земская общественность выиграла, но за гибелью думской монархии вскоре последовало уничтожение самих земств.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ <http://news.kremlin.ru>

² См.: Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого // День. 1865. 6, 11, 13 ноября.

³ Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. СПб., 1871-1872. Т.1. С.4-5.

⁴ Там же. С.37.

⁵ См.: Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права. 1905. Кн.1. С.179.

⁶ См.: Петровичева Е.М. Земское самоуправление Центральной России в 1906-1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. Наука и школа. 2003. № 2.

⁷ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1282. Оп.1. Д.1143. Л.6; Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102. Оп.124. Д.30. Ч.9. Л.1; Оп. 125. Д.78. Ч.9. Л.1.