ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ПРИЛОЖЕНИЕ К ЖУРНАЛУ
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

№ 1
2014

ЯНВАРЬ – АПРЕЛЬ

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ ПРОЕКТА
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА,
ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.С. ЭБЗЕЕВА

МОСКВА

СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы конституционализма: доктрина и практика

3 **С.М. Шахрай**
О творческом потенциале действующей Конституции Российской Федерации

Земская реформа: история вопроса

32 **Л.А. Жукова**
Роль земств в решении социальных вопросов в российской провинции в 1864–1914 годах

46 **Н.Г. Королева**
Участие земств в процессе преобразования российской деревни в 1907–1914 годах (исторический опыт)

59 **И.В. Выдрин**
Местное самоуправление в России: об опыте двадцати лет «испытательного срока»

74 **Л.Е. Лаптева**
Земства и государство: пятое колесо или «пятый элемент»?

86 **П.В. Галкин**
Выборы в органы земского самоуправления в 60–70-е годы XIX века (по материалам Московской губернии)

Местное самоуправление: идеи и концепции

100 **В.В. Васильев**
Не забыть главного

107 **Ю.А. Дмитриев**
Воспоминание о будущем, или Чему нас учит история земства

116 **А.Н. Аринин**
Уроки Земской реформы и местное самоуправление

«Круглый стол»

128 Земская реформа 1864 года: уроки истории и современные проблемы

Взгляд сквозь века

156 Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX в.)

194 **А.И. Васильчиков**
Из «Введения» к книге «О самоуправлении»

199 **И.С. Аксаков**
По поводу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» (извлечения)

201 **Н.В. Шелгунов**
Кое-какие итоги (земские выборы) (извлечения)

204 **А.Д. Пазухин**
Современное состояние России и сословный вопрос (извлечения)

С.М. ШАХРАЙ

О творческом потенциале действующей Конституции Российской Федерации

Тот факт, что Конституции 1993 года исполнилось уже 20 лет, говорит о том, что этот основополагающий документ по-прежнему сохраняет свою актуальность и творческий потенциал. Впервые в истории конституционного развития России содержание действующей Конституции не ограничивается лишь текстом самого Основного закона. Конституцию составляют семь ключевых элементов:

базовый текст Конституции Российской Федерации;

федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами Конституции;

решения Конституционного Суда Российской Федерации (содержащие толкование норм Основного закона);

договоры, принятые для реализации частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации;

судебная практика прямого применения норм Конституции Российской Федерации;

указы Президента Российской Федерации об изменении наименований субъектов Российской Федерации;

международные договоры Российской Федерации, связанные с участием России в межгосударственных объединениях (на основании ст. 79 Конституции).

Представляется целесообразным все эти акты, составляющие неотъемлемые «элементы» действующей Конституции, издавать вместе с текстом Основного закона.

Во всем мире успешные государства и ответственные элиты, заинтересованные в государственной целостности, стараются избегать конституционных ревизий, поскольку даже небольшое формальное вмешательство может привести к десакрализации Основного закона и открыть ящик Пандоры политической нестабильности. Российским политическим эли-

---

ШАХРАЙ Сергей Михайлович – проректор МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

там также крайне важно научиться использовать существующие творческие возможности действующей Конституции Российской Федерации для закрепления результатов актуального политического творчества, не занимаясь редактированием, а по существу – ревизией Основного закона.

Творческие возможности Основного закона далеко не исчерпаны, и это также является гарантией обеспечения политической стабильности и поступательного развития. Далее будет продемонстрирован ряд актуальных примеров, позволяющих без вмешательства в текст Конституции обеспечивать юридическое закрепление результатов общественного творчества, новых политических традиций.

О Федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации»

Интерес к идеям парламентаризма и парламенту объективно возрастает в ситуациях перелома, когда речь идет о выборе новой модели развития страны и общества. В таких условиях именно парламент становится ключевой площадкой, где в итоге происходит согласование интересов различных общественных групп по поводу стратегии и целей реформ. И одновременно именно от парламента затем зависит эффективное правовое обеспечение новой модели развития страны.

При этом сам парламент и в России, и в мире является живым политическим организмом, который постоянно меняется и совершенствуется в ответ на разнообразные вызовы современности – как внутриполитические, так и глобальные. Эта способность к динамичному развитию крайне важна для обеспечения жизнеспособности парламента и политической системы в целом. Но здесь необходимо соблюдать баланс между темпами нововведений и сохранением базовых принципов, на которых стоит любой парламентаризм. В противном случае парламент как идея и как институт либо вырождается в пустую формальность, за которой скрываются разного рода отхождения от демократии, – как в сторону авторитарного режима, так и в сторону «власти толпы» – охлократии. Либо парламент превращается в бесформенную и потому беспомощную и бесполезную структуру, потому что слишком быстрые темпы изменений приводят к тому, что на практике просто невозможно наладить профессиональную законодательную работу.

Внутрипарламентские механизмы согласования интересов начинают буксовать в болоте дурно понятой многопартийности, как это было в России накануне Октябрьской революции и в 90-х годах XX века. Но порой сами депутаты неадекватно понимают, что значит быть созвучными современности, и начинают реагировать законодательными инициативами едва ли не на каждую «горячую» новость СМИ. В результате за всеми этими формально резонансными, но, по сути, локальными решениями может быть утеряна стратегическая перспектива.

Чтобы сохранить необходимый баланс между новизной и преемственностью в становлении современного парламентаризма и демократии, важно, с одной стороны, способствовать развитию политического творчества, расширению формальных рамок процедур и отношений, постоянно совершенствовать законодательство при сохранении духа парламентской идеи и парламентаризма. С другой стороны, требуется сохранять в неизменности базовые конституционные принципы парламентаризма и других основ государства и общества, поскольку стабильность Основного закона является краеугольным камнем политической стабильности.

Для того чтобы эффективно решать эти задачи, представляется целесообразным поставить вопрос о разработке и принятии Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации».

Появление такого закона позволило бы ликвидировать один из немногих оставшихся за 20 лет действия российской Конституции пробел в конституционно-правовом регулировании, а именно – не реализованный в полной мере принцип разделения и самостоятельности ветвей власти, провозглашенный статьей 10 Основного закона.

В соответствии с Конституцией Федеральное Собрание Российской Федерации является не только законодательным, но и представительным органом власти (ст. 94). В статусе и структуре российского парламента отражается федеративная природа государства и принципы многопартийной политической системы. И если в действующих законах в той или иной мере регулируются законодательные функции парламента, то остальные его характеристики практически не нашли своего последовательного и системного выражения в правовых актах. Специальный закон о парламенте позволил бы упорядочить и придать системность нормам, отражающим сущностные особенности этого органа в системе высшей государственной власти.

Следует исходить из того, что Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации призван играть роль инструмента практической реализации норм Конституции и потому должен носить преимущественно процедурный характер, закрепляя и развивая механизмы и алгоритмы взаимодействия парламента со всеми конституционными институтами и всеми сферами общественной жизни.

Вместе с тем начиная с советского времени и до настоящего момента в России не существовало специального общего (комплексного) закона о статусе высшего представительного органа государственной власти. При этом имеется целый ряд актов, регулирующих отдельные аспекты организации и деятельности Федерального Собрания Российской Федерации (например, федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»,

«О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации», «О парламентском расследовании» и др.). При этом активно развивалось законодательное регулирование статусов и деятельности других ветвей власти – исполнительной и судебной (см., например, действующие федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и др.).

Непосредственно деятельность палат Федерального Собрания до настоящего времени регулируется главным образом нормами Конституции Российской Федерации и регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Поскольку регламенты палат Федерального Собрания являются правовыми актами ограниченной сферы действия, которые не формируют общеобязательных для всех участников законодательного процесса правил взаимодействия, на практике возникает множество пробелов и коллизий, влияющих на эффективность законодательной деятельности, на качество принимаемых законов и стабильность законодательства в целом.

Как отмечают исследователи отечественного парламентаризма, «причины многих сбоев в законотворческой и иной деятельности парламентов нередко лежат за их стенами»[1]. В ежегодных докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не раз отмечалась необходимость «поднять вопрос о принятии органических конституционных законов, детально регламентирующих законопроектную и законодательную деятельность», в частности – разработать и принять федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», в котором «детализировать и развить положения Конституции Российской Федерации о парламенте, обеспечить необходимый объем правового регулирования парламентской деятельности»[2].

---

[1] Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Понятие и место парламентского права в системе права // Парламентское право / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ. 2003. С. 23–24; Овсепян Ж.И. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации).// Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 9–17; Овсепян Ж.И. О создании специального законодательства о статусе Федерального Собрания (Парламента) РФ и законодательном процессе (Экспертное заключение в Комиссию Совета Федерации).// Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 4. С. 3–16.

[2] См., например: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. /Е. С. Автономов, В.Д. Алехин, В. А. Анисимов и др. ; Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

Необходимо отметить, что за рубежом существует обширная и разнообразная практика принятия законов в развитие конституционных положений о статусе, организации и порядке функционирования законодательной ветви власти. Например, в США текущее законодательство играет «значительную роль в развитии регламента и расширении объема предметной компетенции Конгресса... К нему относятся акты о реорганизации легислатуры (Конгресса США) 1946 и 1970 годов, которые, в частности, внесли изменения в комитетскую систему, сократив число постоянных комитетов и уточнив их компетенцию и полномочия; закон о перераспределении мест в Конгрессе 1929 года, дополненный в 1941 году и зафиксировавший численность нижней палаты Конгресса – Палаты представителей – равной 435 депутатам... Конкретные полномочия Конгресса США определяются в законодательстве, регламентирующем его деятельность в определенных сферах. Так, законы о бюджетных полномочиях Конгресса США и об исполнении бюджета США, принятые в 1990 году, содержат указание на ряд принципов деятельности Конгресса в сфере финансов и налогообложения в целях сокращения дефицита национального бюджета в 1995 году»[3].

Во Франции, помимо Конституции 1958 года, источниками парламентского права также являются различные законодательные акты. Например, в специальном Ордонансе от 17 ноября 1958 года «О функционировании парламентских ассамблей» регулируются и кодифицируются практически все вопросы парламентской деятельности, оставшиеся без внимания в Конституции и органических законах[4]. В частности, в этом документе содержатся нормы о юридической ответственности французских парламентариев за отсутствие на заседаниях постоянных комиссий Национального Собрания. Если член постоянной комиссии пропускает более трети ее заседаний в период одной и той же сессии без уважительных причин, то Председатель Национального Собрания исключает этого депутата из состава комиссии. Причем выбывший из комиссии парламентарий не имеет права в течение года входить в состав другой комиссии, а его жалованье сокращается на одну треть до открытия следующей сессии Национального Собрания[5].

В ряде государств регламентам парламентов придается форма законов (Швеция, Китай, Австрия, Колумбия, Мексика). Например, в Китае действует регламент в форме закона, именуемый «Закон об организации Всекитайского собрания народных представителей» (1982). По мнению исследователей, принятие регламентов в форме закона помогает придать обязательный характер нормам, регулирующим отношения «внепарла-

---

[3] Егоров С.А., Никифирова М.А. Конгресс США // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина М.: ИГП РАН, 1993. С. 52–53.

[4] Крутоголов М.А., Ковлер А.И. Парламентское право Франции // Там же. С. 85–86.

[5] Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998. С. 43.

ментских органов и должностных лиц, которых по идее нельзя обязывать к чему-либо внутренним актом палаты парламента»[6].

В Австрии, Венгрии, Казахстане, Словении, Швейцарии, Великобритании, Австралии приняты специальные законы о парламентах, которыми осуществляется комплексное регулирование деятельности высших органов законодательной (представительной) власти этих стран. Кроме того, актами в форме законов деятельность парламентов регулируется в Мальте, Португалии, Швеции.

Как уже отмечалось, до настоящего времени практически не получила правового раскрытия представительная природа Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с тем представительная сущность парламента проявляется, как минимум, в четырех ипостасях.

Во-первых, это участие в формировании от имени избирателей целого ряда основных конституционных органов государства (включая назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 102), назначение Генерального прокурора Российской Федерации (п. «з» ч. 1 ст. 102), формирование Счетной палаты Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 102; п. «д» ч. 1 ст. 103), назначение Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103), назначение Председателя Центрального банка Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 103), а также дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 103).

Во-вторых, это обеспечение гарантий «парламентскому меньшинству» и оппозиции на представительство интересов и свободное выражение позиции, отличной от мнения большинства, на право конструктивно критиковать и быть услышанными, на доступ к СМИ и пр.

В-третьих, речь идет о необходимости развития действенного парламентского контроля от имени общества за качеством государственного управления, включая оценку эффективности и рациональности расходования общенациональных ресурсов (финансовых средств, государственной собственности, природных богатств, человеческого капитала)[7].

В-четвертых, это обеспечение постоянного взаимодействия с институтами гражданского общества и обществом в целом, что позволяет парламенту, помимо прочего, выполнять функции одного из важнейших механизмов стабилизации политической системы.

---

[6] Рыжов В.А., Страшун Б.А. Парламентское право // Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4-х томах. Т. 1–2. М.: Издательство БЕК, 1999. С. 481.

[7] В том числе с учетом новелл, внесенных Федеральным конституционным законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

Специальный Федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации мог бы быть построен на следующих принципиальных основаниях:

обеспечение эффективной реализации принципов независимости, равноправия, самостоятельности и согласованного взаимодействия ветвей власти;

четкое закрепление принципов и процедур взаимоотношений Федерального Собрания с другими ветвями государственной власти и государственными органами в процессе законодательной деятельности;

акцент на законодательном урегулировании вопросов (принципы, процедуры, гарантии), отражающих представительный характер российского парламента;

закрепление и развитие «специализации» палат Федерального Собрания и согласованности их работы;

отражение федеративной природы государства в деятельности парламента, включая содержательное урегулирование принципов и процедур взаимодействия Федерального Собрания с законодательными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по предметам совместного ведения либо представляющим взаимный интерес;

гарантии открытости и профессионализма деятельности Федерального Собрания.

Основное содержание проекта федерального конституционного закона о Федеральном Собрании Российской Федерации выстраивается в несколько логических блоков:

конституционный статус, принципы деятельности, функции, полномочия и общая структура Федерального Собрания;

законодательный процесс;

участие в формировании высших органов государственной власти и других государственных органов;

реализация контрольной функции парламента;

взаимоотношения с Президентом Российской Федерации;

взаимодействие с Правительством и федеральными органами исполнительной власти;

взаимоотношения с субъектами Российской Федерации;

взаимоотношения с институтами гражданского общества, включая современные формы интернет-демократии.

Необходимо отметить, что урегулирование принципов взаимодействия Федерального Собрания с законодателями на всех уровнях власти позволило бы не только оптимизировать процедуры сотрудничества в законодательном процессе, но и обеспечить повышение эффективности исполнения федерального законодательства на местах.

Не менее важной задачей является развитие конституционных положений о порядке (механизмах) представительства в палатах парламента –

Совете Федерации и Государственной Думе, урегулирование взаимоотношений палат и их комитетов и комиссий, а также законодательное закрепление ключевых элементов внутренней структуры палат Федерального Собрания Российской Федерации – системы постоянных комитетов и комиссий.

Как известно, постоянные комитеты и комиссии палат Федерального Собрания являются основными органами, где осуществляется каждодневная работа парламентских депутатов. Регулирование статуса комитетов и комиссий на законодательном уровне является актуальным, поскольку, как отмечают исследователи парламентаризма, «принадлежность к той или иной постоянной комиссии предполагает и вместе с тем порождает специализацию парламентариев в определенной области законодательной деятельности»[8], что представляется целесообразным с точки зрения повышения уровня профессионализма и качества работы депутатов и парламента в целом. Как минимум, необходимо законодательно установить основы организации и деятельности постоянных комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, перечень обязательно учреждаемых комитетов и комиссий, вопросы их ведения, права и обязанности, порядок работы.

Кроме того, в Федеральном конституционном законе о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации могли бы быть закреплены принципы и наиболее действенные механизмы обеспечения постоянной связи российского парламента с гражданским обществом, с формами непосредственного народовластия.

Одним из возможных решений могло бы стать учреждение соответствующего специального подразделения и установление особых процедур в парламентской системе для оперативного реагирования на требования массовых демократических движений, непартийных общественных объединений, митингов. Наличие такого механизма крайне важно как для создания эффективного механизма обратной связи парламента и общества, так и профилактики социальной напряженности.

Несмотря на очевидные плюсы и актуальность принятия Федерального конституционного закона о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации, у ряда правоведов и самих парламентариев существует опасение, что регулирование деятельности Федерального Собрания в законодательной форме «нарушает в известной мере парламентскую автономию, поскольку «внепарламентские субъекты, обладающие правом законодательной инициативы» могут оказывать влияние на содержание закона, а само его вступление в силу в определенной степени зависит от главы государства[9].

---

[8] Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М. Норма. 1998. С. 37.

[9] См., например: Рыжов В.А., Страшун Б.А. Парламентское право // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – С. 481.

Тем не менее представляется, что отсутствие конституционного закона о парламенте при наличии конституционных законов обо всех других ветвях власти является очевидным нарушением принципа их независимости, самостоятельности и равенства. Одновременно данный факт свидетельствует не столько о существовании реальных юридических проблем, сколько о недостаточной развитости культуры политического сотрудничества и сохранении своего рода психологического недоверия между ветвями власти, особо остро проявлявшего себя на всем протяжении 1990-х годов.

О возможности реализации модели правительства парламентского большинства

Идея о том, что в России возможна реализация модели правительства парламентского большинства, была впервые официально обозначена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2003 году в его Послании Федеральному Собранию. Как отметил глава государства, «я уже говорил, что поддерживаю общий курс на усиление роли партий в общественной жизни. И с учетом итогов предстоящих выборов в Государственную Думу считаю возможным сформировать профессиональное, эффективное правительство, опирающееся на парламентское большинство»[10].

Конституция не содержит запретов на переход к такой модели. Если идея правительства парламентского большинства окажется политически востребованной, достаточно будет внести необходимые изменения в регламенты обеих палат и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Более того, в российской политической практике начала 1990-х годов уже были прецеденты, когда глава правительства назначался особой процедурой: например, путем рейтингового голосования. Конституция дает политикам и законодателям коридор возможностей, в границах которого может развиваться политическое и правовое творчество. Иногда на практике сила вновь созданных или уже существующих политических традиций оказывает на поведение элит более сильное стимулирующее воздействие, чем санкции закона. Таким образом, закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или здравым смыслом законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, не только не противоречит, но и прямо соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

---

[10] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года // Российская газета. № 93. 2003. 17 мая.

Действующая Конституция Российской Федерации не препятствует становлению политической практики формирования Правительства на основе парламентского большинства.

Сама идея формирования правительства парламентского большинства не противоречит ни духу, ни букве модели президентско-парламентской республики, в которой правительство имеет двойную ответственность – перед президентом и парламентом.

С правовой точки зрения не существует формальных запретов и препятствий ни для создания конституционно-правового обычая, согласно которому Президент Российской Федерации может представлять на утверждение парламенту в качестве Председателя Правительства Российской Федерации лидера парламентского большинства или парламентской коалиции, ни для юридического закрепления подобной практики.

Для реализации этой модели не требуется изменения Основного закона.

Статья 71 (п. «г») Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. А в статье 76 (ч. 1) Конституции закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Из этого следует, что поскольку Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, то согласно пункту «г» статьи 71 установление порядка его организации и деятельности является предметом исключительного ведения Российской Федерации, по которым согласно части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Таким образом, закрепление принципа формирования правительства на основе парламентского большинства может быть осуществлено без изменения Конституции Российской Федерации путем принятия либо изменения действующего федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации, а в определенных случаях – и обычного федерального закона.

Может возникнуть вопрос следующего характера. В части 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации указано: «порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом». Не означает ли это положение, что федеральный конституционный закон может определять только порядок деятельности Правительства, но не порядок его образования?

Как уже отмечалось выше, Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 110 Конституции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Поэтому установление порядка его организации и деятельности является предметом исключительного ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (п. «г» ст. 71, ст. 76).

В действующем Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» содержатся статьи «Назначение Председателя Правительства Российской Федерации и освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации» (ст. 7) и «Назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров» (ст. 9)[11].

Таким образом, законодатель уже счел необходимым поместить в федеральный конституционный закон не только нормы, касающиеся порядка деятельности Правительства Российской Федерации и его полномочий, но также и нормы о порядке формирования Правительства Российской Федерации. Очевидно, что законодатель усмотрел нецелесообразным умножать акты, касающиеся одного и того же органа, а потому изложил статутные, процессуальные и основные организационные нормы о Правительстве Российской Федерации в едином федеральном конституционном законе.

Следовательно, внесение в уже существующие нормы федерального конституционного закона изменений и дополнений, направленных на конкретизацию процедур формирования Правительства Российской Федерации, не означает расширения предмета регулирования данного закона.

В статье 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» дана отсылочная норма: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации».

Однако в Конституции Российской Федерации урегулированы только основные, ключевые этапы формирования Правительства Российской Федерации:

---

[11] Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 7 мая 2013 года № 3-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2013. № 19. Ст. 2294.

Президент Российской Федерации вносит кандидатуру Председателя Правительства на согласование в Государственную Думу (п. «а» ст. 83; ч. 1,2 ст. 111);

Государственная Дума в определенной процедуре выражает свое согласие или несогласие (п. «б» ч. 1 ст. 103; ч. 3,4 ст. 111);

вновь назначенный Председатель Правительства представляет на утверждение Президенту Российской Федерации структуру Правительства и кандидатуры членов Правительства (п. «д» ст. 83; ст. 112).

Основной закон не регламентирует процедурные отношения, касающиеся как порядка отбора Президентом Российской Федерации кандидатов на пост Председателя Правительства, так и порядка отбора Председателем Правительства кандидатов на посты своих заместителей и федеральных министров. Подробности, конкретизирующие порядок участия Государственной Думы в согласовании кандидатуры Председателя Правительства, также изложены не в Конституции Российской Федерации, а в соответствующем разделе Регламента Государственной Думы[12].

Например, в главе 17 Регламента Государственной Думы указано, что кандидат на должность Председателя Правительства должен представить Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства (ч. 2 ст. 145 Регламента). Описаны процедуры голосования депутатов и оформления полученных результатов.

Более того, в отечественной политической практике известны случаи реализации процедур, касающихся порядка назначения Председателя Правительства, которые были вообще не урегулированы никаким правовым актом. В частности, речь идет о так называемой процедуре мягкого рейтингового голосования по кандидатуре главы российского Правительства. Эта процедура зарекомендовала себя как один из эффективных способов достижения согласия между парламентом и Президентом Российской Федерации при выборе наиболее авторитетного претендента.

Так, в 1992 году из числа нескольких кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным по результатам предварительного рейтинга, на окончательное голосование народных депутатов России ставилась кандидатура, получившая относительное большинство голосов депутатов. Подобные туры голосования не были прямо предусмотрены ни в законе, ни в регламенте парламента. Тем не менее они оказались эффективным инструментом как для достижения согласия между ветвями власти, так и для обеспечения устойчивости

---

[12] См.: Глава 17 «Дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации» (ст. 144–148) Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года N 2134-II ГД (в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 ноября 2012 года № 1120-6 ГД).

работы кабинета министров. Избранный впервые в процедуре «мягкого рейтингового голосования» Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин оказался в 1990-х годах самым стабильным премьером. Он руководил федеральной исполнительной властью с декабря 1992 по август 1996 года.

Исходя из вышеизложенного, правовая регламентация процедуры выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на пост Председателя Правительства, а также внесение в федеральный конституционный закон соответствующих уточнений и дополнений соответствуют Конституции Российской Федерации.

В качестве аналога законодательного акта, подробно регламентирующего процедуру формирования важного конституционного органа и саму процедуру выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на соответствующие государственные посты для согласования с законодательным органом власти, можно привести Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»[13].

Каким образом общие процедурные принципы образования Конституционного Суда Российской Федерации установлены в Конституции Российской Федерации и в соответствующем федеральном конституционном законе?

Часть 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей», а в части 1 статьи 128 указывается общее правило, согласно которому «Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации».

Часть 1 статьи 4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гласит: «Конституционный Суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». При этом комментаторы данного

---

[13] См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 5 апреля 2013 года № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2013. № 14. Ст. 1637.

Правда, в ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации прямо указано, что федеральным конституционным законом устанавливаются «полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов...». Но, как уже было указано выше, отсутствие буквального повторения этой записи в норме, касающейся Правительства Российской Федерации, не означает, что в федеральном конституционном законе в принципе запрещено упоминать нормы, касающиеся порядка образования Правительства Российской Федерации.

закона отмечают, что «численный состав Конституционного Суда и основы порядка его образования, учитывая важность этих вопросов, регламентируются непосредственно Конституцией», а часть 1 статьи 4 федерального конституционного закона просто «сводит воедино положения трех конституционных норм (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 102, ч.1 ст.125)»[14].

Порядок и процедуры назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации подробно изложены в ст. 9 рассматриваемого Федерального конституционного закона:

«Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов (депутатов) Совета Федерации.

В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации представление о назначении другого лица на вакантное место судьи вносится Президентом Российской Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии».

Очевидно, что часть 1 данной статьи, регламентирующая отдельные вопросы процедуры выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, не могла появиться иначе, как из политической практики и усмотрения законодателя, поскольку в Конституции Российской Федерации не содержится никаких указаний на такой порядок действий Президента Российской Федерации.

В комментариях к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» основы появления указанной нормы объясняются следующим образом: «Запись в части 1 данной статьи о том, кто может вносить Президенту предложения о кан-

---

[14] Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий / Отв. ред. Н.В. Витрук, Л.В. Лазарев, Б.С. Эбзеев. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1996. С. 51.

дидатах на должности судей Конституционного Суда, появилась в результате дебатов в Государственной Думе в ходе обсуждения законопроекта в первом чтении. Представители ряда фракций утверждали, что предоставленное Президенту частью 1 статьи 128 Конституции право вносить в Совет Федерации кандидатуры судей, если оно не будет дополнено правом других участников политического процесса предлагать Президенту кандидатов в судьи, не способно обеспечить сбалансированный состав Конституционного Суда. Так появилась часть 1 статьи 9. Вместе с тем предложения, вносимые Президенту, не связывают его в выборе – последнее слово остается за ним. Парламент же способен серьезно повлиять на состав Суда на самом завершающем этапе, поскольку назначение судей производит Совет Федерации»[15].

Таким образом, закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или здравым смыслом законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

Необходимо отметить, что процедуры формирования Правительства Российской Федерации можно урегулировать не только федеральным конституционным законом, но и иными нормативными правовыми актами.

Поскольку процедура выбора Президентом Российской Федерации кандидатур на пост Председателя Правительства Российской Федерации для внесения в Государственную Думу не регламентирована (в Конституции Российской Федерации такой нормы нет, а пункт 2 статьи 114 формально устанавливает, что федеральный конституционный закон должен урегулировать лишь «порядок деятельности» Правительства), то можно констатировать пробельность законодательства в этом вопросе.

Рассматривая аналогичную правовую ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации указал следующее:

«По смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации,

---

[15] Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий / Отв. Ред. Н.В. Витрук, Л.В. Лазарев, Б.С. Эбзеев. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1996. С.63–64.

устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона.

Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности.

Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (часть 1 статьи 15, часть 3 статьи 90, часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации)»[16].

Из буквального прочтения положений части 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации следует, что Конституция Российской Федерации исключает возможность принятия указов Президента Российской Федерации, касающихся регламентации порядка деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку в данной статье устанавливается необходимость принятия по этому вопросу именно федерального конституционного закона.

Таким образом, все остальные вопросы (установление системы федеральных органов власти, определение порядка организации Правительства Российской Федерации и пр.) могут быть урегулированы не только законом, но и Указом Президента Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона (федерального конституционного закона).

Разумеется, практическая реализация модели правительства парламентского большинства может порождать новые вопросы, не урегулированные ни законодательством, ни существующими политическими обычаями.

---

[16] См. пункт 3 констатирующей части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Например, может возникнуть вопрос следующего характера: должен ли председатель правительства парламентского большинства формировать свой кабинет исключительно из депутатов фракций, составляющих парламентское большинство (входящих в коалицию), либо он может предлагать иных кандидатов?

Как известно из мировой практики, жестких требований выдвигать в состав правительства парламентского большинства только депутатов победившей партии или коалиции не существует. Однако, например, в Великобритании все члены Кабинета министров продолжают заседать в парламенте.

Очевидно, что полностью избежать включения депутатов в состав нового правительства невозможно, поскольку это нарушает идеологические принципы такой модели. Но поскольку федеральное законодательство прямо запрещает совмещение депутатами своего поста с работой в иных органах государственной власти, необходимо учитывать тот факт, что в этом случае часть депутатов будет заведомо избираться на очень короткий срок – до формирования правительства парламентского большинства.

Эта проблема легко разрешается, если депутаты – предполагаемые члены будущего правительства парламентского большинства избираются только по партийным спискам. В этом случае их выбытие из состава депутатского корпуса не требует проведения новых выборов, вдобавок подобный механизм автоматически сохраняет сложившиеся количественные параметры парламентского большинства.

В европейской практике функционирования правительств парламентского большинства не раз возникали проблемы, связанные с тем, что ни одной партии не удавалось получить абсолютное большинство голосов в парламенте. В этом случае Кабинет министров формируют несколько партий.

Правительство, которое образуют две или более политические партии, представленные в парламенте, принято называть коалиционным, хотя, по сути, оно является все тем же правительством парламентского большинства. Однако в отличие от однопартийного правительства парламентского большинства коалиционное правительство менее устойчиво, поскольку зависит от стабильности парламентской коалиции, поддержание которой требует гораздо больших усилий.

Коалиционное правительство – продукт парламентарной формы правления (хотя оно возможно и в президентской республике) и наличия в стране сложившейся стабильной партийной системы.

Коалиционное правительство создается путем соглашения нескольких политических партий, каждая из которых не имеет в парламенте абсолютного большинства мандатов. Поэтому коалиционных правительств практически не бывает при двухпартийной системе, поскольку одна из двух ведущих партий, как правило, опирается на необходимое большинство мандатов.

Однако случается и так, что шансы двух ведущих партий настолько уравновешены, что ни одна из них не может рассчитывать на твердое боль-

шинство в парламенте; тогда одна из них вступает в коалицию с небольшой третьей партией, предоставив ей в качестве «оплаты» несколько министерских постов. В такой ситуации устойчивость Кабинета министров фактически зависит от позиции этого меньшинства.

Тем не менее узкие правительственные коалиции отличаются большей стабильностью и устойчивостью, чем широкие, в которых представлено несколько партий достаточно различной политической ориентации. Такие правительства подвержены частым сменам (например, на протяжении многих лет это происходило в Италии). В них сильны внутренние противоречия. Формирующий такое правительство премьер-министр (обычно лидер партии, имеющей наибольшую фракцию в парламенте) связан в подборе министров позицией участвующих партий.

Редко, но случаются ситуации, когда не самые крупные партийные фракции, объединившись, получают парламентское большинство и формируют коалиционное правительство в обход наиболее крупной партийной фракции.

Еще более редкий случай – так называемая большая коалиция, когда правительство образуют все политические партии, представленные в парламенте. В коалиционные правительства могут привлекаться независимые депутаты, но это не меняет того, что коалиционное правительство – это партийное правительство, сформированное по принципу представительства партий и их парламентских фракций. Не является коалиционным правительство, члены которого принадлежат к различным партиям, но участвуют в правительстве в личном качестве, а не в итоге межпартийных договоренностей. В такой форме правительство ближе к понятию беспартийного правительства. К этой модели ближе всего оказались правительства, формировавшиеся в Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года[17].

В случае реализации на практике модели правительства парламентского большинства в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации необходимо предусмотреть нормы, регламентирующие создание парламентских коалиций.

Например, следует определить «количественные параметры» коалиции, составляющей парламентское большинство, процедуры ее образования и функционирования. Технически закрепить создание парламентской коалиции можно путем подписания фракциями (депутатскими группами) соглашения о создании коалиции, которое затем должно быть утверждено постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

На случай, если парламентская коалиция окажется неспособной договориться о кандидатуре Председателя Правительства, необходимо зафик-

---

[17] См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Издательство БЕК, 1998. С.184–185.

сировать положение, согласно которому Президент Российской Федерации вправе самостоятельно предложить «техническую» кандидатуру на пост Председателя Правительства.

При этом возможны два варианта.

Во-первых, можно отказаться от идеи коалиционного правительства в принципе и законодательно установить, что процедура формирования Правительства на основе парламентского большинства может быть реализована только в том случае, если одна партия (в крайнем случае, две способные к созданию коалиции партии) получит абсолютное большинство мест в парламенте. В противном случае сохраняется ныне действующий порядок образования Правительства, согласно которому Президент Российской Федерации представляет Государственной Думе своего кандидата: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы» (п. «а» ст. 83; ч. 1 ст. 111 Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, принять решение согласиться с возможностью существования коалиционного правительства. В этом случае необходимо подробно описать в федеральном законодательстве и Регламенте Государственной Думы процедурные вопросы, касающиеся создания парламентской коалиции, ее участия в формировании Правительства, а также заранее урегулировать порядок действий Президента Российской Федерации и Государственной Думы в случае, если парламентская коалиция не приходит к согласию по кандидатуре Председателя Правительства.

Например, согласно Конституции Греции Премьер-министр назначается Президентом Республики. При этом Премьер-министром назначается руководитель политической партии, располагающей в Палате депутатов абсолютным большинством мест. Если же ни одна из политических партий не располагает абсолютным большинством мест в Палате депутатов, Президент Греческой Республики поручает руководителю партии, обладающей относительным большинством мест, выяснить возможность формирования правительства, пользующегося доверием Палаты. В случае неудачи Президент может поручить такую же миссию руководителю партии, занимающей второе по влиянию место в Палате. И наконец, если депутаты парламента не могут прийти к единому мнению по кандидатуре Премьер-министра, Президент может назначить на этот пост лицо, которое, по заключению Совета Республики, может получить доверие Палаты.

Важным является вопрос, какая судьба ждет правительство парламентского большинства в случае, если парламент не принимает предлагаемых правительством законов (т.е. фактически отказывает ему в доверии) либо распадается парламентская коалиция, сформировавшая Кабинет Министров.

Обычно во всех вышеперечисленных случаях происходит правительственно-парламентский кризис. В результате либо правительство уходит в отставку, либо досрочно распускается парламент. При реализации модели правительства парламентского большинства устанавливается доволь-

но жесткая система взаимной ответственности парламента и правительства парламентского большинства.

Однако юридическое закрепление такой взаимной ответственности в российских условиях формально означает необходимость внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, поскольку все основания досрочного роспуска Государственной Думы, как и основания для ухода Правительства в отставку, исчерпывающе изложены в Конституции Российской Федерации.

Для того чтобы сформировать систему взаимной ответственности парламента и правительства, свойственную государствам, где существует правительство парламентского большинства, но не менять текст Основного закона, необходимо внести в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» дополнение, согласно которому в случае распада парламентской коалиции либо отказа парламента принимать представленные Правительством законы Правительство обязано поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии.

Таким образом, ситуация, формально выходящая за рамки действующей Конституции Российской Федерации, будет возвращена в конституционное поле, «переключена» на стандартные процедуры, урегулированные конституционными нормами.

Еще один вопрос, который может возникнуть на практике: ограничивает ли модель правительства парламентского большинства самостоятельность Президента Российской Федерации при решении вопроса об отставке действующего кабинета министров?

Никаких правовых ограничений самостоятельности Президента Российской Федерации в решении вопроса об отставке действующего Правительства Российской Федерации не существует, поскольку часть 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации гласит: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации».

Такая формулировка конституционной статьи означает, что «отставка Правительства по решению Президента (п.2 ст.117) не требует соблюдения каких-либо предварительных условий (к примеру, предупреждения об отставке и т.д.). Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношения парламента к деятельности Правительства. Раньше по закону о Совете Министров – Правительстве Российской Федерации (ст.11) решение об отставке Правительства по инициативе Президента принималось им с согласия парламента»[18].

При принятии решения об этом Президент не связан никакими правовыми условиями. Конституция предоставляет ему право свободного

---

[18] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство БЕК, 1994. С. 365.

усмотрения, исходя из роли, которая возложена на него статьей 80, – обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти[19].

Необходимо также отметить, что законодательное утверждение процедуры формирования Правительства Российской Федерации на основе парламентского большинства абсолютно не означает смены формы правления и перехода России к парламентской республике. Речь может идти лишь о некотором изменении баланса элементов президентской и парламентской модели в уже существующей в России смешанной, «полупрезидентской» форме правления.

Как известно, «классическая» парламентская республика предполагает наличие слабого президента, избираемого не прямым волеизъявлением народа, а парламентом либо специально им созданным органом. При этом президент, являясь главой государства, обладает гораздо меньшими полномочиями, чем председатель правительства. В государствах с парламентской формой правления принцип разделения властей действует в специфическом проявлении: безусловно независимыми признаются законодательная и судебная власти, в то время как исполнительная власть, формируемая парламентом, находится под его контролем[20].

Однако сама Конституция Российской Федерации, содержащиеся в ней принципы и механизмы являются гарантией от перехода к модели «классической» парламентской республики. В Основном законе содержится целая система мер, защищающих Президента Российской Федерации от возможных попыток ограничить его полномочия и свободу политического усмотрения.

Как уже отмечалось, согласно Конституции Президент Российской Федерации ничем не ограничен в своем праве самостоятельно решать вопрос об отставке Правительства. При этом Президент Российской Федерации волен не согласиться с отставкой Правительства и распустить Государственную Думу. Но в ситуации, когда действует принцип формирования Правительства на основе парламентского большинства, досрочный роспуск Государственной Думы будет означать и косвенную отставку Правительства. Поскольку в этом случае возникнет необходимость формировать новое Правительство на основе нового парламентского большинства.

Как уже говорилось выше, в «классической» парламентской республике парламент несет ответственность за действия Правительства и обязан поддерживать его. Если парламент не принимает важных правительственных законов, правительство должно поставить вопрос о доверии либо подать в отставку. Но в этой ситуации вопрос о том, какой орган останется функцио-

---

[19] См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / Общ. ред. Б.Н.Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: «Юридическая литература», 1994. С. 497–498.

[20] См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Издательство БЕК, 1998. С. 304–305.

нировать: парламент или правительство – решает опять-таки Президент Российской Федерации, причем по своему собственному усмотрению.

Таким образом, Конституция Российской Федерации дает не только свободу политическому творчеству, но одновременно содержит мощную систему сдержек и противовесов, гарантирующих его от эксцессов, ведущих к смене политической системы, государственного устройства или нарушению баланса ветвей власти.

О возможностях совершенствования принципов формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Одна из наиболее обсуждаемых тем последнего времени – совершенствование принципов формирования верхней палаты российского парламента, возвращение к выборности членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Как уже отмечалось ранее, в 1990-х годах этот вопрос не ставился в повестку дня ни оппозицией, ни руководством страны, поскольку все главы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации проходили процедуру избрания населением региона. Таким образом, Совет Федерации того времени формировался из глав законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, избранных на конкурентной основе и представляющих интересы регионального электората.

Представляется, это была самая эффективная политико-правовая модель. Избранные главы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации действительно представляли интересы своих избирателей и потому в полном смысле слова принимали решения на федеральном уровне от имени регионов, а затем обеспечивали реализацию принятых федеральных законов на территории субъектов Российской Федерации. Когда в середине 1990-х годов возникали различные кризисные ситуации, именно верхняя палата российского парламента, состоящая из руководителей субъектов Российской Федерации, не раз помогала сохранить стабильность в стране, действуя как коллективный голос всей России.

Когда в 2012 году начались дискуссии о необходимости возвращения к выборности членов Совета Федерации, многие предлагали урегулировать эти вопросы путем внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию Российской Федерации. Автору пришлось приложить немало усилий, разъясняя, что решить эти вопросы можно и нужно, не прибегая к таким экстренным мерам. В результате был использован механизм принятия соответствующего федерального закона[21], что является адекватным и эффективным решением.

---

[21] См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 299 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 дек.

Как известно, новым законом были установлены две различные процедуры наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа и члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В первом случае был сохранен в основном действующий порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации, когда такое решение принимает законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Что касается представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то новый порядок предусматривает, что при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае его избрания будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. Соответствующее решение высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно принять не позднее чем на следующий день после дня вступления в должность.

Существует еще более простая, но не менее эффективная и демократичная модель выбора представителя в верхнюю палату российского парламента от исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Это модель, когда на выборах главы исполнительной власти региона одновременно избирается его «заместитель по работе в Совете Федерации» (региональный аналог института вице-президента) в качестве члена Совета Федерации. В такой политико-правовой конструкции прошедший горнило региональных выборов член Совета Федерации будет не только обладать максимально возможной для его статуса легитимностью, но также будет действительно представлять интересы избирателей всего региона.

О возможностях модификации избирательной системы

Из буквального толкования норм Конституции Российской Федерации следует, что, декларируя в целом право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч.2 ст. 32), Основной закон конкретизирует принципы избирательного права только применительно к выборам Президента Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 81 Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Однако Конституция не содержит формулировок, четко определяющих принципы избирательного права, на которых должны быть основаны выборы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и органов власти на местах. Этот вопрос отдан на усмотрение законодателя.

Более того, принцип «всеобщности» избирательного права на практике является достаточно условным.

Во-первых, сама Конституция устанавливает ограничения для реализации активного и пассивного избирательного права для ряда категорий населения: «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 2 ст. 32), а также возрастные и иные цензы пассивного избирательного права для кандидатов на пост Президента Российской Федерации[22] и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[23].

Во-вторых, в Российской Федерации законами установлены различные цензы пассивного избирательного права как на федеральном, так и на региональном уровне.

Например, активно действует возрастной ценз, который означает, что регистрация гражданина в качестве кандидата на выборах возможна только после достижения им определенного возраста. Так, кандидатом на пост Президента Российской Федерации может стать гражданин, достигший 35 лет, а кандидатом в депутаты Государственной Думы – 21 года. Законы некоторых субъектов Российской Федерации содержат ограничения максимального возраста – пассивного избирательного права лишаются лица, достигшие определенного возраста (обычно 60–65 лет).

Для многих выборных должностей существует ценз оседлости, который предполагает наличие установленного законом срока проживания гражданина на определенной территории. Например, Президентом Российской Федерации может стать гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции Российской Федерации). На региональном уровне существуют многочисленные версии ценза оседлости, которые связаны как с обязательным сроком проживания, так и с требованиями к самому проживанию (преимущественное, постоянное, непрерывное проживание).

В ряде субъектов Российской Федерации, где наряду с русским языком в качестве государственного закреплен язык титульной национальности, неоднократно предпринимались попытки установления языкового ценза для пассивного избирательного права (например, в Адыгее, Башкортостане, Марий Эл и др.).

---

[22] Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81). Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 81).

[23] Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (ч. 1 ст. 97). Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 97).

Эта практика была оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации, который в своем постановлении от 27 апреля 1998 года № 12-П указал следующее: «Конституция Российской Федерации (статья 68, часть 2) закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, что обусловлено государственной целостностью Российской Федерации, единством системы государственной власти, особенностями федеративного устройства Российской Федерации и служит интересам сохранения двуязычия (многоязычия) их многонациональных народов. Из этого, однако, не вытекает ни обязанность республик устанавливать государственные языки, ни необходимость специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах главы государства»[24].

Существуют также ценз судимости (гражданам, имеющим неснятую или непогашенную в установленном порядке судимость, запрещено занимать выборные должности), образовательный ценз (требование наличия у кандидата на выборную должность высшего образования), ценз предыдущего избрания (запрет на многократное избрание одного и того же лица на выборную должность). Например, пункт 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации установил, что «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд».

Таким образом, формально существуют широкие возможности модификации порядка формирования выборных органов (особенно на уровне регионов и местного самоуправления) путем введения различных дополнительных цензов пассивного и активного избирательного права, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

Например, на уровне местного самоуправления, особенно на территориях со смешанным национальным составом, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан. Таким образом, могут быть созданы условия, когда инструментом решения проблем национальной политики будет не федеральное министерство, а институт национально-культурной автономии, реализуемый на уровне местного самоуправления.

В принципе, возможны ситуации, когда эффективным для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ.

---

[24] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 года № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

Еще одна интересная модель – принятие решения о том, что на уровне местного самоуправления голосуют только добросовестные налогоплательщики. Такой подход соответствует самой сути местного самоуправления, поскольку граждане, выбирая соответствующие органы, не только осуществляют власть «под свою ответственность», но и за свои деньги.

Об особом статусе Калининградской области

Конституция Российской Федерации предоставляет широкие творческие возможности и необходимые правовые инструменты для решения сложных вопросов геополитического характера. Речь, в частности, идет о защите интересов России на эксклавной части ее территории, которой является Калининградская область.

Как известно, Калининградская область – единственный субъект Российской Федерации, чья территория отделена от остальной части страны территориями иностранных государств, а административная граница области имеет статус государственной границы Российской Федерации. В силу своего уникального географического положения этот регион имеет особое значение для национальной безопасности России, а также внешнеполитических, оборонных и экономических интересов государства на Балтике и в Европе в целом.

После распада СССР, когда в условиях глубокого кризиса российский эксклав оказался экономически и фактически отрезан от «материковой» России, остро встал вопрос о статусе Калининградской области. В регионе, исторически имевшем самые тесные связи с Европой, широко обсуждались идеи его присоединения к Польше или Литве.

Для того чтобы решить наиболее острые вопросы социально-экономического развития Калининградской области (в первую очередь сохранения в области определенного экономического потенциала и уровня жизни населения, насыщения региона необходимыми товарами и услугам в условиях его изоляции от основной территории Российской Федерации), было принято решение о создании на территории региона особой экономической зоны. Эта зона действует с 1996 года и имеет преимущественно компенсационный характер.

Тем не менее этот инструмент не является достаточным в динамично меняющихся внешне- и внутриполитических условиях. Курс России на стратегическое партнерство с Европейским союзом является государственным приоритетом. Калининградская область как пилотный регион взаимовыгодного партнерства должна стать образцом новых отношений в Европе. Здесь должны отрабатываться вопросы формирования совместной системы обеспечения российско-европейской безопасности, создания трансконтинентальных транспортных коммуникаций с сопутствующей инфраструктурой, энергетической основы единого российско-европей-

ского экономического пространства, а также систем управления российско-европейскими интеграционными процессами.

При этом крайне важным остается соблюдение баланса между активно развивающимися процессами экономической интеграции Калининградской области с Балтийским регионом и Евросоюзом в целом и обеспечением суверенитета и интересов Российской Федерации на части своей территории.

Представляется, что эффективным инструментом могло бы стать принятие федерального конституционного закона об изменении статуса Калининградской области.

Внесение изменений в статус субъекта Российской Федерации не означает необходимости инициирования процедуры изменения Конституции Российской Федерации, поскольку согласно части 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации статус субъекта Российской Федерации может быть изменен федеральным конституционным законом, а внесение соответствующих изменений в части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации согласно решениям Конституционного Суда Российской Федерации не означает необходимости принятия специального закона о поправках в Конституцию Российской Федерации в рамках процедуры, предусмотренной статьей 136 Конституции Российской Федерации.

Особенности статуса Калининградской области могут быть описаны в федеральном конституционном законе с использованием термина «статус территории федерального значения».

Исходя из объективных особенностей Калининградской области и интересов Российской Федерации в этом регионе, закон должен быть направлен на решение следующих задач:

совершенствование системы государственного управления в Калининградской области и укрепление федерального присутствия на эксклавной части территории Российской Федерации;

обеспечение социальной и политической стабильности в регионе, имеющем особую стратегическую значимость для национальных интересов Российской Федерации;

создание правовых и институциональных условий для обеспечения экономического роста и благоприятного инвестиционного климата в Калининградской области, которая является форпостом Российской Федерации в Евросоюзе.

Суть законопроекта заключается в юридическом закреплении ряда особенностей в статусе[25] Калининградской области как субъекта

---

[25] Статус субъекта Российской Федерации включает, в частности, наличие: собственной территории; административных границ; населения; органов государственной власти, самостоятельных в сфере своей компетенции; законодательства субъекта Российской Федерации по предметам его исключительного ведения, а также в рамках полномочий региона по предметам совместного ведения с Российской Федерацией; символики субъекта Российской Федерации и пр.

Российской Федерации, среди которых можно назвать, в частности, следующие:

1) изменение общих принципов организации государственной власти и местного самоуправления в регионе:

губернатор (высшее должностное лицо Калининградской области и глава высшего исполнительного органа власти) не избирается населением, а назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Эти ограничения в статусе губернатора компенсируются расширением компетенции высшего должностного лица области путем придания ему статуса полномочного представителя Президента Российской Федерации в Калининградской области. Такой статус позволяет губернатору области координировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионе (включая силовиков), обеспечивать непосредственный федеральный контроль в финансовой сфере и т.п., то есть выполнять функции «инструмента федерального вмешательства» в дела Калининградской области.

В целях повышения оперативности в формировании необходимой законодательной базы в Калининградской области губернатору может быть предоставлено право издавать акты (указы), имеющие силу закона Калининградской области, при условии, что такие акты не противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу (Основному закону) и законам Калининградской области, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Главы районов области назначаются Губернатором Калининградской области.

Руководители силовых структур Калининградской области являются по должности заместителями министров соответствующих федеральных министерств и ведомств.

Статус Калининградской областной Думы не меняется. Она является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Калининградской области. Единственное ограничение касается следующих вопросов:

в случае вынесения недоверия губернатору вопрос о его отставке решает не Калининградская областная Дума, а Президент Российской Федерации;

в случае преодоления Калининградской областной Думой решения губернатора об отклонении закона Калининградской области губернатор может использовать механизм отлагательного вето (отложить на шесть месяцев подписание спорного закона и создать согласительную комиссию);

2) Установление особенностей в применении общефедерального экономического законодательства на территории области:

в Калининградской области могут устанавливаться временные изъятия из общефедерального экономического (налогового, таможенного, бюджетного и др.) законодательства;

Президент Российской Федерации может своими указами регулировать особенности экономической деятельности в Калининградской области до принятия соответствующих федеральных законов.

Калининградская область раньше, чем Россия в целом, может быть подключена в качестве ассоциированного участника к процессу расширения Европейского союза (на основе международных договоров и соглашений Российской Федерации, а также соответствующего федерального законодательства).

В целях усиления централизации государственного управления Калининградской областью и проведения единой экономической политики можно было бы в дальнейшем использовать такие косвенные механизмы, как установление дополнительных количественных ограничений (предельный объем дефицита бюджета, предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, предельный объем заимствований) и качественных требований (обеспечение минимальных государственных стандартов финансирования бюджетных услуг) к бюджетной политике и бюджетному процессу в Калининградской области.

***

Приведенные выше примеры показывают, насколько широки с формально-юридической и практической точек зрения креативные возможности действующей Конституции Российской Федерации, как велика ее способность оставаться актуальной, отвечать потребностям текущего общественно-политического творчества.

Фактически действующая Конституция Российской Федерации не содержит препятствий даже для восстановления СССР, точнее, для вступления России в новый союз государств на территории постсоветского пространства. Согласно статье 79 Основного закона «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Указанная норма была успешно реализована в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Белоруссия, ознаменовавшихся учреждением в 1999 году Союзного государства[26]. Этот политический и юридический опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

---

[26] Интеграционные процессы России и Белоруссии активно начались в 1996 году, когда 2 апреля 1996 года в Москве был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5300). Союзное государство было создано 8 декабря 1999 года подписанием в Москве соответствующего Договора двух государств.

Л.А. ЖУКОВА

Роль земств в решении социальных вопросов в российской провинции в 1864–1914 годах

В январе 2014 года исполнилось 150 лет изданию «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», по которому в уездах и губерниях Российской империи вводились органы местного самоуправления.

Появление земств в Российской империи было вызвано социально-экономическими и политическими изменениями, происходившими в стране в эпоху Великих реформ. По мере того, как разрушались экономические и сословные отношения, основанные на крепостном праве, все очевиднее становилась неэффективность старого административно-хозяйственного механизма управления. К середине XIX века дореформенная система местного управления изжила себя, а неэффективные бюрократические методы управления привели хозяйственную жизнь губерний и уездов к состоянию расстройства и упадка.

Земская реформа 1864 года, как и другие реформы царствования Александра II, была вызвана необходимостью включения миллионов бывших крепостных крестьян в гражданскую жизнь страны. Правительство, разрабатывая земское законодательство, преследовало троякую цель: во-первых, необходимо было ввести новые принципы управления в провинции; во-вторых, это была уступка либеральной части поместного дворянства, стремившейся принимать более активное участие в общественной жизни страны; в-третьих, центральная власть попыталась улучшить организацию крайне запущенного местного хозяйства и переложить финансовые расходы в этой области на органы местного самоуправления.

Земская реформа не предусматривала одновременное и повсеместное введение земств в стране. Правительство препятствовало распространению органов местного самоуправления на окраины России, руководствуясь принципом введения земств в губерниях с явным преобладанием помещичьего землевладения. Поэтому к 1875 году они были созданы только в 34 губерниях. До начала Первой мировой войны земцы

ЖУКОВА Людмила Александровна – доктор исторических наук, научный сотрудник Института российской истории РАН

проделали огромную созидательную работу по «окультуриванию» провинции вообще и деревни, в частности. Результаты этой работы особенно ярко проявились в области народного образования и организации медицинской помощи населению. Эти результаты еще более впечатляют, если вспомнить, что до конца XIX века три четверти сельского населения и 59,2 процента горожан были неграмотными. Конечно, грамотность является не единственным показателем культуры населения, но его важнейшей характеристикой, а модернизационные процессы в стране прямо связаны с образовательным уровнем населения.

К началу XX века земства проделали огромную работу по развитию школьного и внешкольного образования, вырастили замечательные кадры учителей-энтузиастов, создали новые формы общественной деятельности в провинции – губернские и уездные съезды земских учителей. Общественный деятель Е.Д. Максимович (М. Слобожанин), подводя итоги полувековой деятельности земских учреждений, отмечал, что «земство, в лице лучших своих представителей, ... проводило... принцип, по которому образование должно быть общественным, т.е. общедоступным, удовлетворяющим потребности населения»[1].

Большую роль в повышении качества преподавания и росте числа земских учителей сыграли учительские семинарии и курсы. В начале XX в. земства проявляли различные инициативы в развитии школьного дела. Так, Курское земство летом 1902 года устроило курсы для учителей и открыло Первую Всероссийскую выставку по народному образованию. Олонецкое уездное земское собрание в 1911 году ассигновало 250 рублей на пособие учителям для подписки на газеты и журналы[2].

В области народного образования до начала XX века земская деятельность была направлена прежде всего на создание школьной сети. Со второй половины 80-х годов XIX века народное образование служило объектом пристального внимания правительства, избравшего в качестве сдерживающего фактора для развития земских начальных училищ создание церковно-приходских школ. Стремясь усилить в начальном образовании религиозное направление, 13 июня 1884 года Александр III утвердил Правила о церковно-приходских школах. С их принятием министерство народного просвещения ввело порядок, по которому перед открытием каждой новой начальной школы земства обязаны были предварительно согласовывать этот вопрос с начальством епархии. Естественно, что такие взаимоотношения светских и духовных структур были чреваты волокитой и конфликтами, сама жизнь показала нецелесообразность такого подхода. В 1897 году Сенат был вынужден признать незаконность распоряжения министерства народного просвещения. Это решение Сенат

---

[1] Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России. СПб., 1913. С. 448.

[2] Народный учитель. М., 1902. № 17–18. С. 17.

вынес под давлением общественного мнения, которое и в начале XX века выступало мощным фактором защиты земской деятельности в области народного образования от бюрократических нападок. Так, в июне 1904 года Московское губернское земское собрание направило министру внутренних дел записку «Об установлении возможной связи между земской начальной школой и школой церковно-приходской, а также по вопросу о содействии со стороны земства устройству школ грамоты». «Вопрос этот в последние годы стал предметом оживленного обсуждения и горячей, нередко весьма односторонней, полемики во всех кругах, интересующихся делом народного образования, – отмечалось в записке. – Церковно-приходские школы противопоставляются прочим начальным народным училищам, как совершенно особый вид народной школы»[3]. В записке указывалось на недопустимость такого подхода, мешающего развитию начального школьного образования.

Необходимо отметить, что именно земства еще в конце XIX в. выступили с идеей введения в стране всеобщего начального образования. В начале XX в. правительство вынуждено было пойти на уступки в этом вопросе и создать в 1902 году при министерстве народного просвещения специальную комиссию по составлению нового Положения о начальных народных училищах. В эти же годы были разработаны несколько проектов введения всеобщего начального образования в стране. Из них наиболее значительными были проекты А.Н. Куломзина (министерство финансов), а также Е.П. Ковалевского и В.И. Фармаковского (министерство народного просвещения). По плану, разработанному Е.П. Ковалевским, чтобы ввести обязательное начальное обучение, требовалось ежегодно строить десять тысяч школ (всего их надо было иметь 250 тысяч).

Весной 1911 года III Государственная дума приняла законопроект о всеобщем начальном обучении, но при рассмотрении в Государственном Совете высшая бюрократия не утвердила его, посчитав недостаточно проработанным. Однако своей цели – привлечение внимания правительства к вопросам народного образования – земская общественность достигла. 22 июня 1909 года Николай II утвердил предложенный III Государственной думой закон о создании Школьно-строительного фонда им. Петра Великого при Министерстве народного образования, средства которого шли на строительство школьных зданий. Отчисления казны в фонд и в целом на народное образование с годами возрастали. В 1909 году правительство ассигновало через фонд 1 млн рублей, в следующем 1910 году – уже 4 млн рублей. В целом же на начальное образование в 1910 году было ассигновано 35 884 672 рубля. В результате этих дотаций произошел качественный скачок в школьном строительстве. За 1903–1909 годы число начальных школ возросло на 33 процента

---

[3] См.: Жукова Л.А. Земства – культурный оазис провинции // Очерки русской культуры. Конец XIX – начало XX вв. Т. 2. Власть. Общество. Культура. М.: МГУ, 2011. С. 423.

(с 18 700 до 25 047)[4]. В 1913 году в земских школах обучалось уже почти два миллиона детей. Три четверти земских школ имели трехгодичный срок обучения, остальные были рассчитаны на четырехлетнюю программу.

Помимо развития школьного образования велика заслуга земств в организации широкой культурно-просветительной работы (библиотечное дело, курсы и кружки самообразования для взрослых, чтение лекций, народные дома, книжная торговля, издательская деятельность и др.)

До 90-х годов XIX века земства, занятые созданием системы школьного образования, не могли выделять большие средства на культурно-просветительные программы. Созданию библиотек, читален, музеев мешало и то обстоятельство, что среди гласных не было единства взглядов на цели культурно-просветительной работы среди крестьянства. Значительная часть из них в первые десятилетия считала возможным ограничить просвещение народа распространением элементарной грамотности и азов сельскохозяйственных знаний, необходимых для развития аграрного сектора страны. Так, в частности, в Московской губернии к этому крылу принадлежали Ф.Д. Самарин, А.Н. Сазонов, М.Д. Пфейер, М.А. Нарожницкий. Либеральная часть московских гласных (В.Ю. Скалон, С.А. Муромцев, П.В. Долгоруков, А.А. Оленин, К.А. Каблуков) рассматривала просвещение народа не только как путь к интенсификации сельского хозяйства, но и как необходимое условие общественного прогресса и социальной интеграции. Главную цель культурно-просветительной деятельности земств либерально настроенные гласные видели в формировании нового типа личности, не характерного для современной им русской деревни, – читающего крестьянина, ориентирующегося в основных событиях внутренней и внешней политики России. Некоторые из земских гласных личным участием много сделали для развития внешкольного образования на селе. Так, в Серпуховском уезде князь Д.И. Шаховской еще в 1882 году выступил с инициативой открытия библиотеки при Васнюнском народном училище, попечительницей которого была его родственница[5].

Следует отметить, что к концу XIX века благодаря земской инициативе практически во всех 34 губерниях получило развитие внешкольное образование: были созданы библиотеки-читальни, воскресные классы для взрослых, на серьезную основу поставлено издание земских периодических органов печати. Причем 17 из 34 земств начали создание библиотек при земских школах практически с нуля. Благодаря энтузиазму земских учителей и многих гласных к началу XX века ситуация в деревне изменилась: число библиотек в сельской местности быстро растет, возникает большой интерес к различным формам «культурничества» в деревне, вырабатываются основные принципы организации

---

[4] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 4. СПб., 1911. С. 96.

[5] См. Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России. Конфликты и сотрудничество. 1864–1917. М., 1999. С. 86.

отдельных форм просветительной работы земств. Эти настроения отразил Первый общеземский съезд по народному образованию (1911 г.), в выступлениях делегатов которого прозвучали тезисы о равноценности школьного и внешкольного образования, были намечены основные принципы организации просветительной работы (общедоступность, бесплатность, систематичность, широкое привлечение общественных организаций и населения). Большое внимание на съезде было уделено организации библиотечного дела, признавалась необходимость создания библиотечных сетей (центральная библиотека в уездном городе, волостные библиотеки в больших селах, сельские библиотеки при земских школах и передвижные библиотеки).

Необходимо отметить, что в своей работе народные библиотеки вынуждены были считаться с книжными каталогами, утвержденными министерством народного просвещения, из которых были исключены произведения многих авторов, вызывающие интерес у читающей публики (Л.Н. Толстого, В.Г. Короленко и др.). Это приводило к снижению содержательного уровня книжных фондов. На бедность книжных полок библиотек часто сетовали читатели из крестьян. Земские библиотеки к концу XIX века не могли полностью удовлетворить интерес крестьянства к чтению, поскольку он был чрезвычайно велик.

Учитывая это обстоятельство, с целью удешевления книжной и писчебумажной продукции многие земства стали устраивать губернские земские склады, которые образовывались или на специальные средства, отпускаемые земствами на их деятельность, или из средств, выделяемых складу в кредит из общих земских оборотов. Земские книжные склады имели многоцелевое назначение. В их функции входили: снабжение учебной литературой и писчебумажными принадлежностями земских школ; комплектование земских библиотек; организация книжной торговли в сельской местности; вытеснение «лубочного» ширпотреба более познавательными книгами. В земских губерниях России в 1912 году действовали 130 земских книжных складов.

Новым направлением в деятельности земств с начала XX века стало создание земских музеев. Как правило, музеи организовывали уездные земства. По своему содержанию они условно делились на несколько групп: наглядных школьных пособий, краеведческие (естественно-исторические), сельскохозяйственные, истории развития кустарных промыслов, санитарно-гигиенические и др.

Второй основной формой просветительной работы земств стали лекции и беседы. Еще в 70-е годы XIX века правительство разрешило проведение народных чтений в городах и селах. В их организации под контролем властей участвовали общественные и церковные структуры. В этой форме просветительной работы земцы также приняли активное участие. В первый период существования земств (до 1890-х гг.) в количественном отношении преобладали беседы-чтения, проводимые для крестьян школь-

ными учителями. Они посвящались актуальным темам общественной жизни или социально-гигиеническим вопросам (борьбе с алкоголизмом, необходимости соблюдения гигиенических мероприятий во время эпидемий холеры и брюшного тифа и т.п.) и выполняли роль «первого камня», заложенного в фундамент здания культурно-просветительной деятельности уездных земств.

Другим типом народных чтений, необходимость которых явственно обозначилась в конце XIX века, являлись систематические циклы общеобразовательных лекций по различным научным дисциплинам. Для их организации губернские и уездные земства приглашали специалистов с высшим или средним специальным образованием или просили провести лекцию земских служащих (агрономов, врачей, ветеринаров, статистиков и др.). С организацией лекций и чтений связано появление в земствах так называемого волшебного фонаря с «туманными картинами» (прообраза современных слайдов), а в начале XX века – и кинематографа.

По мере укрепления материальной базы земств и повышения грамотности населения в уездах строились сельские клубы, которые в тот период назывались народными домами. В 1914 – начале 1915 года вопрос о создании народных домов обсуждался на многих земских собраниях (в Киевском, Полтавском, Ярославском, Костромском, Екатеринославском, Вятском, Тверском, Вологодском, Рязанском, Самарском, Минском, Оренбургском и Херсонском губернских земствах). На заседании Ярославского земского собрания энтузиаст народного образования князь Д.И. Шаховской выступил с горячей речью в защиту народных домов, считая, что «вся страна должна быть покрыта народными домами в течение ближайших лет»[6]. Однако Первая мировая война помешала реализации этих проектов.

Подводя итоги значения земской деятельности для модернизации страны, следует отметить многие положительные сдвиги в образовании населения. Во-первых, деятельность земств в сфере народного образования являлась частью общественного педагогического движения, возникшего в России в пореформенный период и ставившего своей основной целью введение всеобщего обучения детей школьного возраста. Известные педагоги (К.Д. Ушинский, Н.Ф. Бунаков, П.В. Каптерев, Н.А. Корф, Д.И. Тихомиров) внесли весомый вклад в создание научных основ построения земской школы как образовательной системы нового типа. Ее целью являлось воспитание чувства гражданственности, обучение на родном языке, включение в преподавание широкого круга учебных предметов светской направленности (русского языка, литературы, математики, истории, географии, основ сельскохозяйственных знаний, рисования и др.) и использование новейших (по тому времени) форм и методов обучения на

[6] Известия по делам земского и городского хозяйства. СПб., 1914. № 2.

основе широкого применения наглядных пособий, объяснительных уроков и экскурсий. Во-вторых, несомненным достижением российского земства было и то, что к концу первого десятилетия XX века в начальных школах училось уже 3,1 млн детей из общего числа детей школьного возраста (6,2 млн чел.), т.е. половина. Из 44 600 школ, существовавших в стране, более половины были земскими. В-третьих, важную роль в повышении грамотности населения сыграли земские библиотеки. О достигнутых успехах в этой области внешкольной работы красноречиво свидетельствуют следующие факты. В 1864 году в земских губерниях России было 152 библиотеки, из которых 84 работали в столицах. За 50 лет их число возросло до 12 627. Их читательская аудитория составляла около 2 млн человек, совокупный книжный фонд – почти 9 млн экземпляров, а годовая книговыдача утроилась[7].

Вторым важнейшим направлением деятельности органов местного самоуправления по «окультуриванию» провинции являлась земская медицина.

До введения земств в Российской империи, по данным Медицинского департамента МВД (1856 г.), в 54 губерниях насчитывалось 494 больницы в губерниях и уездах, находящихся в ведении приказов общественного призрения[8]. Пропускная способность больниц ввиду малочисленности коек была невелика (в 1856 г. через все больницы Российской империи, по официальным данным, прошло 312 423 человека, из которых умерло 31 995 человек, т.е. каждый десятый больной)[9].

Необходимо отметить, что по Положению 1864 года оказание населению медицинской помощи не относилось к «обязательным» заботам земств, на них возлагались только хозяйственные вопросы обеспечения медицинской деятельности. Поэтому встречающиеся в литературе высказывания земских деятелей 80-х годов XIX века о том, что уже с первых дней после введения Положения 1864 года началась реорганизация медицинского дела, на наш взгляд, требуют весьма критической оценки. Так, еще В.Ю. Скалон полагал, что «под пером позднейшей публицистики земская деятельность первых лет облеклась в какую-то пелену народолюбия; первые земцы идеализировались, и им считалось возможным приписывать те намерения и дела, которых они не проявляли и о которых даже не думали»[10].

Большинство земств первое время ассигновало весьма скромные средства на медицину, покрывая расходы процентами с капиталов приказов

---

7 Закс Б. Земское библиотечное дело (к 50-летию существования земских учреждений) // Учитель и школа. 1915. № 3. С. 15–16.

8 Отчет о состоянии общественного здравия и деятельности больниц гражданского ведомства в Российской империи за 1856 г. СПб., 1857. С. 104–105.

9 Там же. С. 126.

10 Земство. М., 1880. № 1. С. 12.

общественного призрения. Всего на медицину в 1868 году, по данным Б.Б. Веселовского, земствами было ассигновано 1,2 млн рублей, или 8,3 процента сметы, при этом четыре земства (Московское, Петербургское, Калужское и Псковское) ассигновали 2,5–4,5 процента сметы, 17 земств – от 5 до 10 процентов и 9 земств – от 10 до 14 процентов[11].

В первые два десятилетия функционирования органов самоуправления в стране основное внимание как земских гласных, так и врачей было приковано к двум основным проблемам становления земской медицины – поиску оптимальной системы ее организации и так называемой борьбе с фельдшеризмом.

В понятие «земский медицинский персонал» входили существенно отличающиеся по образованию и профессиональной специализации группы служащих по найму: врачи, аптекари, фельдшеры, провизоры, оспопрививатели, акушерки, повивальные бабки, заведующие санитарными и ветеринарными бюро и др. В совокупности они составляли около четверти служащих по найму в земствах – около 37,5 тыс. чел. Несмотря на то что отдельные группы земских медиков значительно отличались друг от друга по образовательному и материальному уровням, земская медицинская организация России, по своему характеру чуждая узкопрофессиональному и сословному делению, не могла не повлиять на формирование земской врачебной корпорации и ее особой этики. Земский врач в сельской местности был поставлен в такие условия, что поневоле должен был стать энциклопедистом, обязанным не только лечить, но и предупреждать заболевания. Он рассматривался не только как врачеватель, но и как носитель общей и санитарной культуры в провинции.

Земский врач, являвшийся по характеру своей работы одновременно и аптекарем, должен был быть сведущ не только во многих отраслях медицины, но и достаточно основательно знать способы приготовления наиболее часто встречающихся в медицинской практике лекарственных рецептурных форм. Хотя большинство земских врачей были обычными, ничем не выдающимися людьми, их труд вызывал большое уважение общества, поскольку требовал настоящего гражданского мужества. Работа в деревенской глуши, вдали от научных и культурных центров и привычных городских удобств уже являлась актом подвижничества и самопожертвования. В этой связи интересно мнение американской исследовательницы Н. Фриден, которая считает, что «идеализированный образ земского врача, щедро наделенного положительными качествами, присущими только единицам, превратился под пером русских литераторов в некий мистический крестный путь земского служения народу»[12]. Действительно, в смысле карьеры и материального обеспечения земская служба не была

---

11 Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 1. СПб., 1909. С. 277.

12 Freeden N. Russian Physicians in an Era of Reform and Revolution.1856-1905. Princeton, 1981. P. 123.

перспективна (жалованье земского врача составляло от 900 до 1500 руб. в год). В то же время необходимо отметить, что врачи и агрономы были наиболее оплачиваемыми специалистами среди земских служащих (сельские учителя редко получали больше 300 рублей в год, статистики – от 200 руб.). Положение медицинских работников среднего звена было еще труднее. К началу XX века (1904 г.) на земской службе состояли 8546 фельдшеров и акушерок. Среднее жалованье медицинских работников среднего звена составляло 250–300 руб. в год. Образовательный ценз фельдшеров постепенно повышался, поскольку губернские земства уделяли много внимания подготовке медицинских работников среднего и низшего звена. К концу XIX века в земских фельдшерских школах обучались 2,5 тыс. человек, которые по своей сословной принадлежности были в основном крестьянами[13].

Отличительной особенностью земских врачей как особой социокультурной группы являлось их активное участие в научной и общественной жизни страны. По подсчетам исследователя общественных организаций А.С. Тумановой, общества врачей, в которых было много земцев, составляли в общей сложности примерно половину всех научных обществ пореформенной России. За тридцать лет, с 1864 по 1894 год, их было организовано свыше ста и они развернули свою деятельность в более чем семидесяти городах России[14]. В 1896 году по инициативе профессора В.Ф. Снегирева на средства фабриканта П.Г. Шелапугина при Московском университете был открыт университет усовершенствования врачей, в который в первую очередь зачислялись земские врачи. Земская медицина дала России много замечательных ученых: хирурги П.И. Дьяконов, В.Ф. Войно-Ясенецкий (впоследствии епископ Лука); психиатры В.П. Сербский, С.И. Штейнберг, В.И. Яковенко; медицинские статистики В.А. Осипов, П.И. Куркин; гигиенист З.Г. Френкель и многие другие.

К сожалению, феномен земской медицинской интеллигенции мало знаком широкому кругу населения, о чем свидетельствует существование пока единственного в стране музея, посвященного деятельности медиков Красноуфимской земской больницы на Урале.

Несмотря на то что число врачей постепенно росло, в первые годы существования земств их катастрофически не хватало; за 20 лет (1870–1890 гг.) их число увеличилось в 3 раза, но в абсолютном выражении количество для России было мизерным (1610 чел.). Поэтому до начала 1890-х годов ключевой фигурой земской медицины на селе оставался фельдшер. Об этом наглядно свидетельствуют статистические данные по земским губерниям: в 1890 году фельдшерских пунктов было в два раза больше

---

[13] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб., 1909. Т. 1. С. 347.

[14] Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М., 2008. С. 46.

врачебных (2701 и 1382). На практике именно средние медицинские работники оказывали основной объем медицинской помощи крестьянам. Земский начальник А.И. Новиков, на основании многолетних наблюдений за постановкой медицины в уездах, писал по этому поводу: «Больницы у нас обслуживают 15–20-верстные районы, а то и больше, при населении иногда до ста тысяч жителей. Выходит, что масса больных острыми заболеваниями не попадает к врачу. Затем, и приходящих за помощью так много, что без фельдшерского приема не обходятся, да и беглый прием, чуть не ста больных в день врачом... хуже, безусловно хуже, внимательного фельдшерского»[15].

Материалы губернских съездов земских врачей и отчеты земских управ подтверждают мнение земского начальника. Так, в Нижегородской губернии в среднем на одного врача приходился врачебный участок в 820 верст. В 1890 году земский медицинский персонал губернии состоял из 33 врачей, 108 фельдшеров, одной фельдшерицы и 26 акушерок. При этом один фельдшер приходился на 12 576 чел., а одна акушерка – на 3118 родов[16]. Эти цифры убедительно свидетельствуют о том, что даже среднего медицинского персонала в уездах катастрофически не хватало.

В первые два десятилетия существования земской медицины фельдшерские пункты были, за редким исключением, плохо оборудованы. Так, в частности, фельдшер Лазорин в отчете для Уфимской губернской земской управы в конце 1880-х годов писал, что «всем достаточно известно, что существующие фельдшерские пункты чрезвычайно плохо оборудованы с технической стороны; известно также, что они снабжаются из участковых лечебниц медикаментами без всякой системы, сплошь да рядом в далеко недостаточном количестве, что фельдшер может заниматься, пожалуй, лишь только гомеопатией»[17].

Главной причиной негативного отношения врачей к самостоятельной работе фельдшеров была их чрезвычайно низкая подготовка. По инициативе земств открывались фельдшерские школы с курсом обучения три года, включая общеобразовательную подготовку. К концу 1880-х годов их было 14, действовали также акушерская школа в Тульской губернии, школы для земских повитух в Вятской, Пензенской, Псковской, Тамбовской губерниях[18]. Однако они не могли полностью обеспечить потребности земской медицины в квалифицированных работниках среднего звена. Содержание фельдшерских и акушерских школ было довольно дорогим для земства. Расход на одного ученика в год составлял 130–

---

15 Новиков А.И. Записки земского начальника. СПб., 1899. С. 220.

16 Труды III съезда врачей и представителей земств Нижегородской губернии. Н.Новгород, 1890. С. 55.

17 Цит. по: Курсеева О.А., Маркелова Л.Н. Деятельность Уфимского губернского земства в области медицины в конце XIX – начале XX вв. // В центре Евразии: сб. научных трудов. Вып. 1. Стерлитамак, 2001. С. 153.

18 Веселовский Б.Б. Указ.соч. Т. 1. С. 290.

185 руб., поэтому были часты случаи, когда едва открывшись, фельдшерские школы закрывались из-за отсутствия средств.

Ситуация изменилась в 1890-е годы, когда в связи с возросшим вниманием к вопросам здравоохранения вновь стали открываться средние медицинские учебные заведения. В начале XX в. губернскими земствами содержалось 22 фельдшерских и 5 повивальных школ с 2,5 тыс. учеников в них[19]. В некоторых фельдшерских и акушерских школах для учащихся, принимавшихся по направлениям земств, обучение, учебники, а иногда и обеды были бесплатными. Уездные земства выплачивали стипендии тем учащимся, которых они направляли.

В целом, в земской медицине «фельдшеризм» начал изживать себя с конца 1880-х годов. Это было во многом связано с тем, что на смену разъездной системе в 1870–1880-е годы пришла новая, стационарная.

Постепенно закрепившееся участковое обслуживание сельского населения стало важным достижением земской медицины XIX века в России. Центром медико-санитарной помощи являлись сельские участковые больницы, обслуживающие определенное количество жителей на прилегающей ограниченной территории. Однако и участковый принцип обслуживания населения – наиболее оптимальный для российской глубинки – не мог решить все острые вопросы сельского здравоохранения, связанные с глубокими социальными проблемами.

Учитывая низкий жизненный уровень крестьян, большинство врачей уже в этот период считали, что земства должны оказывать бесплатную медицинскую помощь. Необходимо отметить, что, за редким исключением, до середины 1890-х годов все губернские больницы взимали плату за лечение с оплатой 15–40 копеек в сутки, или 5–12 рублей в месяц.

Однако уездные земства постоянно понижали эту плату, отменяя ее для все больших категорий больных. В результате их усилий плата за лечение в земских больницах к 1910 году сохранялась главным образом в уездных городах, причем только для пациентов из других уездов. Таким образом, принцип бесплатности больничной помощи стал одним из основополагающих в земской медицине начала XX века. Разумеется, бесплатная земская медицина стоила огромных средств. Если в 1868 году на медицину земства тратили 8 процентов своего бюджета, в 1890 году – уже 21 процент, то в 1903 году – уже 38 процентов, значительно больше, чем на другие отрасли работы. Некоторые земства (Липецкое, Хвалынское, Ливенское и др.) тратили на медицину 45–47 процентов своего бюджета[20].

В целях координации работы земского медицинского персонала уже в 1880-х годах во всех губерниях России были созданы коллегиальные

---

[19] Чернолуский В.И. Земство и народное образование. Ч. 1. СПб., 1910.

[20] Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 20.

органы, в которые кроме членов управы входили несколько гласных и все земские врачи. Они получили название санитарных или врачебных советов и действовали в соответствии с инструкциями, утвержденными земскими собраниями (в Московском земстве такая инструкция была разработана в 1885 г.). В компетенцию уездных советов входили вопросы текущего санитарно-врачебного дела своего уезда, губернских – губернии.

Развитию земской медицины мешало и отсутствие общей программы медицинских мероприятий земств в масштабе губернии. Это обстоятельство дало основание Б.Б. Веселовскому охарактеризовать руководство земской медициной до 80-х годов XIX века как «господство уездничества сепаратизма»[21]. В целом для этого периода развития земской медицины характерна децентрализация по уездам.

Поэтому в первый период развития земской медицины важная объединяющая роль принадлежала губернским съездам врачей, на которых разрабатывались программы дальнейшего развития лечебно-санитарной помощи населению в масштабах всей губернии. Первый съезд земских врачей, созванный по инициативе старшего врача тверской губернской больницы Н.М. Павлова, состоялся в 1871 году в Твери. С 1871 по 1905 год состоялось 298 съездов земских врачей[22]. Труды съездов, как и периодические издания медико-санитарного бюро, бесплатно рассылались всем врачам губернии. Съезды земских врачей отражали одну из примечательных черт общественно-политической и культурной жизни России рубежа веков – поиск новых форм общественной активности. Другой формой общественной самодеятельности медиков стало появление большого количества периодических журналов, в которых отражались актуальные вопросы земской медицины («Земская медицина» (СПб., 1885–1888); «Медицинская беседа» (Воронеж, 1887–1906); «Земский врач» (Чернигов, 1888–1894); «Фельдшерский вестник» (М., 1906–1918) и др.).

Таким образом, к концу XIX века медицина прочно вошла в число приоритетных направлений земской деятельности. С самого начала земская медицина в России занималась решением комплекса социальных проблем, которые порой были просто заброшены местной властью. В некотором роде земцы опережали время. Несмотря на скудость средств, административные препятствия, нехватку врачей и медперсонала, они способствовали созданию национальной системы обслуживания сельского населения, представлявшей собой единственный в истории пример организованной масштабной помощи на селе в XIX веке, получивший международное признание (в 1934 году Гигиеническая комиссия Лиги наций рекомендовала врачебный участок, являющийся основной организационной фор-

---

[21] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 1. СПб., 1909. С. 432.

[22] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 1. СПб., 1909. С. 300–301.

мой земской медицины, как образец другим странам для организации врачебной помощи сельскому населению).

О масштабах земских затрат говорят следующие цифры. По подсчетам санитарного врача С.М. Богословского, в 1901 году с каждого крестьянина Московской губернии земские сборы на медицину составляли всего 7,5 копейки в пересчете на 1 жителя, а земские расходы на те же нужды доходили до 91,85 копейки[23].

В 1895 году на земскую медицину было израсходовано 27 процентов от всего земского бюджета (17,7 млн руб.). Расход губернских земств на медицинские нужды в среднем составил 69 процентов, а уездных – 31 процент[24]. К 1913 году из всех расходов на медицину в стране 45,9 процента составляли земские.

В 1890-е годы продолжается рост числа земских участков и уменьшается их радиус. За полвека своей деятельности земства проделали огромную работу в этой области. По данным З.Г. Френкеля, собранным для Дрезденской и Всероссийской гигиенических выставок (1911 г.), общее число земских врачебных участков возросло в 507 раз (в 1870 г. – 530; в 1910 г. – 2686); площадь среднего врачебного участка уменьшилась в 523 раза (соответственно – с 4860 кв. верст до 930 кв. верст); из 2686 врачебных участков в 1910 году только 641 участок не имел больниц[25].

Важнейшим направлением земской медицины на рубеже веков оставалась борьба с эпидемиями, которые периодически уносили тысячи человеческих жизней. Так, в 1901–1913 гг., по данным статистика С.А. Новосельского, в России на каждые 100 тыс. жителей 400 человек погибало от инфекционных болезней – скарлатины, сыпного и брюшного тифов, кори и др. В Англии, Германии и Голландии от инфекционных болезней погибали соответственно 80, 68 и 53 человека на каждые 100 тыс. жителей[26].

На рубеже веков в России были сильные вспышки эпидемии тифов и холеры (1892–1893, 1905–1908, 1909 и 1911 гг.), причем две вспышки эпидемических заболеваний напрямую были связаны с голодом 1891 и 1911 годов. Во время эпидемий холеры и сыпного тифа 1892–1893 годов в ряде губерний созывались съезды и совещания для выработки противоэпидемических мероприятий. Так, только в 1892 году в Саратовской губернии 2–4 июня проходило совещание по борьбе с сыпным тифом, 25 июля – по борьбе с азиатской холерой, а в декабре на специальном совещании

---

23 Богословский С.М. Земский медицинский бюджет Московской губернии за 1883–1905 гг. М., 1908. С. 16.

24 Осипов Е.А., Куркин П.И., Попов И.В. Русская земская медицина. М., 1899. С. 202.

25 Френкель З.Г. Очерки земского врачебно-санитарного дела (По данным работ, произведенных для Дрезденской и Всероссийской гигиенических выставок). СПб., 1913. С. 121.

26 Новосельский С.А. Обзор главнейших данных по демографии и санитарной статистике России. // Календарь для врачей всех ведомств на 1916 г. Ч. 1. Пг., 1916. С. 68–71.

обсуждались мероприятия на случай возобновления эпидемии холеры в 1893 году[27].

В качестве одной из форм работы земских врачей с населением в период эпидемий была издательская деятельность многих земств. В Петербургской губернии с июля по декабрь 1909 года выпускались эпидемическая хроника, специальные таблицы о распространении холеры в стране; во многих губерниях сведения об эпидемиях помещались в издаваемых ежемесячно врачебно-санитарных обзорах и в периодической губернской печати. Благодаря хорошо налаженной санитарно-просветительской работе сельское население стало понимать значение слов «предупреждение болезней».

Однако целенаправленная работа земских медиков по борьбе с эпидемиями часто тормозилась административными препонами. Это касалось как отказа в запрашиваемых кредитах и неутверждения губернатором в должности врачей, выразивших желание работать в земствах в период эпидемии, так и срыва ряда совещаний по обсуждению противоэпидемических мероприятий.

Подводя итоги полувековой деятельности земств в решении социальных вопросов, необходимо отметить, что постепенно российская глубинка приобретала черты цивилизованности. На селе привычным стало обращаться за медицинской помощью к акушерке или врачу при родах, дети крестьян хотя бы год-два посещали земские школы, в городах и деревнях появились новшества в санитарно-гигиенической и культурной сферах жизни – благоустроенные общественные колодцы и водопроводы, народные дома и библиотеки, музеи и периодические земские выставки.

Оценивая результаты Земской реформы 1864 года, известный общественный деятель той эпохи князь Д.И. Шаховской писал: «Среди реформ 60-х годов издание земского положения занимает особое место. Ни в одной другой реформе не заложено столько возможностей положительного творчества. Введение земства создало возможность живого общения различных элементов русской провинции на положительной работе, и этим внесено было в русскую жизнь совершенно новое начало»[28].

---

[27] Калинин П.А. Обзор состояния земской медицины в уездах Саратовской губернии в 1899. Вып. I. Симбирск, 1900. С. 3.

[28] Шаховской Д.И. Пятидесятилетие земства // Очерки экономической деятельности земства. 1864–1914 гг. Сб. статей. М., 1914. С. 3.

Н.Г. КОРОЛЕВА

Участие земств в процессе преобразования российской деревни в 1907–1914 годах (исторический опыт)

150-летний юбилей учреждения земского самоуправления в Российской империи – хороший повод осмыслить исторический опыт деятельности земств, обращая особое внимание на ее положительные стороны, и объективно оценить роль современного самоуправления в социально-экономической жизни регионов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил место и права этого института.

Согласно закону местное управление в современной России – форма осуществления народом своей власти, установленная Конституцией. Это право населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения непосредственно или через органы самоуправления, исходя из интересов населения, проживающего на той или иной территории, с учетом исторических и местных традиций.

Совершенствование управления, включая и местный уровень, – задача актуальная во все времена. В современном мире самоуправление играет существенную роль в функционировании той или иной государственной системы, оказывая прямое влияние на государственную политику в социально-экономической, идеологической, культурно-воспитательной областях. Качество жизни во многом определяется эффективностью работы местных органов власти и участием населения в управлении своей территорией. Об этом говорилось в декабрьском 2013 года Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Одновременно отмечались и серьезные недостатки в работе местного самоуправления.

Модели самоуправления, близкой к идеальной, человечество пока не создало. Этот институт развивается под воздействием национальных традиций, исторических условий, культуры, мировоззрения населения той или иной страны. Указанная закономерность отчетливо про-

КОРОЛЕВА Надежда Георгиевна – кандидат исторических наук, Институт российской истории РАН

слеживается в становлении и развитии отечественного самоуправления.

Земства были институтами своего времени, но это обстоятельство не отрицает необходимости обращения к анализу исторического опыта их деятельности, поскольку проблемы совершенствования управления – вечные, а потому не теряют своей актуальности и для современного общества. История, и в этом ее непреходящая сила, учит и призывает творчески осмыслить прошлое, дабы избежать ошибок и просчетов в настоящем и будущем.

XIX век в отечественной истории ознаменовался событиями, определившими вектор развития российской государственности вплоть до начала XX века.

Крестьянская реформа 1861 года повлекла за собой серьезные преобразования в социально-экономической и государственно-правовой системах империи. Отмена крепостного права форсировала реформу местного управления. В результате горячих дискуссий в правительственных комиссиях и в обществе 1 января 1864 года в 34 губерниях европейской части России возникли новые общественные учреждения – земства. Их появление было обусловлено рядом объективных причин.

После отмены крепостного права потребовалась принципиально новая организация всех служб местного хозяйства. Громадная территория империи с различными экономическими укладами нуждалась в создании гибких и эффективных структур хозяйственного и социально-бытового управления. Авторы реформ 1860-х годов осознавали бесперспективность управления местными делами исключительно по бюрократической вертикали. С этой точки зрения, в создании органов самоуправления была заинтересована сама власть. Поместное дворянство, быстро терявшее свои экономические позиции, стремилось сохранить в своих руках рычаги влияния на процесс социально-экономического развития страны, о чем свидетельствуют требования дворянских собраний 60-х годов XIX века о праве земли русской иметь своих выборных для совета верховной власти. Поместное дворянство проявило огромный интерес к реформе местного управления. Дворяне-землевладельцы рассматривали земство как способ сохранения своих социально-экономических позиций в деревне и как фундамент будущего представительного института в империи. Последнее обстоятельство было одной из причин более чем подозрительного отношения администрации, особенно местного уровня, к вновь создаваемым общественным органам самоуправления.

По закону 1864 года земства формировались на основе трехкуриальной системы и избирательного ценза. В каждом уезде для выборов гласных создавались три избирательных съезда: землевладельцев, городских избирателей и сельских крестьянских обществ. Земельный ценз для первого съезда колебался от 200 до 500 десятин. Землевладельческая курия состояла преимущественно из помещиков, хотя к ней могли присоеди-

ниться и представители других сословий, владевшие земельным и оценочным цензом (200 десятин и 6000 руб.). Во второй съезд (городской) входили владельцы торгово-промышленных предприятий и дворяне, имевшие городскую недвижимость (оценочная стоимость от 500 руб.). Третья курия, в отличие от двух первых, носила сословный характер, и выборы в ней были трехступенчатые (сельский сход, волостной сход, уездный съезд). Волостные сходы избирали только выборщиков, которые выдвигали кандидатов на уездный съезд. Кандидаты отдавали свои голоса за будущих членов уездных управ. В третьей курии имущественный ценз отсутствовал, но число выборщиков ограничивалось одной третью от числа лиц, участвовавших в волостных сходах. Все три съезда выбирали гласных в уездные собрания, а они из своей среды выдвигали гласных в губернские собрания. Губернские управы формировались только из числа дворян, и в целом в губернских земствах, за некоторым исключением, доминировали дворяне-землевладельцы, поскольку земская избирательная система была сориентирована именно на интересы поместного дворянства. Закон 1890 года усилил эту тенденцию. Одновременно усложнился порядок выборов для третьей курии. Администрация получила право назначать гласных от крестьян из числа кандидатов, названных на волостных сходах. С введением должности земских начальников вмешательство администрации в процесс избрания гласных по третьей курии расширилось. Закон 1890 года просуществовал вплоть до февраля 1917 года. Но уже в начале XX века зафиксированная в нем избирательная система не соответствовала социальной структуре населения провинции, что вызывало острую критику в обществе.

Полномочия земских учреждений строго регламентировались хозяйственными делами: строительством и заведованием местными дорогами, школами, учреждениями здравоохранения, организацией попечения, благотворительности, земской статистики, ветеринарного контроля, земельного кредита, противопожарной службы, а также пропагандой агрономических знаний и улучшения кустарной промышленности.

Земские учреждения имели четко зафиксированную в законе структуру: распорядительный орган – губернские и уездные земские собрания и исполнительные органы – губернские и уездные земские управы во главе с председателями. При земских управах по мере усложнения хозяйственных функций, вызванных активным проникновением в местный уклад новых хозяйственных форм, появились, помимо канцелярий, специальные подразделения: экономические, агрономические, по образованию, медицине, страховые, кредитно-паевые, ломбардные и т.д.

Полномочия органов самоуправления постепенно расширялись, но и контроль за ними со стороны местной администрации усиливался. Пристальное внимание к органам самоуправления на практике нередко превращалось в мелочную опеку, сковывающую повседневную работу земств. Особое неудовольствие земцев вызывало право губернатора не

утверждать постановления губернского собрания по причине «их несоответствия общегосударственным пользам и нуждам». Столь расплывчатая формулировка позволяла поставить под контроль не только законность, но и целесообразность действий земства.

Не случайно взаимоотношения властных структур и органов самоуправления зачастую зависели не от закона, разграничивавшего их функции, а от личности губернатора и его восприятия нового института – самоуправления.

Не в меньшей степени раздражали земцев многочисленные ограничения их самостоятельности, такие как: запрещение сношения земского собрания губернии «с оными других губерний»; обнародование протоколов, отчетов, докладов собраний и управ только после разрешения чиновников на их публикацию; надзор и контроль над гласными и земскими служащими, вплоть до права отказывать в утверждении избранного земским собранием лица; право председателя собрания (обычно местного предводителя дворянства) закрывать собрание, если ораторы отклонялись от повестки дня или допускали суждения по вопросам, выходящим из круга компетенции земских собраний; длительность процедуры прохождения заявок на открытие чрезвычайных сессий, созываемых для решения неотложных вопросов.

Подобного рода ограничения объяснялись тем, что деятельность земств развивалась в условиях самодержавно-бюрократического режима. Бюрократическая вертикаль с недоверием относилась к общественным органам самоуправления, что было одной из причин серьезных противоречий между властью и самоуправлением.

Несмотря на все препятствия, чинимые администрацией, земская деятельность объективно способствовала развитию нового социально-экономического уклада провинции.

Земская реформа, конечно, несла на себе отпечаток феодальной архаики, но вместе с тем она положила начало развитию прогрессивных тенденций в российской государственности. В какой-то степени земства стали предтечей будущих представительных органов власти в империи. Формирование земств по территориальному признаку частично уменьшило правовую изоляцию крестьянства от других сословий. Преобразование местного уровня власти в 1864 году было первым шагом, робким и трудным, в сторону децентрализации управления в социальной и хозяйственно-экономической сферах, оно несколько ограничило монополию бюрократических институтов в местной жизни. Земская работа вызвала повышенный интерес научной и общественной мысли, что, в известной степени, ускорило поиски путей выхода русской провинции из веками складывавшейся там тяжелой социально-экономической ситуации.

Получив определенные полномочия в решении местных вопросов, земства взяли на свои плечи хлопотные, затратные, сложные социальные и хозяйственно-экономические проблемы. Эффективность земской работы

как органов общественного самоуправления напрямую зависела от состояния местных бюджетов, относящихся к категории публичных финансов. Благодаря самоуправлению это понятие обрело конкретное содержание, а именно: известность источников доходной части, финансовых смет, прозрачность и общественный контроль в лице учреждений самоуправления за расходованием народных денег. Земские сметы публиковались в «Губернских ведомостях», гласные получали их для предварительного изучения. Внутренний контроль известные теоретики самоуправления считали самым надежным способом борьбы с финансовыми злоупотреблениями и нецелевым расходованием средств. Поскольку вопрос о местных финансах остается проблемным и в наши дни, нелишне напомнить об особенностях и этапах становления местных бюджетов в земской России.

Земства имели определенную финансовую самостоятельность. Им было предоставлено право взимать особый налог – земские сборы. Финансовое обеспечение самоуправляющихся структур – узкое место в любом государстве. Сравнение принципов податной системы в разных по форме и природе моделях самоуправления в западноевропейских государствах свидетельствует о несовершенстве налоговых схем, преодолеть которые удавалось с трудом, зачастую жертвуя интересами местного населения. Весьма непопулярными оказались такие налоговые схемы, как добавочные сантимы, налог на потребление, октруа, широко распространенные во Франции, Италии и Германии.

Более социально справедливым считался существовавший с XVI века poor-rate (налог в пользу бедных) в Англии. На его основе строилась местная податная система Британии в течение нескольких веков.

В Российской империи основным источником пополнения земских бюджетов до начала XX века был налог с земель и лесов, а главным налогоплательщиком выступал крестьянин. Помимо государственных и местных налогов, на долю крестьян выпадали земские повинности: дорожная, подводная, квартирная. Экономическое благосостояние основной массы крестьянства находилось на низком уровне, отсюда постоянные недоимки, и не только с крестьян, но и с помещиков, тормозивших составление земельного кадастра и переоценку доходности лесов. В результате земства периодически испытывали безденежье, и их совокупный бюджет к началу XX века едва дотягивал до пяти процентов от государственного бюджета[1]. Многие отечественные финансисты с тревогой писали о нарушении деятельности земств в важнейших отраслях местной жизни по причине недостатка финансов. Но и в этих сложных условиях большая часть расходных средств тратилась на образование и медицину – от 50 до 70 процентов[2]. Земства в соответствии с самой идеей общественного самоуправления

---

[1] Шингарев А.И. Вопрос об улучшении земских финансов. К 50-летию учреждения земств в России. Юбилейный земский сборник. Пг., 1914. С. 128.

[2] Там же С. 125–126.

основные средства решили вкладывать в человека. Передовые земские деятели понимали, что малообразованного крестьянина трудно обучить культуре ведения хозяйства, что бич деревни – эпидемии и эпизоотии – не отступят, пока медицинская помощь, санитарное просвещение и ветеринария не придут в сельскую глубинку. Тем самым земства в определенной мере заложили основы социальных приоритетов в работе общественных органов самоуправления. На хозяйственно-экономические мероприятия выделялись очень незначительные суммы (2,3–3,3 % от сметных расходов). Но это обстоятельство объяснялось не только финансовыми возможностями земств. Их мероприятия в этой области вплоть до 90-х годов XIX века отличались непоследовательностью. Осознание земцами своей ответственности в решении хозяйственных задач пришло не сразу. Отрицательное влияние на отношение земств к сельскохозяйственной работе оказала господствовавшая в то время в верхах либеральной бюрократии точка зрения на крестьянство как на самодостаточное сословие, способное при освобождении от крепостной зависимости практически самостоятельно справиться с проблемами своего хозяйства и исправно исполнять роль главного налогоплательщика. И в собраниях, особенно губернских, проявилась аналогичная позиция.

Переломный момент «по воспособлению сельскому хозяйству» наступил под воздействием страшных неурожаев 1890-х годов, вследствие чего работа земств приобрела более системный характер. Управы и собрания приступили к активной организации складов сельскохозяйственных орудий и машин. Первые ростки дала практическая агрономия, основанная на опытном деле. Усилилась связь с сельскохозяйственными обществами, которые должны были помочь крестьянам создать первичные формы производственной кооперации. Это был старт преобразований в деревне, получивших дальнейшее развитие в ходе революции 1905–1907 годов. Революция заметно активизировала модернизацию России. Первоочередным в этом процессе был аграрный вопрос. Для его решения требовался уже иной уровень финансового, кадрового, технического обеспечения земских мероприятий в деревне. В большей эффективности хозяйственной деятельности земств было заинтересовано и правительство. Кабинету П.А. Столыпина потребовалось расширить рамки взаимодействия с органами самоуправления в условиях проведения реформы, что напрямую было связано с увеличением им финансовой помощи, тем более что в 1906–1908 годах земские кассы серьезно оскудели. С 1910 года под влиянием ряда благоприятных факторов земские бюджеты начинают расти. Доходная их часть к 1913 году достигла 253 млн рублей по 34 староземским губерниям. Последний предвоенный год дал наибольший прирост в 15 процентов[3]. Основной доходной статьей земств оставались

[3] Там же. С. 145.

сборы с недвижимых имуществ. При этом налог с земель и лесов, как и раньше, играл главную роль. В 1910 году налог с недвижимости составил 109 млн, а в 1912 году – 140 млн рублей. Показательно, что в эти годы сбор с объектов промышленности и городской недвижимости опережал рост земских сборов с земель и лесов более чем в два раза (соответственно 20 и 8,5 %). Крестьянские надельные земли давали земским доходным сметам 52 млн рублей (24 %) по 40 земствам[4]. В промышленно развитых регионах местные бюджеты существенно пополнялись за счет налога с фабрично-заводских и торговых заведений. Так, в Московской губернии этот сектор составлял половину земских средств, а богатому Екатеринославскому земству горнозаводские предприятия обеспечивали в 1912 году более 60 процентов дохода. Во Владимирской губернии торгово-промышленные предприятия приносили земству 45 процентов дохода, в Ярославской – 24 процента, в Костромской – 20 процентов, в Нижегородской – 14 процентов, в Тульской – 15 процентов, в Херсонской – 22 процента, в Уфимской – 27 процентов[5].

В Центрально-черноземном регионе налог с земель и лесов, как и прежде, восполнял земские бюджеты на 25–50 процентов. Городские имущества добавляли их на 10–18 процентов. В 1911–1913 годах усилилось финансовое донорство (до 20 %) таких крупных городов, как Санкт-Петербург, Москва, Киев, Минск.

С 1908 года увеличились государственные дотации земствам. Казенные пособия и заимствования из специальных капиталов (поступления за медикаменты, дорожные сборы, мелиоративный кредит) в 1910 году составили 28 млн рублей, а в 1912 году – почти 55 млн руб. В разных губерниях поступления из казны в земские бюджеты в 1911–1912 годах достигали 20–35 процентов[6]. По закону 5 декабря 1912 года земства частично освобождались от обязательных расходов административного характера, что позволило им сэкономить еще 20–30 млн рублей. Государственные дотации имели адресный характер и вкладывались в первую очередь в социальные программы (народное образование, медицина). С 1908 по 1914 год казна выделила на введение всеобщего начального обучения более 28 млн рублей, хотя уездные земства запросили на эти цели по росписи 1913 года 58 млн рублей[7].

Казенные дотации на социальные нужды и ветеринарию передавались уездным земствам. Ежегодно 2–2,5 млн рублей переводились на земские противохолерные и противочумные мероприятия. Субсидии поступали на содержание психиатрических больниц. Выдавались и безвозвратные

---

[4] Там же. С. 128–129.
[5] Там же.
[6] Там же. С. 145.
[7] Там же.

ссуды в размере 30–50 процентов от стоимости строительства и оборудования новых медицинских учреждений.

В период аграрных преобразований правительство усилило финансовую поддержку агрономической работы земств, особенно на становление участковой агрономии.

К 1913 году доходная часть бюджетов по 40 губерниям составила 375 млн рублей. Наиболее обеспеченными являлись следующие земства: Вятское (около 11 млн руб.), Екатеринославское (14,7 млн руб.), Московское (10 млн руб.), Пермское (13 млн руб.), Полтавское (14 млн руб.), Харьковское (15 млн руб.), Херсонское (11 млн руб.). Совокупный бюджет шести вновь образованных земств составил 122 млн рублей, в том числе Киевского – 22 млн рублей, Волынского – 10 млн рублей, Подольского – 18 млн рублей[8].

Рост доходов благотворно отразился на финансировании социальных программ. Расходные сметы староземских губерний выросли по сравнению с 1906 годом в 2 раза (с 8 до 16 %). Традиционно наибольшие средства (25–30 % земских бюджетов) вкладывались в народное образование (90 млн руб.). Затраты по уездам колебались так: 12 уездов ежедневно ассигновали на нужды просвещения в общей сложности от 400 до 500 тыс. рублей, 28 – от 200 до 300 тыс. рублей, 31 – от 25 до 50 тыс. рублей, 94 – от 50 до 100 тыс. рублей. Больше других школьному делу уделяли внимание Московское, Полтавское, Уфимское, Бердянское, Новокузнецкое, Елисаветградское уездные земства.

«Медицинская часть» занимала вторую строку расходной части земских смет. На «народное здравие» приходилась четверть земских ассигнований (60–70 млн руб.). Тем не менее в 1912–1913 годах лишь следующие земства могли позволить себе траты на медицину в размере от 2 до 3,5 млн рублей: Екатеринославское – 3,5 млн рублей, Харьковское, Пермское – 3,3 млн рублей; Вятское, Курское, Московское, Киевское, Самарское, Саратовское, Тамбовское, Херсонское – 2–2,8 млн рублей. Большинство земств отпускало по этой статье не более 1–1,8 млн рублей, а Олонецкое и Псковское – всего 700–850 тыс. рублей[9].

На социальную поддержку наименее обеспеченных групп населения (общественное призрение) в земских бюджетах предусматривались небольшие суммы. По 34 губерниям они не превышали 3,8 млн рублей, а по 40 губерниям – 4,5 млн руб. Самыми щедрыми в вопросах благотворительности были следующие собрания: Московское (390 тыс. руб.), Киевское (360 тыс. руб.), Екатеринославское (280 тыс. руб.), Харьковское (250 тыс. руб.), Таврическое (246 тыс. руб.)[10].

---

8 Справочные сведения о деятельности земств по сельскому хозяйству (по данным на 1913 год). Пг., 1914. С. 145–151.

9 Россия. 1913 год: Статистико-документальный справочник. Спб., 1995. С. 133.

10 Там же. С. 134.

Более сложная динамика выявляется при анализе распределения средств на финансирование основных направлений земской хозяйственно-экономической деятельности. Практически все они были связаны с сельскохозяйственными программами и имели следующую структуру:

1. Содержание агрономов и специалистов по отдельным отраслям сельского хозяйства.
2. Улучшение естественных условий.
3. Устройство и содержание опытных полей, станций, ферм, участков и метеорологических станций.
4. Содержание сельскохозяйственных учебных заведений и расходы по распространению сельскохозяйственных знаний.
5. Подъем земледельческой техники (сельскохозяйственные склады, улучшение посевного материала и внедрение минеральных удобрений).
6. Улучшение животноводства, молочного хозяйства, ветеринарии.
7. Развитие подсобных промыслов.
8. Дорожная повинность.
9. Прочие статьи по сельскохозяйственной части.

За 10 лет с 1903 по 1912 год общие расходы на хозяйственно-экономические мероприятия выросли по 34 губерниям в 4 раза: 1903 год – 3,5 млн руб. (3,6 % бюджета), 1907 год – 3,3 млн руб. (2,7 %), 1910 год – 6,5 млн руб. (3,9 %), 1911 год – 9,7 млн руб. (5,1 %), 1912 год – 13,9 млн руб. (6,3 %), 1913 год – 18,9 млн руб. (7 %). К этим данным надо добавить расходы в размере 2 процентов бюджета на развитие ветеринарии и 5–6 процентов – на содержание и улучшение дорог. Итого в 1913 году хозяйственно-экономические затраты земств составили 15 процентов их расходных смет.

Изменение финансовой стратегии власти и земств после революции 1905–1907 годов свидетельствовало о повышении их внимания к экономическим проблемам деревни. Однако распределение денежных ресурсов на хозяйственно-экономические потребности проводилось в земствах неравномерно. Так, в Екатеринбургской губернии на эти цели в 1911 году закладывались в смету расходы в размере от 10,5 до 11 процентов общего объема бюджета, в Полтавской – 9 процентов, в Бессарабской и Уфимской – 8 процентов, в Казанской, Нижегородской, Симбирской, Саратовской, Харьковской – 7,5 процента, в Вятской, Пермской, Орловской, Костромской, Воронежской, Херсонской, Черниговской, Орловской, Ярославской – 5–6 процентов, во Владимирской, Московской, Курской, Псковской, Пензенской, Тульской – 4–4,5 процента, в Калужской, Новгородской, Вологодской, Санкт-Петербургской, Смоленской, Рязанской, Тамбовской, Таврической – от 1,5 до 4 процентов[11]. Наименьшие средства на мероприятия по подъему культуры земледелия тратили так

[11] См. Королева Н.Г. Хозяйственно-экономическая деятельность земств в период модернизации российской деревни. М.: РОССПЭН., 2011. С. 94–95.

называемые опаздывавшие с организацией агрономических служб. Прохладное отношение к ним со стороны управ и собраний во многом объяснялось тем, что в этих губерниях значительная часть крестьянства уже была связана с городским промышленным производством или активно занималась отхожими промыслами. Хозяйство для них имело значение в основном внутреннего семейного потребления. В среднем по России в 1911 году на содействие подъему экономического благосостояния населения в общеземском бюджете ассигновывалось около 6 процентов (без учета ветеринарной и дорожной части). К 1913 году земские расходы по указанному разделу увеличились до 7 процентов.

После некоторого замедления в 1911–1912 годах обозначился рост расходов на сельскохозяйственные мероприятия в следующих земствах: Черниговском (на 43 %), Воронежском (на 58 %), Херсонском (на 34 %), Бессарабском (на 33 %), Московском (на 32 %), Курском (на 43 %), Орловском (на 46 %), Уфимском (на 45 %). Изменились в сторону увеличения земские сметы шести западных губерний примерно на 34 процента (с 1,9 млн до 2,5 млн руб.). Расходы на сельскохозяйственные мероприятия, из расчета на 1 десятину посевных площадей, по 34 губерниям составили: в 1910 году – 13 копеек, в 1912 году – 18 копеек, в 1913 году – 24 копейки. В лидерах по данному показателю шло Московское земство (1,2 руб.). Вплотную к нему приближалось Олонецкое – 83 копейки, Киевское, Полтавское, Харьковское, Ярославское, Костромское, Владимирское, Пермское, Черниговское, Петроградское, Екатеринославское земства уступали москвичам в 2–3 раза (от 39 до 55 коп.)[12].

Экономические преобразования в деревне потребовали не только увеличения финансирования хозяйственных мероприятий земств, но и серьезной реорганизации их служб. В связи с этим с новой силой встал кадровый вопрос. В условиях аграрной реформы земствам пришлось включить в число приоритетных программ весь спектр агрономических мероприятий: ведение участковой агрономии, привлечение на службу квалифицированных кадров специалистов по различным отраслям сельского хозяйства, ведущее место среди которых занимали агрономы. В их функции входило введение севооборотов в крестьянских хозяйствах, постановка опытного дела, заведование сельскохозяйственными складами, распространение знаний о культуре земледелия, организация кооперативных учреждений. Это был нелегкий и даже жертвенный труд представителей земской интеллигенции. Агрономический персонал к 1913 году вырос в 2–3 раза, но большинство земств в канун Первой мировой войны испытывали серьезную нужду в агрономах, а именно от эффективности их работы зависела глубина охвата крестьянских хозяйств земскими мероприятиями.

---

[12] Справочные сведения о деятельности земств по сельскому хозяйству (по данным на 1913 год). Пг., 1914. С. 146.

Переход к участковой агрономии предполагал совершенствование опытных исследований.

С 1909 года начала создаваться сеть опытных станций, причем областные обслуживали сразу несколько губерний. Результаты их исследований передавались агрономам для работы на опытных полях и участках.

Согласно закону от 9 июня 1912 года организация опытного дела поручалась органам земского самоуправления и обществам сельского хозяйства. Эти экспериментальные учреждения должны были на 75 процентов финансироваться за счет казны и на 25 процентов – за счет земств. С помощью государственного финансирования земства в 1913 году открыли более 70 опытных станций, включая крупные станции, опорные пункты агропомощи сельскому населению в Киевской, Екатеринославской, Саратовской, Воронежской, Московской, Пермской, Херсонской, Харьковской губерниях. В них намечалось обустроить следующие отделения: метеорологическое, селекционное, полеводства, огородничества, садоводства, химической обработки почвы. Московское и Киевское земства дополнительно планировали создание машиностроительного и животноводческого подразделений. Воронежская областная опытная станция обслуживала лесостепную и черноземную часть Воронежской, Пензенской и Тамбовской губерний[13]. Земские агрономы через передвижные выставки знакомили население с новыми методами повышения культуры земледелия и давали крестьянам ценные рекомендации. Государственные дотации получали и районные станции, но их было немного – лишь во Владимирской, Вятской, Минской, Пермской, Подольской, Псковской, Симбирской, Тамбовской, Уфимской, Харьковской, Херсонской и Черниговской губерниях. Все они принадлежали губернским земствам и занимались, главным образом, исследованием различных сортов семян, видов удобрений, способов климатической обработки растений. В предвоенные годы внимание к экспериментальным подразделениям усилилось.

Земцы были заинтересованы в развитии опытного дела и считали, что оно «входит в систему сложившегося уже организма земского дела» и отвечает принципам «с одной стороны, децентрализации, а с другой стороны, союзнического начала, – принципов, дорогих основной идее местного самоуправления»[14].

В хозяйственно-экономической работе земств экспериментальная агрономия занимала важное место, поскольку она способствовала повышению культуры земледелия. Но для овладения его прогрессивными приемами требовалось осознанное отношение к ним крестьянской массы.

---

[13] Справочные сведения о деятельности земств по сельскому хозяйству (по данным на 1913 год). Пг., 1914. С. 48–49.

[14] Вонзблейн М.М. Обзор земских агрономических мероприятий // Очерки экономической деятельности земства. М. 1914. С. 134.

Поэтому необходимо было поднять уровень специального сельскохозяйственного образования среди сельского населения. Эту задачу в начале XX века земцы решали в двух направлениях: путем подготовки кадров в низших сельскохозяйственных школах и распространения знаний по практической агрономии через агитационно-просветительную работу среди мелких хозяев. В 1907–1911 годах земствами открывалось по 6–8 школ ежегодно. В итоге к 1915 году в 34 губерниях числилось 304 учебных заведения низшего типа, в том числе сельскохозяйственных училищ – 61, школ – 109, практических школ – 61[15].

Сельскохозяйственные знания в массу крестьянских хозяйств несли, как указывалось выше, в основном работники земских служб: агрономы и их помощники, инструкторы по огородничеству, садоводству, пчеловодству, молочному делу. Они популяризировали результаты исследований, проводимых опытными учреждениями, вели беседы с домохозяевами по широкому кругу вопросов, связанных с задачей подъема культуры земледелия, животноводства, внедрения машин и усовершенствованных орудий в сельскохозяйственное производство, распространяли учебную литературу среди населения. Рост авторитета и влияния специалистов сказался и на работе земских собраний. При разработке хозяйственно-экономических планов земства опирались на рекомендации профессионалов и агрономических совещаний, которые регулярно созывались управами.

В предвоенные годы на поле аграрной политики действовали три субъекта: правительство, органы самоуправления и кооперация. Кооперативный бум начала XX века создал объективные условия для делового партнерства земств и нового общественного института – кооперации. Несмотря на определенные разногласия между ними, которые носили верхушечный характер, кооперативы не могли обойтись без участия в их деятельности земских специалистов. Они были заинтересованы в финансовой и материальной помощи органов самоуправления. Земства же поняли, что с помощью кооперативов им легче будет осуществлять свои агрокультурные мероприятия, углублять связь с крестьянством, сотрудничать в таких конкретных делах, как производство и сбыт сельскохозяйственной продукции, особенно зерновых культур. Этот вопрос в условиях жесткой конкуренции на внешнем рынке превратился в национально-государственную проблему.

Кооперация оказала существенное влияние и на кустарное дело в России. Под ее воздействием ведущие земства усилили внимание к реорганизации особой отрасли местного хозяйства, от которой в немалой степени зависело экономическое благосостояние крестьянства. Земства постепенно переходили от мер попечения кустарей-одиночек к сотрудни-

---

[15] Ефременко А.В. Участие земств в подготовке специалистов сельского хозяйства // Земское самоуправление в России. 1864–1918 гг. М.: Наука, 2006. Т. 2. С. 201.

честву с кооперативами в этой области, что способствовало преобразованию некоторых видов кустарных промыслов в местное отраслевое производство артельно-заводского типа.

Приток государственных средств, отчисления от промышленных объектов, налог с городской недвижимости и городских предприятий расширили внутренние инвестиционные возможности земств, что способствовало усилению земского влияния на крестьянские хозяйства.

Земские служащие в предвоенные годы стали основной движущей силой земских мероприятий. Среди них было еще немного дипломированных специалистов с высшим образованием, но они обладали очень ценными качествами: преданностью своему делу, озабоченностью судьбой простого человека, особенно крестьянина, принципиальностью в деловых вопросах. Они старались быть ближе к людям, живущим в глубинке, знали жизнь во всех ее реалиях, учились на практике согласовывать интересы и ценностные ориентиры разных групп населения, учитывали особенности социокультурного пространства, в котором находилось крестьянство, и особенности крестьянской психологии.

Земства, став субъектом имперской системы управления, продемонстрировали свою способность корректировать социально-экономическую политику правительства в интересах всего сельского населения. Это коснулось тактики и методов проведения аграрной реформы, переселенческого дела, организации хлебной торговли на внешних рынках, строительства элеваторов, дорог, экологических проблем.

Большинство земских собраний категорически отвергли коммерциализацию земских служб. В этом они были солидарны с земскими служащими и той научной общественностью, которая была неравнодушна к деятельности земств.

Расцвет земской деятельности произошел тогда, когда соединились позитивные усилия власти, органов общественного самоуправления и набиравшей силу новой общности крестьянства в лице кооперативов. Конечно, далеко не все земские мероприятия проникли в толщу крестьянской массы. Во многих земствах агрономические службы находились лишь в стадии становления в канун 1914 года. К началу Первой мировой войны остались нерешенными многие вопросы, связанные с состоянием местной инфраструктуры, с социальными проблемами. Тем не менее, несмотря на трудности и просчеты, земствам удалось всколыхнуть заброшенные уголки российской провинции, донести до населения осознание потребности в просвещении, сельскохозяйственном образовании и умении применять на практике передовые агротехнические методы. Это способствовало росту рентабельности крестьянских хозяйств, преодолению психологии социальной обособленности крестьян от других слоев населения.

И.В. ВЫДРИН

Местное самоуправление в России: об опыте двадцати лет «испытательного срока»

Двадцатилетний юбилей российской Конституции отмечают и многие политико-правовые институты, ею учрежденные: отечественные федерализм и парламентаризм, избирательная и политическая системы, многие другие государственные и общественные институты современной России. В общем ряду юбиляров по праву находится и местное самоуправление, основные параметры которого задала именно Конституция 1993 года.

Трудно сказать, с каким настроением встретило этот юбилей муниципальное сообщество, учитывая, что 12 декабря – в день принятия Основного закона и приуроченного к нему ежегодного послания Президента Российской Федерации – в выступлении В.В. Путина прозвучала мысль о необходимости уточнения общих принципов организации местного самоуправления. И это вовсе не рассчитанный на долгосрочную перспективу план, а требование, возведенное главой государства в ранг «важнейшей задачи» текущего 2014 года. Именно поэтому в ближайшее время оно может обрести законопроектную форму (а именно так ставится вопрос), не оставляя времени на широкое обсуждение и тщательную проработку того, что предлагается реформировать. Одно это обстоятельство вызвало в городах и весях что-то вроде настороженности и напряженного ожидания.

О чем же говорил Президент, касаясь самоуправленческой тематики? Она, между прочим, звучала в начальной части послания, что свидетельствует, надо понимать, о ее значимости и первоочередности. Говорил о накопившихся проблемах в части несбалансированности объемов ответственности и ресурсов муниципалитетов, неразберихи с полномочиями, переброске их с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Заострил внимание на муниципальных районах, полномочия которых в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты населения, по его мнению, фактически выхолощены и переданы субъектам Федерации. «Давайте посмотрим на эти проблемы еще раз, – призвал в

ВЫДРИН Игорь Вячеславович – директор Института муниципального управления, доктор юридических наук, профессор

заключение В.В. Путин, – чтобы, наконец, привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованиями времени»[1].

Вопросы эти действительно на слуху, начиная примерно с 2009 года, о них неоднократно говорили высокие должностные лица, констатируя слабость сельского и районного звеньев местного самоуправления в их нынешнем виде. Со знанием дела перечислялись причины недееспособности сельских поселений, честно признавались допущенные ранее законодательные просчеты, словом, проблема была замечена, диагностирована, оставалось только подобрать нужные препараты и начать лечение «болезни». Президентское послание лишь подтвердило ее наличие.

Никогда прежде, однако, не ставилась под сомнение дееспособность муниципальных властей городских поселений и в особенности крупных городских округов – авангарда местного самоуправления или, как их часто называют, «локомотива муниципальных реформ». Это они возводят миллионы квадратных метров жилья и обеспечивают детей местами в садиках, строят школы и родильные дома, занимаются коммуналкой, выслушивают обиды и жалобы на невзгоды людей. Конечно, городские округа – не идеально здоровый организм, но вполне работоспособный, что называется, с руками да и мозгами тоже.

Как оказалось, затеваемая муниципальная реформа должна начаться именно с них – самых сильных и относительно благополучных территорий, хотя Президент Российской Федерации в комментируемом послании Федеральному Собранию ни разу даже не обмолвился о городских округах и уж тем более не называл их в числе проблемных. Похоже, что слова главы государства «об уточнении общих принципов организации местного самоуправления» истолкованы совсем на другой лад.

Российскую общественность (и не только муниципальную) всколыхнули сообщения о планах, направленных на упразднение городского и районного звеньев самоуправления в России. На языке их разработчиков из Института социально-экономических и политических исследований это звучит как «реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы». Вместе с тем предлагаемые новации должны затронуть и муниципальные районы. «При упразднении городских округов, – подчеркивают авторы проекта, – сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного «второго уровня» местного самоуправления представляется нежелательным». В итоге место муниципальной власти займут так называемые государственные администрации, руководители которых будут назначаться высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Соответственно муниципальные образования в виде городских округов и

---

[1] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 декабря.

муниципальных районов превратятся в административно-территориальные единицы. Такой ли смысл вкладывал Президент Российской Федерации в собственные слова об уточнении общих принципов организации местного самоуправления, сказать трудно. Комментарии на этот счет отсутствуют, разъяснений никаких, оттого и множатся пугающие слухи об упразднении местного самоуправления в его теперешнем варианте.

Не вдаваясь пока в анализ деталей предлагаемого плана, заметим, что реформаторам, по всей видимости, не дает покоя удаленность органов местного самоуправления от системы государственной власти – тема давняя, изначально сопутствующая становлению муниципалитетов в современной России. С ее обсуждения начиналось становление местного самоуправления, не хочется думать, что этим же оно (имеется в виду, самоуправление) и закончится.

Помнится, в 1990 году в журнале «Советское государственное право» была опубликована до сих пор часто цитируемая статья профессора М.А. Краснова «Местное самоуправление: государственное или общественное?»[2], явившаяся реакцией и на принятый Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», и на широко обсуждавшиеся тогда перспективы данного института. Повод поспорить о природе местного самоуправления подал сам закон, включивший в его систему одновременно государственный и общественный компоненты, сочетавший в его устройстве государственные и местные интересы. На фоне этой двойственности, помноженной к тому же на институциональную новизну местного самоуправления, совсем уж радикальными казались высказываемые в то время предложения об отказе от его государственного регулирования в принципе. Дескать, на то оно и самоуправление, чтобы оставаться вне поля строгой законодательной регламентации с его непременной детализацией, сопутствующими правовыми ограничениями и запретами.

Казалось бы, Конституция России, исключившая муниципальные органы из системы государственной власти, должна была положить конец спорам на эту тему. Категоричность, с какой об этом сказано в статье 12, не оставляет в общем-то сомнений: местное самоуправление с 1993 года не государственный, а особый публично-властный институт, учрежденный на низовом уровне управления. Предмет его повседневной заботы – не государственные дела, а главным образом муниципальные (публичные) интересы, выраженные в категории «вопросы местного значения». Органы местного самоуправления обладают полновесным набором властных признаков, что в значительной степени сближает, но не отождествляет с государственной системой. Данное обстоятельство породило массу правовых особенностей во взаимоотношениях государства и местного самоуправления, связанных с организационным и функциональным обособлением муниципального управленческого звена.

---

[2] Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

Такова в общих чертах принятая конституционная модель местного самоуправления, вызывавшая, а судя по последним событиям, продолжающая вызывать неудовольствие по поводу ее искусственности и якобы разрушающего влияния на единство вертикали власти. Ее критиками выступали маститые ученые, в частности, профессор Г.В. Атаманчук, заявивший в полемической запальчивости, что «местное самоуправление у нас не состоялось»[3]. Отдельные замечания откровенно задевали муниципальную власть. Профессор Н.М. Казанцев, например, называл местное самоуправление институтом частнокорпоративной (вот оно, продолжение спора о его государственном или общественном статусе – И.В.) власти, лишенным всякого контроля со стороны государства. «В результате, – заключил он, – муниципальные должностные лица занимаются «прокруткой» федеральных средств, месяцами не выплачивают зарплату бюджетникам, социальные пособия нуждающимся»[4]. Эти и другие с «обвинительным уклоном» выпады диктовались, конечно, неприятием конституционной модели местного самоуправления. Не исключено, что критика связывалась и с отдельными эпизодами негативной муниципальной практики.

Профессор С.А. Авакьян, не раз выражавший сомнения в реалистичности и действенности статьи 12 Конституции Российской Федерации, уверен, что она создала иллюзию местной власти, функционирующей как нечто автономное и свободное от политической власти и государственного управления[5]. Как будто эта критика такого же свойства, но в ней есть и другой подтекст: декларируемая Конституцией самостоятельность местного самоуправления на самом деле ограничена множеством факторов. Предметы ведения (вопросы местного значения) муниципалитетов всех типов определяются федеральной государственной властью, и только ею. Она же в основном подбирает «ключи» к их решению, т.е. устанавливает полномочия органов местного самоуправления. Финансовые источники, наполняющие местные бюджеты, регулируются государственной властью, как федеральной, так и региональной. Объем законодательного регулирования местного самоуправления целиком дозируется федеральным центром. И таких примеров, свидетельствующих о том, что якобы бесконтрольное местное самоуправление существует по правилам, диктуемым государством, достаточно много. Поэтому точка зрения профессора С.А. Авакьяна может быть истолкована и таким образом.

Автор данной статьи, поддавшись настроениям, тоже участвовал в этой полемике, правда, больше на стороне местного самоуправления, доказывая по мере возможности, что дело не столько в мнимой оторванности местного

---

[3] Атаманчук Г.В. Нам не нужны виртуальные муниципальные образования // Российская Федерация сегодня. 2001. № 6. С. 34–35.

[4] Казанцев Н. Что упустил законодатель // Российская Федерация сегодня. 2001. № 4. С. 32–33.

[5] Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» от 19 января 2001 г. // Местное право. 2001. № 2–3. С. 7–12.

самоуправления от государства, сколько в системных финансово-экономических и правовых просчетах, лихорадивших все уровни власти[6].

И непонятно, чего в этих спорах было больше: неудовлетворенности от местного самоуправления как такового или неудовольствия от его конституционно-правовой модели. Если критика диктовалась в большей степени изъянами конституционного закрепления местного самоуправления, то ничего взамен ему на тот момент не предлагалось. А кроме того, любая корректировка статьи 12 означала бы отмену всей Конституции, что, конечно, не помышлялось. Зато сейчас «выход» найден. Предложения Института социально-экономических и политических исследований конституционных изменений не потребуют. Местное самоуправление найдет «приют» в городских районах, сельских и городских поселениях, а их муниципальные органы власти все так же останутся вне государственной системы управления. Таким образом, формальности будут соблюдены, но самоуправление будет уже совсем иным.

Если прежние претензии касались непосредственно самого местного самоуправления как института, вмонтированного в 1990-х годах в новую российскую реальность, то его появление было обусловлено больше требованиями Совета Европы, нежели попытками возрождения отечественных самоуправленческих традиций, присущих еще царской России. Для Европы ведь местное самоуправление давно стало чем-то вроде эталона современного демократического государства, который в силу требований Европейской хартии местного самоуправления должен найти обязательное отражение в национальном законодательстве, а еще лучше – в конституциях государств, желающих приобщиться к новым политико-правовым ценностям.

Помимо критики влиятельной группы ученых, непримиримыми оппонентами местному самоуправлению в то время были руководители субъектов Федерации. Системное и организованное сопротивление муниципальной власти, которое оказывали главы регионов, было во сто крат эффективнее гневных филиппик, звучащих с научных трибун. Примеры противостояния региональных и местных властей становились тогда достоянием всей страны.

В 1997 году муниципальная общественность с почтением произносила имя ижевского градоначальника Анатолия Салтыкова, который в Конституционном Суде одолел своего соперника – председателя Госсовета Удмуртии Александра Волкова, впоследствии президента республики, а с 2011 года – ее главы. Нешуточный, принципиальный спор, касавшийся в том числе проблем территориальной организации местного самоуправления, закончился победой даже не столько мэра Ижевска, а всего муниципального сообщества России. Да что толку, через четыре года Салтыков прекратил работу в муниципалитете.

В 2000 году с должностью расстался глава Омска Валерий Рощупкин – дельный руководитель, один из муниципальных лидеров тех лет. Причина

---

[6] Выдрин И.В. Незаслуженные упреки // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 2–4.

все та же: острый конфликт с губернатором Леонидом Полежаевым, которого не устраивали, кажется, все омские мэры (а их после Рощупкина было трое).

Другой пример – отношения главы Екатеринбурга Аркадия Чернецкого и губернатора Эдуарда Росселя. В отличие от своих коллег Чернецкий руководил городом 18 лет, хотя начинал карьеру мэра вместе с Салтыковым и Рощупкиным. Это сейчас волею судеб Чернецкий и Россель – коллеги (оба – сенаторы верхней палаты российского парламента), а до того они всерьез конфликтовали.

Отчасти губернаторов можно было понять. Сложившиеся как руководители в условиях демократического централизма, предполагающего подчинение нижестоящих органов вышестоящим, они на первых порах никак не могли взять в толк, что муниципалитеты организационно и функционально независимы. Им, прекрасно знавшим, что вышестоящая власть прежде всегда имела возможность отмены решений нижестоящих Советов, было трудно осознать, что теперь с этой целью следовало обращаться в суд. Да и сами понятия «вышестоящие» и «нижестоящие» органы в связи с новой конституционной реальностью ушли в небытие. Но на губернаторском восприятии местного самоуправления это прошлое еще долго сказывалось.

Свою правду отстаивали и главы муниципальных образований. Им, поверившим в провозглашенную Конституцией Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления, пришлось за нее бороться, отстаивая компетенцию и бюджеты муниципальных образований. Между прочим, у того же Чернецкого трения с областной властью начались не с Росселя, а с его предшественника Алексея Страхова – тогдашнего руководителя администрации Свердловской области. В апреле 1994 года Чернецкий повел борьбу за предназначенные Екатеринбургу отчисления по налогу на прибыль. Областные власти решили их срезать с 18 до 5 процентов, что выливалось в кругленькую сумму, как если бы у каждого горожанина забрали по 130 тысяч рублей неденоминированных денег – этой цифрой глава Екатеринбурга иллюстрировал цену вопроса и масштаб проблемы. Впрочем, сколько еще их было впереди, но межбюджетные вопросы и компетенция составили сердцевину непростых взаимоотношений муниципальных и региональных властей. Таковыми они, к сожалению, остаются и сегодня.

Проявления этих взаимоотношений отражались на законодательстве. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – небольшой по объему, полный двусмысленностей, что позволило профессору В.И. Васильеву остроумно назвать его «сборником загадок и шарад»[7], интерпретировался в процессе применения самым различным образом. Он передавал решение многих вопросов субъектам Российской Федерации (сказалось

---

[7] Васильев В. По форме и по существу // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 11. С. 8–13.

сильное влияние губернаторского лобби в Совете Федерации), что и предопределило облик местного самоуправления в середине 1990 – начале 2000-х годов.

Всего муниципалитетов в России в тот период было около 12 тысяч. Одни из них полностью отождествлялись с административно-территориальными единицами внутри субъектов Российской Федерации, другие создавались выборочно в границах городов, сельских районов или же сельсоветов. Такой разброс диктовался представлениями регионов, принадлежащим им правом самостоятельно определять территориальное устройство муниципальных образований. Отсутствие императивности на федеральном уровне позволило субъектам Федерации подходить к выбору муниципальных территорий произвольно, сообразуясь с собственным восприятием требований закона 1995 года. В итоге сложилась довольно пестрая картина. Построенное исключительно на уровне районов местное самоуправление функционировало в 6 субъектах Российской Федерации; в 37 регионах оно сложилось только в районах и городах; на уровне сельских поселений, районов и городов – в 23 субъектах. В пяти регионах местное самоуправление строилось исключительно в сельских округах и поселках, еще в двух – в городских районах и сельских округах. Пять субъектов Российской Федерации к концу 1990-х годов так и не сумели определиться с нарезкой муниципальных единиц[8]. Таким образом, кто-то из регионов настроил под муниципальные образования существующую сетку административно-территориального деления, а кто-то поступил избирательно: наделил муниципальным статусом либо города, либо районы, либо еще какие-то территориальные единицы. Как результат, допустим, в Свердловской области в тот период существовало всего 72 муниципальных образования (в основном города и районы), а в соседней Челябинской области – более 250 муниципалитетов, созданных в границах существующих административно-территориальных единиц, де-юре и де-факто отождествленных с ними[9].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привел к двукратному увеличению муниципальных образований. В период 2007–2008 гг. их насчитывалось уже 24,5 тысячи. Создание муниципалитетов вылилось в следование массе законодательных предписаний о границах, составе земель самоуправляющихся территорий, их видах. Появились сельские и городские поселения, муниципальные районы и городские округа.

---

8 Широков А., Нянькин В. Сегодня, завтра... и навсегда // Муниципальная власть. 2000. № 1/2. С. 40–47.

9 Согласно Закону от 8 ноября 2006 года № 66-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области» под административно-территориальной единицей понимается территория в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами, имеющая установленный статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления и являющаяся муниципальным образованием.

В городах федерального значения под местное самоуправление приспособили так называемые внутригородские муниципальные образования, существующие в настоящее время в виде муниципальных и городских округов, поселений (Москва), муниципальных округов, городов и поселков (Санкт-Петербург).

Количество муниципалитетов все время сокращалось главным образом за счет упразднения многих сельских поселений. Что касается городских округов и муниципальных районов, то их количество остается практически неизменным[10]. О причинах этих разнонаправленных тенденций говорилось выше. Финансовая несостоятельность, экономическая недееспособность привели к тому, что многие сельские территории отказывались от статуса муниципальных образований, причем делали это чаще всего по собственной инициативе. Муниципальные районы и городские округа имеют более высокий кредит доверия, обладают в основном репутацией стабильных муниципалитетов, поддерживающих с разной степенью успеха социальное благополучие. Во всяком случае, так казалось до той поры, пока не появились планы по отказу от этого уровня самоуправления.

Что же предлагают новаторы из Института социально-экономических и политических исследований? События (если им, конечно, дадут ход) могут развиваться в двух направлениях.

Первое. Города и районы как муниципальные образования упраздняются вообще. Им возвращается прежний статус административно-территориальных единиц. В городах муниципальная власть смещается на уровень районов. О городах, не имеющих районного деления, а также муниципальных районах реформаторы умалчивают. Общегородской и районный уровни самоуправления займут территориальные (городские и районные) органы государственной власти, именуемые авторами «государственными администрациями». Как результат, на смену местному самоуправлению идет огосударствление самых выгодных и востребованных самоуправленческих этажей.

Государственную администрацию должен возглавить руководитель администрации, назначаемый высшим должностным лицом субъекта Федерации. Уточняется, правда, что последний должен быть всенародно избранным. По всей видимости, это обстоятельство добавляет факту назначения дополнительную весомость, но ведь очевидно, что даже в этом случае назначение не может конкурировать с прямыми выборами главы муниципального образования.

Отныне не будет городских представительных органов: «Упразднение местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, – подчеркивают разработчики, – потребует упразднения городских дум и рай-

---

[10] Городских округов насчитывается 512, муниципальных районов – 1829. См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Статистический сборник/ Росстат. – М., 2010. С. 38.

онных советов». Их место займут районные в городах думы, из числа депутатов которых будут избираться главы районов. Полную утрату прямой выборности глав местного самоуправления планируется частично компенсировать обязанностью руководителей государственных администраций периодически отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления (в районах города). Возможно даже согласование кандидатуры руководителя государственной администрации с этими же представительными органами.

Дадут ли им доработать до окончания срока их полномочий, умалчивается. Полномочия глав государственных (городских и районных) администраций не раскрываются. Неясность представляют вопросы по составу муниципальной собственности, межбюджетных отношений и другие «мелочи», которые, по всей видимости, станут частью предстоящих законодательных изменений.

Стоит упомянуть еще об одной инициативе авторов, касающейся оптимизации структуры органов местного самоуправления за счет объединения в их деятельности правотворческих и исполнительных функций, что, в принципе, стирает разницу между местной думой и муниципальной администрацией. Из чего можно предположить, что в городах и районах местных исполнительных органов власти просто не будет. Такая практика имела место в начальный период 1990-х годов. Тогда отдельные «демократически» настроенные местные Советы упраздняли не дотягивающие до их уровня «советские» исполкомы. Они-то и взяли на себя осуществление функций исполнительной власти, правда, по большей части неудачно. Эта выходка, а иначе и не назовешь, была не то что осуждена и отвергнута, она была признана неконституционной.

Второе. Городские округа все-таки сохраняются, но с новым статусом – городских агломераций. Институт социально-экономических и политических исследований называет их новым типом муниципальных образований, а данную модель рассматривает в качестве альтернативы первому варианту реформы.

Являясь обособленной муниципальной территорией, городская агломерация включает в свой состав самостоятельные внутригородские муниципальные образования в виде районов в городе. Вопросы ведения внутригородских муниципалитетов, их количество устанавливаются законами субъектов Федерации индивидуально с «учетом мнения представительных органов городских агломераций».

Система управления агломерацией предстает еще более отвлеченной, хотя в чем-то она копирует первую модель. Например, в целях обеспечения единства городского хозяйства создается государственная администрация агломерации, глава которой также назначается высшим должностным лицом региона. Что ее отличает, так это сохранение представительного органа местного самоуправления городской агломерации, который, однако, не будет избираться напрямую, а формируется путем делегирования депутатов из состава представительных органов районов в городе. Эти депутаты,

по замыслу реформаторов, должны отвечать некоторым требованиям: иметь большой авторитет и подобающий уровень компетенции.

Главы внутригородских муниципальных образований также будут избираться из состава районных представительных органов. Ничуть не смущаясь, реформаторы признают это «фактическим сворачиванием прямой выборности глав внутриагломерационных муниципальных образований».

Пугающая особенность данной модели – регулирование многих вопросов (компетенции администрации городской агломерации, ее взаимоотношений с руководителем региона, районными органами местного самоуправления) законами субъекта Федерации. Это, скорее всего, низведет администрации агломераций до положения территориальных подразделений высшего исполнительного органа власти региона.

К чему приведут предлагаемые меры?

Города и районы как наиболее крупные и эффективные муниципальные образования выпадают из системы местного самоуправления, так как будут ликвидированы в этом качестве. Они становятся административно-территориальными единицами субъектов Федерации, приспособленными для создания территориальных государственных органов власти (государственных администраций и их руководителей, назначаемых сверху). Таким образом, произойдет огосударствление центрального звена местного самоуправления.

Одновременно упраздняются наиболее дееспособные органы муниципальной власти, доказавшие свою пригодность, сохранившие социальную стабильность на местах в 1990-е годы, начавшие поступательное развитие в 2000-х годах. Исключение составляет представительный орган городской агломерации, который, впрочем, не избирается населением, а формируется посредством делегирования в него районных депутатов выдающихся способностей и безупречной репутации.

Исчезает выборность глав муниципальных образований, в том числе и внутригородских (районных в городе) муниципальных образований – достижение все еще не окрепшей российской демократии последних двадцати лет, с которым люди свыклись и которое им не безразлично. Реагируя на эти новации, президент фонда «Центр политических технологий» Игорь Бунин предупреждает: «Ни в коем случае нельзя отказываться от выборности мэров и городских дум, это резко снизит вертикальную политическую мобильность, так как не позволит иным политикам и управленцам «расти» на местном уровне»[11]. Возражать этому – значит, идти против истины.

Предложенные модели в значительной степени копируют московский вариант местного самоуправления, встроенного на нижний (районный) этаж управления, в то время как высшее и среднее управленческое звено являются органами государственной власти и их структурными подразделе-

---

[11] Политов Ю. Ресурсы для земства. Началось обсуждение реформы местного самоуправления / Коммерсант. 2013. 18 дек.

ниями. Эта же схема предлагается для внедрения и в других городах, но с единственным отличием: в районах Москвы помимо органов местного самоуправления действуют районные управы – низовое подразделение исполнительной власти столицы.

Возрастает угроза потери управляемости (в особенности, на первых порах)[12] единым хозяйственным и социальным организмом городского округа. Ключевые вопросы городской жизни, перспективы развития территории останутся за государственной администрацией, органам местного самоуправления отойдут второстепенные вопросы. Пока неизвестно, кто пропишет эту компетенцию? Федеральный или региональный законодатель?

Можно предположить, что по аналогии с организацией местного самоуправления в Москве органам местного самоуправления в иных городах достанутся малозначительные вопросы местного значения, вроде установления местных праздников и организации зрелищных мероприятий; утверждения знаков отличия муниципального образования; распространения экологической информации; рассмотрения жалоб потребителей. Это могут быть также полномочия по участию, например, в организации работы пунктов охраны общественного порядка, призывной комиссии или же полномочия по согласованию схемы размещения нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети. Не исключено, что органы местного самоуправления могут наделяться полномочиями, связанными с внесением предложений, скажем, в правила землепользования и застройки, благоустройства и т.п.

Если опираться на опыт местного самоуправления в Санкт-Петербурге, то картина примерна та же. Органам местного самоуправления принадлежит организация сбора и обмена информацией в части защиты населения от чрезвычайных ситуаций, содействие в осуществлении контроля за соблюдением законодательства в сфере благоустройства и розничной торговли, за развитием малого бизнеса.

Таким образом, это будут вопросы местного значения, доставшиеся по остаточному принципу, в то время как стратегические задачи управления перейдут в ведение государственных администраций. Полномочия новой муниципальной власти сведутся не к решению, а в большей мере к участию, согласованию, содействию, внесению предложений.

Перейдем к оценке предложений Института социально-экономических и политических исследований. Подготовленные в чрезвычайно короткий срок (конец ноября – начало декабря 2013 года) они, по мнению разработчиков, содержат «концептуальные подходы к реформированию

[12] В Свердловской области, например, где из 94 муниципальных образований 68 наделены статусом городских округов, 5 – муниципальных районов, одномоментный переход к новой модели в состоянии реально вызвать управленческий коллапс.

местного самоуправления на уровне городских округов». Экстренное моделирование самоуправленческих концепций должно получить такое же ускоренное законодательное воплощение. Внесение поправок в федеральное законодательство планируется до конца весенней парламентской сессии 2014 года.

Откровенно смущает скоропалительность планов осуществления реформы, тем более, когда речь заходит о местном самоуправлении в огромной по территории стране, имеющей множество особенностей национального и исторического порядка. «Представляется целесообразным завершить создание на практике новой системы местного самоуправления, – откровенничают сотрудники Института социально-экономических и политических исследований, – по Российской Федерации в целом или в отдельных «пилотных» регионах до середины–конца 2015 года».

Этой спешке находятся объяснения. Мол, с экономической точки зрения они позволяют учесть «новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных отношений при подготовке бюджета 2016–2018 годов». Звучит очень загадочно. С политической точки зрения, намеченные преобразования предлагается завершить «как минимум за год до выборов депутатов Государственной Думы и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании». Перевешивают ли эти аргументы необходимость тщательной проработки законодательных изменений, с тем чтобы они в перспективе принесли пользу, сыграли во благо местного самоуправления?

Вспомним, какая гонка сопутствовала реформе 2003 года и чем она обернулась. Несколько раз официально переносилось юридическое вступление в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В последующем в него 84 раза вносились изменения, а их общее количество составило 212 поправок – больших и малых, важных и второстепенных. И это только базовый закон, а сколько новаций коснулось отраслевых законодательных актов. Их не счесть.

Поспешность сказалась и на качестве законов, и на ходе самой муниципальной реформы. Еще в 2007 году в ежегодном докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» был сделан следующий вывод: «Сегодня налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в совокупности не могут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы муниципалитетов. Они формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации, при этом около 95 процентов муниципальных образований являются дотационными»[13].

---

[13] Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления // Самоуправление: теория и практика. 2007. № 4. С. 6–11.

Прошло время, но состояние дел ничуть не улучшилось. В 2010 году в выступлении тогдашнего председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Вячеслава Тимченко подчеркивалось, что совокупные поступления в местные бюджеты от земельного налога и налога на имущество физических лиц (собственно местные налоги) составили всего 4 процента от общих доходов муниципалитетов. Хотя в 2001 года Президент Российской Федерации ставил вопрос о расширении перечня местных налогов, но дальше предложений дело не пошло.

Со слов того же В. Тимченко, на 40 процентов доходные источники пополняются за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. К примеру, от налога на доходы физических лиц. До поры эти отчисления городским округам составляли 30 процентов, муниципальным районам – 20 процентов, но в конце 2011 года они были срезаны на 10 процентов с каждого из названных типов муниципальных образований. С этого же времени суммы штрафов, взимаемые за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения, стали в стопроцентном размере зачисляться в региональные бюджеты[14].

Примерно на 46 процентов бюджеты муниципальных образований формируются за счет межбюджетных трансфертов. Говоря проще, муниципалитеты зависят от финансовой помощи либо центральной, либо региональной власти. Она предоставляется в виде дотаций, субсидий или иных трансфертов, поступающих по различным федеральным программам (например, «Дороги России» или «Тысяча дворов»).

Остальные поступления связаны, как правило, с неналоговыми доходами. К примеру, поступлениями от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. В крупных самоуправленческих территориях они составляют 10–12 процентов (иногда больше), что является весомой прибавкой к «бюджетному столу». Однако не предназначенные для решения вопросов местного значения муниципальные объекты федеральное законодательство предписывает перепрофилировать либо вообще отчуждать, чем наносит сильнейший удар по муниципальной экономике. Тот же В. Тимченко отмечает, что продажа таких объектов ведет к потере значительного и, главное, стабильного доходного источника[15].

Естественно, что приведенные цифры среднестатистические, характеризующие общее положение дел в экономике местного самоуправления. Где-то эти показатели лучше, где-то хуже, но в основном, конечно, последнее. Получается, что муниципалитеты целиком зависят от доброго (или наоборот) отношения государственной власти. Это обстоятельство как будто понимают все. В июле 2010 года во время поездки по Дальнему

---

[14] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7039.

[15] Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ // Муниципальная власть. 2010. № 3. С. 6–10.

Востоку Президент России Д.А. Медведев так прокомментировал сложившуюся практику межбюджетных отношений: «Федеральная и региональная помощь не может быть системной. Она дает лишь кратковременный эффект. Поэтому государство должно и будет уделять дальнейшее внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов»[16]. Но на деле ровно все наоборот.

Предполагаемое разукрупнение городских округов объясняется также посылом, содержащимся в Послании Президента Российской Федерации от 12 декабря 2013 года: «Местная власть должна быть так устроена, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Эти слова, подхваченные и растиражированные, преподносятся как нечто абсолютно новое и оригинальное. В соответствии с ними и выстраивается логика предпринимаемых действий: сдвинуть местное самоуправление с общегородского уровня в городские районы или с районного уровня в отдельные поселения.

Между тем идея о местном самоуправлении как о власти самой близкой населению, «до которой рядовой гражданин может дотянуться рукой», была сформулирована Президентом Путиным на заседании Государственного Совета еще в 2001 году[17]. Именно под этим флагом и проводилась муниципальная реформа 2003 года.

Она привела к двукратному увеличению муниципалитетов в стране, подавляющее большинство из которых оказалось сельскими. В погоне за приближением местной власти к людям законодатель допустил организацию самоуправления на самых разных по демографическим показателям территориях. В принципе, муниципальным образованием сегодня считается поселение с численностью жителей более 1000 человек. Но закон субъекта Российской Федерации может наделить муниципальным статусом населенный пункт с численностью жителей менее 1000 человек. Одновременно муниципальным образованием может стать поселение с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Хотя еще на стадии разработки закона об общих принципах организации местного самоуправления эксперты предупреждали, что в российских условиях муниципальному образованию потребуется не менее 30 тысяч жителей, да к тому же компактно проживающих, с тем чтобы налоговые сборы покрывали затраты муниципалитетов[18].

По истечении нескольких лет реформы критика существующего законодательного подхода заметно нарастала. Заговорили о том, что учет экономического потенциала и перспектив развития муниципальных образований федеральным законодательством не предусматривался. Почему? Потому

---

[16] Медведев Д. Государство должно и будет уделять внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 6–7.

[17] Путин В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // Российская газета. 2001. 28 февраля.

[18] Глазычев В. Самоуправление на местности // Коммерсант. 2006. 28 сентября.

что с принятием закона и началом реформы очень торопились. В итоге бесперспективные с экономической точки зрения сельские поселения оказались не готовы осуществлять весь закрепленный за ними объем полномочий. И только сейчас откровенно признается: «Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления повсеместно не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность к самостоятельному существованию и, главное, развитию»[19].

Невнятно звучащий в федеральном законодательстве демографический критерий, помноженный на пробелы финансово-экономического порядка, породил в результате огромное количество несостоятельных муниципальных территорий. Погнавшись за реализацией бренда «самой близкой населению власти», законодатель упустил из виду действительно важные факторы, определяющие в первую очередь качество местного самоуправления, а не его количественные показатели. По данным бывшего министра регионального развития Российской Федерации В. Басаргина, самостоятельно решают вопросы местного значения в России чуть более 3,5 тысячи муниципальных образований, главным образом, городских поселений. Сельские территории в большинстве своем не готовы осуществлять закрепленные за ними функции. В результате активизировались процессы объединения поселений[20]. В 2010 году было 23 940 муниципальных образований, годом позже – 23 323, в 2013 году – уже 23 001.

Таким образом, в течение последних лет происходил последовательный отказ от слабых муниципалитетов, в то время как сотрудники Института социально-экономических и политических исследований предлагают их сохранить и одновременно приступить к ликвидации крепких муниципальных образований. Логики никакой, если не знать о каких-то подспудных течениях, не завуалированных под пожелания о приближении муниципальной власти к населению.

Реализация этих предложений, конечно, при условии, если она состоится, будет означать, по нашему мнению, только одно: местное самоуправление в Российской Федерации в своем нынешнем виде двадцатилетнего испытательного срока, к сожалению, не выдержало.

---

19 Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ. С. 7.

20 Басаргин В. Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 8–9.

Л.Е. ЛАПТЕВА

Земства и государство: пятое колесо или «пятый элемент»?

«Земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»
Ленин В.И. «Гонители земства и аннибалы либерализма»

В знаменитой статье В.И. Ленина земство названо «пятым колесом», поскольку оно дополняло бюрократию и от него не ожидалось участия в политической деятельности. Однако даже понимая, что имел в виду автор этой хлесткой метафоры, нельзя не признать, что он чуточку лукавил, использовал яркую фигуру речи. Ведь деятельность земств вовсе не ограничивалась «простым техническим исполнением». Они рассматривали пресловутое «лужение умывальников» как важную миссию по решению вопросов развития местной социально-экономической инфраструктуры и добровольно принимали на себя задачи, вовсе не вмененные им в обязанность, а просто поименованные в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года как возможные направления деятельности. Верно, что земское самоуправление существовало в уездах и губерниях наряду с государственной администрацией, притом что контроль и надзор за их деятельностью, также как принудительная власть, оставались в руках у бюрократии. Однако определение набора насущных местных потребностей, так же, как и способа их удовлетворения, оставались в компетенции местного самоуправления. Добровольно принять на себя «лишние» проблемы невозможно без чувства причастности к местному сообществу и ощущения местных интересов как своих собственных, что и характеризовало большинство земских деятелей.

Понятно, что в условиях самодержавия земства не могли заниматься открытой политической деятельностью. Тем не менее именно земства стали школой политической борьбы не только для крестьян и мещан, но и

ЛАПТЕВА Людмила Евгеньевна – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН

для дворянства – единственного сословия, традиционно призываемого участвовать в решении общегосударственных вопросов. Земства формировались путем выборов от всех сословий и были обречены на то, чтобы стать катализатором, тем «пятым элементом», который способствовал формированию навыков политической деятельности и дал России в начале XX века ее основные политические партии.

* * *

Успех Земской реформы был связан с умением законодателя использовать традиции русского общественного самоуправления, представить дело так, чтобы общество чувствовало себя активным участником преобразований и считало новые институты самоуправления как бы продолжением ранее существовавших, пусть и встраиваемых в общую систему управления. Удачно была найдена теоретическая конструкция Земской реформы 1864 года: взятая на вооружение общественная теория самоуправления вполне соответствовала тогдашнему общественному сознанию, тяготеющему к анархизму.

Конечно, полностью реализовать какую бы то ни было теорию на практике невозможно. Опыт Земской реформы доказал это со всей очевидностью. Земства решали задачи, относящиеся прежде к числу государственных. Это означало право государства контролировать осуществление соответствующих функций. Земским учреждениям приходилось использовать принудительную власть местной полиции. Однако, во-первых, важной гарантией независимости органов местного самоуправления от центра, равно как и эффективности их деятельности, было наличие у земских учреждений собственных средств. Во-вторых, для разрешения конфликтов с администрацией к услугам земств были общие суды. Так что на деле вышло так, что в Земской реформе в полной мере проявилась плодотворность идеи сочетания бюрократического и общественного элементов в управлении.

Этот прием не раз использовался и позднее. В системе управления Российской империей второй половины XX века, во всяком случае в идеальной ее схеме, было удачно найдено сочетание общегосударственного, местного и корпоративного начал. Вертикаль государственного управления заканчивалась на уровне уезда, иногда доходя до волости. Ее, в свою очередь, дополняли органы территориального общественного управления (самоуправления) – земства, тоже на уровне губернии и уезда. Выразителем корпоративных интересов стали органы дворянского (на уровне губернии и уезда) и крестьянского самоуправления (на уровне сел и волостей). Органы городского самоуправления решали территориальные и сословные проблемы одновременно. Таким образом, всесословные земские учреждения заведовали общими для всех жителей вопросами развития территорий, их дополняли местные сословные учреждения, способные сконцентрировать внимание на проблемах отдельных групп населения.

В такой ситуации основная задача государственного управления, представленного губернатором и штатом подчиненных ему губернских и уездных чиновников, в большой мере могла быть ограничена контрольными и надзорными функциями. Но этим, как известно, власти не ограничились, включив надзор за деятельностью органов местного самоуправления в компетенцию системы общих судов. Это вписывалось в традицию, не противореча в то же время самым передовым по тому времени моделям управления на Западе.

История пореформенной России дает основание утверждать, что традиционные формы корпоративного и общественного самоуправления сыграли важную роль в становлении российского гражданского общества. Действительно, проведенная сверху реформа местного управления, которая выразилась в создании земских и городских учреждений, частично была обязана своим успехом именно тому, что традиция самостоятельного решения населением своих сословных, общинных проблем к середине XIX века не была утрачена. В результате органы местного самоуправления не возникли в общественном вакууме, а легли на достаточно подготовленную почву. Это, кстати, вовсе не означает, что сосуществование институтов территориального и корпоративного самоуправления всегда проходило бесконфликтно. Напротив, в литературе того времени часто упоминаются жалобы земских учреждений на органы крестьянского самоуправления, не всегда поддерживавшие земские программы, направленные на деревню. Нередки были конфликты земств и городов, а тех и других – с дворянскими или мещанскими управами. Но конфликты, как известно, являются неплохой школой, формируют способность сторон артикулировать свои притязания. Каждое столкновение способствовало более четкому осознанию групповых интересов и формированию навыков их защиты в рамках закона. Последнее особенно важно (здесь уже говорилось о том, что даже споры органов самоуправления с правительственными учреждениями разрешались в общем порядке, через суд).

Представляется, что трудности местного самоуправления в современной России частично могут быть объяснены именно тем, что за 70 лет Советской власти была утрачена культура не только территориального, но и общественного, корпоративного самоуправления. Именно поэтому часто можно услышать мнение, что органы местного самоуправления являются продолжением государственного управления, не слишком ориентированы на защиту интересов местного населения. Последнее же зачастую отстранено от реальных дел, решаемых местным самоуправлением. Процедуры, механизмы, формы участия граждан в местном самоуправлении, по сути дела, сводятся к их участию в выборах местных депутатов. Плохо работают механизмы обратной связи с населением. Главная проблема заключается в том, что граждане не имеют пока привычки спрашивать администрацию о том, куда потрачены средства, выплаченные ими в виде налогов (которые к тому же далеко не всегда формируют именно местные бюджеты).

* * *

Известно, что одной из причин Земской реформы стал непрерывный рост расходов на содержание местной администрации и поддержание инфраструктуры губерний и уездов. Помимо всего прочего, по империи наблюдалась гигантская диспропорция в объеме предоставления услуг, связанных с поддержанием инфраструктуры, числу губернских и уездных чиновников и пр. Составленное в 1805 году «Предварительное положение о земских повинностях» первый раз определяло в законодательном порядке понятие «земство» и его отношение к государству. Законодатель видел отличие земских повинностей от государственных в том, что первые отбывались на местах. На их «исправление» на основании Высочайших указов и узаконений назначались денежные сборы, ежегодные и временные (например, на какую-нибудь постройку). Губернатор с губернским предводителем дворянства представляли дворянскому собранию проект необходимых для удовлетворения известных нужд сумм и смету на три года.

Однако местных средств продолжало катастрофически не хватать. В 1847 году по всем губерниям на почтовую повинность тратилось 29 процентов местных средств, 18 процентов – на содержание полиции, 12,5 процента – на содержание губернского правления и тюрем, 11 процентов – на дорожную повинность, 12,3 процента – на отправление воинской повинности, 4,1 процента – ссыльно-этапной и 1,8 процента – на содержание арестантских рот. Это съедало 60 процентов местного бюджета. Неудовлетворительность системы управления местным хозяйством уже отчетливо сознавалась. М.Е. Салтыков-Щедрин в служебной записке об устройстве градских и земских полиций в октябре 1856 года писал, что «в России благотворное действие полиции почти незаметно», а «в провинции существует не действие, а произвол полицейской власти, совершенно убежденной, что не она существует для народа, а народ для нее».

Освобождение крестьян поставило перед правительством новую задачу: укрепление и расширение системы управления на местах, поскольку крестьяне выходили из-под юрисдикции помещиков. Но земская полиция и так была загружена помимо обеспечения безопасности всевозможными заботами о сохранении и развитии местной инфраструктуры, социальной помощи населению. Кроме того, в ее обязанности входило проведение дознания и следствия по совершенным преступлениям. Все это делало очевидным факт: земской полиции не под силу было справиться с дополнительными управленческими задачами.

Поэтому подготовка проектов реформы местного управления шла параллельно с разработкой документов крестьянской реформы. Первоначально предполагалось сосредоточить «административную власть в уезде в руках уездного начальника, назначаемого преимущественно из военных». Затем предполагали возложить хозяйственно-распорядительные функции на уездное земское присутствие в составе бюрократической верхушки уезда и уездного города. И только к началу 1863 года в проекте,

составленном под руководством П.А. Валуева, тогдашнего министра внутренних дел, речь шла уже о всесословном земском общественном управлении. Первоначальный вариант проекта сохранял перевес в пользу дворян. Для них предлагался вдвое меньший, чем для остальных землевладельцев, земельный ценз. Число гласных от землевладельцев также устанавливалось с преимуществом для дворян (дворяне – 1 гласный с 2 тысяч высших душевых наделов, а крестьяне – 1 гласный от 4 тысяч и даже от 5 тысяч).

Комиссия предполагала образовать избирательные собрания «сельских обществ» из выборных волостных сходов, но против этого предложения возразил член комиссии К.А. Крживецкий, считавший, что при таком порядке сельское сословие будет пользоваться большими избирательными правами, чем другие. Поэтому комиссия стала склоняться к тому, чтобы предоставить право выбора гласных от крестьян не сельским и волостным сходам, а волостным старшинам или сельским старостам. Это решение вызвало критику главноуправляющего II отделением С.Е.И.В. канцелярии барона Н.А. Корфа. Он полагал, что такая мера вызовет дурное впечатление в обществе, и предлагал замаскировать зависимость крестьянских выборов от администрации. В целом же многие замечания Корфа по проекту были направлены на формирование достаточно дееспособного самоуправления. Он, в частности, считал, что избрание губернских гласных в уездных земских собраниях (далее – УЗС) предопределяет зависимость состава губернских земских собраний (далее – ГЗС) от большинства в уездных собраниях, и предлагал, чтобы в ГЗС включались представители всех фракций, имевшихся в УЗС. П.А. Валуев возражал против этого предложения, считая, что «не следовало бы переносить на земскую почву политические понятия о партиях и направлениях».

Опубликование в июле 1862 года Главных начал проекта министерства внутренних дел вызвало в российской печати широкое обсуждение вопросов местного самоуправления. Собственно говоря, уже с этого момента еще не оформленное земство начинает играть роль катализатора общественно-политической активности. В газетах и журналах разного толка ставились вопросы о политическом значении грядущей реформы, о роли дворянства в будущих органах местного самоуправления. Представители дворянско-олигархической группировки Н.А. и М.А. Безобразовы, В.П. Орлов-Давыдов, В.И. Апраксин на страницах «Вестей» отстаивали свое право участвовать в управлении страной, доказывали необходимость скорейшего введения в России представительного учреждения. Консерваторы превозносили дворянство как истинную опору престола и единственное сословие, достойное участвовать в представительных учреждениях.

Период, предшествующий принятию Положения 1864 года, был отмечен распространением в обществе конституционных настроений. Многие считали, что земские учреждения станут основой общенационального представительного учреждения. Либеральная дворянская группа исходи-

ла из необходимости как можно скорее приспособиться к новым условиям, вызванным развивающимся в стране капитализмом. А.М. Унковский, И.С. Аксаков, А.И. Кошелев ратовали за скорейшее достижение необходимых изменений в государственном и общественном строе. Большое количество сторонников приобрела высказанная Аксаковым идея самоупразднения дворянства как сословия. В начале 1862 года «Северная почта» даже опубликовала специальное правительственное сообщение, где говорилось, что идеи об утрате дворянством отдельного значения в ряду государственных сословий «не выражают мысли Правительства, не согласны с точным смыслом новых узаконений и не соответствуют правильному развитию проистекающих от них последствий».

А.И. Герцен и Н.П. Огарев пытались, используя оппозиционные настроения дворянства, созвать Земский собор. Для этого в 1862 году они разработали проект адреса с просьбой дворянства о вознаграждении за утраченное путем политической компенсации. Н.Г. Чернышевский писал в «Письмах без адреса», что все сословия чувствуют «обременение от произвольной администрации, от неудовлетворительности судебного устройства и от многосложной формалистичности законов». К предстоящей реформе он относился скептически, полагая, что демократическое самоуправление невозможно, если остается в прежнем виде областная и общая городская администрация.

Мнение дворянского «центра» выражали умеренные либералы. Так, К.Д. Кавелин считал введение в России центрального представительства «бесплодными мечтами». В 1862 году он изложил свою позицию в письме А.И. Герцену: «Крепко и здорово устроенный суд да свобода печати, да передача всего, что прямо не интересует единство государства, в управление местным жителям – вот на очереди три вопроса».

Правительство торопилось с проведением Земской реформы. В декабре 1863 года проект комиссии Валуева рассматривался на общем заседании Государственного совета. Там окончательно оформились правила земских выборов на трех избирательных съездах (от курии землевладельцев, городских обывателей и крестьян).

Предложение предоставить дворянам более низкий избирательный ценз было сочтено неправильным, так как вело к разъединению дворян с другими сословиями, а значит, препятствовало успеху новых учреждений. Вопрос о том, какие права предоставить крестьянам, которые, будучи членами сельских обществ, приобрели участки земли (но не наделы, получаемые от помещика) в личную собственность, разрешился в пользу крестьян. В допущении двойного участия таких крестьян в земском представительстве не было, по мнению членов Государственного совета, никакой несправедливости, поскольку и помещик, владеющий домом в городе, будет участвовать в двух избирательных съездах. В итоге крестьяне-собственники получили возможность не только лично участвовать в съезде уездных землевладельцев при наличии у них участка земли, соответству-

ющего требуемому цензом, но и избирать уполномоченных для участия в этом съезде, объединяясь в группы и складывая свои участки до размера, предусмотренного земельным цензом. Аналогичное право избирать уполномоченных получили священнослужители, владеющие в уезде церковной землей установленного в законе размера.

Идею избирать гласных от крестьян на съездах волостных старшин отвергли из соображений, что избранные административными лицами депутаты не будут популярны у населения. Государственный совет признал, что в крестьянские избирательные съезды выборщиков должны назначать сами крестьяне на волостных сходах. Введение особой квоты для дворянства тоже сочли недопустимым и для всех землевладельцев указали одинаковую норму представительства.

Женщины, владеющие недвижимым имуществом в размере, установленном цензом, не получили права участвовать в земских выборах, но могли выдать любому лицу, участвующему в избирательном съезде, доверенность на голосование либо уполномочить участвовать в съезде любого родственника мужского пола, даже если сам он не имел права участвовать в земских выборах. Правом назначать от себя выборщиков по доверенности обладали также владеющие недвижимым имуществом богоугодные, благотворительные, учебные, промышленные и другие учреждения, общества, компании и товарищества. Однако никто не мог иметь в избирательном съезде более двух голосов, одного по личному праву, второго – по доверенности или уполномочию.

Положение 1890 года подкорректировало избирательную систему с тем расчетом, чтобы преимущество в земских собраниях оставалось за дворянством. Для этого был сильно сужен круг возможных участников земских избирательных съездов и собраний: съезд землевладельцев стал чисто дворянским, свелось почти к нулю участие в съездах по доверенности, отстранялись от выборов священнослужители, а крестьянские выборы были практически заменены назначением гласных губернатором из списка выбранных волостными сходами кандидатов.

Первые выборы в земские учреждения показали, что крестьяне не проявляют ожидаемой активности, которой опасалось правительство. Они нередко пользовались предоставленным им правом избирать на своих съездах гласных из дворян. Во многом это объяснялось тем, что служба гласных рассматривалась как общественная обязанность и финансировать ее из земских средств строжайше запрещалось. Поэтому в состав уездных собраний первого созыва вошло в среднем не менее 40 процентов дворян. Однако постепенно отношение крестьян к земской деятельности менялось. Они начинали вступать в блоки с гласными от городских обывателей, вытесняя дворян из земских управ. Подобный случай в Кинешемском уезде даже вошел в одно время популярную поговорку: «Погибли, как кинешемцы». Именно этим и объясняются те изменения, которые были внесены в земскую избирательную систему в 1890 году.

Для скорейшего создания земских учреждений были изданы подробные Правила открытия земских учреждений, утвержденные императором 5 июня 1864 года. В губерниях из местных чиновников и дворян создавались временные губернские комитеты и временные уездные комиссии, действовавшие под контролем министра внутренних дел и губернатора. В задачу уездных комиссий входило составление списков избирателей всех категорий. Готовые списки публиковались, после чего комиссии делали предложения о месте и времени приготовительных и избирательных съездов. Все документы представлялись губернатору. Проверку списков избирателей, рассмотрение жалоб на неточности в списках, окончательное определение сроков съездов осуществляли губернские комитеты. Получив его заключение, уездные комиссии могли давать распоряжения об открытии съездов.

В съезде землевладельцев председательствовал уездный предводитель дворянства, городских избирателей – городской голова. Избирательный сельский съезд открывал мировой посредник, а позднее – мировой судья. Открывающий предлагал выборщикам назначить из своей среды председателя съезда, утверждал предложенную кандидатуру и далее просто участвовал в работе съезда, разрешая возникающие недоразумения. В гласные не могли избираться представители местной администрации: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, чины местной полиции, а также губернские и уездные прокуроры, стряпчие. Но в уездах, где находились удельные и казенные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьян, в состав земских собраний назначались члены от ведомств государственных имуществ и удельного ведомства. По окончании выборов комиссии составляли списки гласных, которые публиковались в «Губернских ведомостях» после проверки в губернском комитете. Сроки открытия УЗС определялись губернским комитетом согласно указаниям министра внутренних дел.

Порядок деятельности и система земских учреждений оставались неизменными на протяжении всей их истории. В систему земских учреждений включались земские избирательные съезды, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных, земские собрания и земские управы.

Принципами их формирования были всесословность, выборность, цензовость. Деятельность учреждений общественного управления определяли принципы гласности (с ограничениями), подзаконности, финансовой самостоятельности, подконтрольности и судебной ответственности.

Губернские и уездные земские собрания осуществляли распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел. На ежегодной сессии они определяли ведущие направления хозяйственной деятельности, рассматривали и утверждали сметы, раскладки повинностей, рассматривали жалобы на действия членов управ, производили выборы земских должностных лиц, проверяли количество гласных, законность и действи-

тельность их выборов (ст. 37), утверждали отчеты управ по земскому хозяйству. Для пользы дела губернские земские собрания могли издавать обязательные для местных земских учреждений постановления. УЗС имели право давать инструкции своей управе о способе исполнения постановлений ГЗС (ст. 66). Постановления и инструкции должны были не «выходить из круга предметов», входящих в компетенцию земств, и соответствовать действующему законодательству. Губернатор, открывая земские собрания, обязан был предостеречь гласных от обсуждения не относящихся к их ведению вопросов. Следить за этим с 1867 года обязан был председатель земского собрания, который нес личную ответственность, вплоть до уголовной, за содержание прений.

Губернские и уездные земские управы были исполнительными органами земских учреждений. В период между сессиями ими осуществлялось управление имуществом земства и вообще хозяйством губернии или уезда. Кроме непосредственного исполнения распоряжений земских собраний, в обязанности управ входило: 1) составление губернских смет, раскладок и отчетов; 2) подготовка нужных собранию сведений и заключений; 3) надзор за поступлением земских доходов и расходование земских сумм; 4) представление в суде интересов земства по имущественным делам; 5) распоряжение – с разрешения губернатора – о своевременном созыве и открытии земских собраний (ст. 69, 72, 80). В обязанности ГЗУ входило, кроме того, рассмотрение жалоб на уездные управы. Земские управы не имели права учреждать новые сборы и повинности и вообще отступать от утвержденных земскими собраниями сборов и раскладок. При неотложной необходимости произвести расход, не показанный в смете, управы могли употреблять на это сбережения от сметных сумм.

Положение не содержало четкого определения пределов земской компетенции. Основной задачей земских учреждений считалось упорядочение выполнения земских повинностей. Поэтому круг вопросов, очерченный в статье 2 Положения, содержал занятия для земства, в принципе, возможные, но не всегда обязательные. К ним относились: заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства; попечение о развитии народного продовольствия, местной торговли и промышленности; заведование земскими благотворительными заведениями, управление взаимным земским страхованием имущества, участие (в хозяйственном отношении) в попечении о народном образовании и народном здравии; раскладка тех государственных денежных сборов, разверстка которых была возложена на земства, взимание и расходование местных сборов. К обязанностям земских учреждений относилось своевременное доведение до сведения местного начальства постановлений земских собраний и выполнение распоряжений администрации, относящихся к неотложным мероприятиям по местному хозяйству. Обязательность потребностей определялась законодателем по-старому, исходя из деления на государственные и губернские.

К государственным относились повинности, перечисленные в Уставе 1851 года: повинности по хозяйству и медицинской полиции (содержание случных конюшен, оспопрививание и т.п.), содержание квартир для воинских команд, подводная повинность; содержание богоугодных заведений, дорог, мостов, верстовых столбов и пр., а также местного гражданского управления (присутствий воинских и по крестьянским делам, губернских статистических комитетов, арестных домов, домов для становых приставов и судебных следователей), мировых судебных учреждений, полиции и даже пенсионеров прежнего местного управления. Губернские (необязательные) повинности состояли в содержании земских управ и канцелярий, а также в удовлетворении других предусмотренных статьей 2 местных нужд по решению земских собраний. Из перечня, взятого в Уставе 1851 года, следует, что занятия земства народным образованием, медициной, статистикой, снискавшие им заслуженную славу, не были отнесены законом к числу обязательных.

Приняв в свое ведение дела многочисленных губернских установлений, земства сделали возможным их упразднение, облегчив тем самым бремя, лежавшее на государственном бюджете. За сословными дворянскими собраниями и предводителями дворянства остались права и обязанности, относящиеся исключительно к дворянскому сословию (личные права в порядке службы, суда и по имуществу). Преемственность дворянских сословных и земских учреждений очевидна. Она вполне естественна: ведь официально объявили дворянство наиболее подготовленным к управлению классом. Поэтому функции, традиции дворянских учреждений учитывались при разработке Положения 1864 года. Взять хотя бы знаменитое право дворянских ходатайств, перекочевавшее в законодательство о земствах с почти не изменившейся процедурой, право выбора в земских собраниях мировых судей и составления списков присяжных заседателей (как когда-то земских исправников и членов нижних земских судов в дворянских собраниях).

Закон обязывал земские учреждения заниматься местными делами строго в пределах территории губернии или уезда. Было установлено, что земства не могут делать распоряжений по частным земским потребностям сословий и ведомств (ст. 21 Временных правил о земских повинностях). Их постановления не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Определения земских управ, противоречащие этому правилу, признавались недействительными (ст. 7). Так, отказ земствам в праве назначать пособия недостаточным сельским обществам был мотивирован тем, что дела последних относятся к частным земским повинностям сословий.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские и городские учреждения пользовались правами юридического лица. В качестве полноправного представителя земских учреждений управы могли приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в обязатель-

ства, вчинять гражданские иски и отвечать на суде по имущественным делам земства (ст. 5). Для выполнения хозяйственных операций управы могли заключать гражданско-правовые договоры: найма, подряда, поставки с публичных торгов, отдачи на комиссию и пр. Управы могли делать и непосредственные хозяйственные распоряжения. Земские собрания могли назначить способ осуществления той или иной хозяйственной операции, а при отсутствии указаний избрание такого способа предоставлялось самой управе (ст. 103). Заключенные земской управой контракты имели обязательную силу для земства соответствующей губернии или уезда, которые несли ответственность по этим обязательствам.

Отсутствие у земских учреждений принудительной власти особенно сказывалось в области земских повинностей. При неисполнении кем-либо возложенных на него обязанностей, например дорожной повинности, земская управа в соответствии со статьей 10 Положения и статьями 36 и 43 Временных правил могла лишь требовать «понуждения неисправных установленными в законах мерами через полицию» либо распорядиться «об исполнении повинности на денежные суммы земского сбора с последующим взысканием с виновных». Многие из хозяйственных мероприятий земства должны были согласовывать с местной полицией, которая и содержалась на средства земства. Однако далеко не каждый раз обращение к помощи полиции встречало у последней поддержку.

Земства и города были властью подзаконной, то есть действовали самостоятельно в рамках своей компетенции, определенной законодательством Российской империи, и не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции местных правительственных, сословных и общественных учреждений, а также выходящие за границы административных единиц. Решения органов местного самоуправления, противоречащие этому положению, признавались недействительными.

В отношении земств и городов осуществлялись судебный надзор и административный контроль по линии министерства внутренних дел. Главными формами административного контроля были утверждение всех обязательных для населения постановлений нормативного характера, опротестование не требующих утверждения постановлений, приостановление действия вошедших в законную силу постановлений, а также утверждение в должности ряда земских и городских служащих. В 1870 году для решения вопросов целесообразности принятых решений было создано губернское по городским делам присутствие, которое распространило в 1890 году свою деятельность и на земства. Решения присутствия могли быть обжалованы в Комитет министров.

Высший судебный надзор за деятельностью этих учреждений осуществлял Правительствующий Сенат. Это было определенной гарантией от бюрократического произвола. До 1890 года Сенат оставался единственной надзорной инстанцией для земских учреждений и рассматривал вопросы законности и целесообразности их решений. Положение

1890 года оставило за Сенатом только вопросы формального соответствия постановлений земских собраний закону, что вполне соответствовало назначению судебного надзора.

* * *

Земское самоуправление представляло собой форму организации самодеятельности населения, обеспечивающую подданным возможность действовать автономно в рамках закона и под надзором правительственной администрации. В глазах общества эти учреждения воплощали на местном уровне идею народного представительства и означали первый шаг в сторону создания общенационального органа, выражающего перед императором мнение народа. Предоставленная земскому самоуправлению мера свободы, пусть и весьма ограниченная, позволила им постепенно оформляться в институты российского гражданского общества.

Процесс шел тем быстрее, чем активнее правительство ограничивало возможности земств. А эти ограничения касались и гласности деятельности собраний, и запрета обсуждать в собраниях вопросы, не относящиеся к земской компетенции, и возможности земств разных губерний общаться между собой даже по специальным хозяйственным вопросам. Все это происходило именно из опасения, что земское сообщество объединится в стремлении заставить правительство сформировать общенациональное представительство. В результате уже в 70-е годы наметились первые выступления представителей земского либерального движения. Оно не было таковым в современном смысле слова, не получило четкого организационного оформления, если не считать трех нелегальных съездов, проведенных в конце 70-х – начале 80-х годов XIX века. Однако требования, выражаемые в ходатайствах и литературных выступлениях земцев разных губерний, были достаточно однородными, непременно включали соображения о необходимости введения в стране конституционного порядка.

В составе земских избирателей были, конечно, и сторонники иных взглядов – славянофилы, консерваторы, защитники сословного монархического строя, даже радикалы. Но это разнообразие лишь способствовало тому, что в земских избирательных съездах и собраниях формировались первоначальные навыки политической борьбы.

П.В. ГАЛКИН

Выборы в органы земского самоуправления в 60–70-е годы XIX века

(по материалам Московской губернии)

Созданные в эпоху Великих реформ Александра II земские учреждения занимали особое место в истории пореформенной России, поскольку именно они были призваны обеспечить новый характер взаимоотношений между представителями разных социальных групп, а земские выборы стали первым опытом участия крестьянства во всесословных органах общественного самоуправления.

В соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 года[1] избиратели делились на три курии: владельцев имущества в сельской местности, городских избирателей и выборных от сельских обществ. В Московской губернии для участия в выборах от первой курии устанавливался имущественный ценз в размере 200 десятин земли или 15 тыс. рублей по стоимости недвижимого имущества, или 6 тыс. рублей годового оборота промышленного производства. В равной степени могли принимать участие в выборах поверенные от церквей, компаний и обществ, удовлетворяющих указанным требованиям. Граждане или представители учреждений, располагавшие собственностью, превышающей 1/20 часть имущественного ценза, участвовали в особых предварительных съездах по выбору уполномоченных, количество которых устанавливалось в соответствии с числом полных цензов. Уполномоченные от неполноцензовых избирателей участвовали в выборах на общих основаниях. Определение избирательного права по совокупности двух различных видов имуществ, из которых каждое в отдельности было меньше полного ценза, не допускалось. В избирательном съезде землевладельцев могли участвовать лично или через уполномоченных крестьяне, имевшие в собственности необходимое количество земли вне крестьянского надела.

ГАЛКИН Павел Владимирович – доктор исторических наук, заведующий кафедрой муниципального управления и социального сервиса Московского государственного областного социально-гуманитарного института

[1] Полное собрание законов Российской империи: Собр. 2-е. Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457.

В избирательных съездах уездных городов участвовали купцы, владельцы торговых и промышленных заведений с годовым доходом свыше 6 тыс. рублей, а также владельцы городской недвижимости, стоимость которой зависела от численности жителей. Так, в городах, имеющих более 10 тыс. жителей (в Московской губернии это города Коломна и Серпухов), требовалось владение недвижимостью стоимостью более 3 тыс. рублей; в городах, насчитывавших от 2 до 10 тыс. жителей, – не ниже 1000 рублей, и во всех прочих городских поселениях – не ниже 500 руб. По этой курии могли баллотироваться дворяне и духовенство, поверенные от церквей, обществ, компаний, владеющих имуществом соответствующего размера.

По третьей курии, не предусматривавшей имущественного ценза, выборы были многостепенными: сначала сельский сход выбирал представителей на волостной сход, на котором избирались выборщики, а затем на уездных съездах выборщики избирали гласных в уездное земское собрание. По закону от каждого сельского общества в числе выборщиков должно было быть не менее одного представителя. По третьей курии предоставлялось также право баллотироваться членам избирательного съезда землевладельцев и православному духовенству, причем последние этим правом наделялись даже в том случае, если они не обладали имущественным цензом, позволявшим им баллотироваться по первой курии. Это было сделано законодателем для того, чтобы поднять культурный и образовательный уровень избранников от третьей курии.

В гласные не могли избираться губернатор и вице-губернаторы, члены губернских правлений, прокуроры и полицейские чины. Лишались избирательных прав лица, судимые и состоявшие под следствием или надзором полиции.

Избирательные права не предоставлялись иностранцам и российским гражданам моложе 25 лет. Женщины, владевшие недвижимостью, могли уполномочивать на участие в выборах своих отцов, мужей, сыновей, зятьев и родных братьев, которые не обладали необходимым имущественным цензом. Неотделенные сыновья могли участвовать в выборах вместо отцов в качестве уполномоченных. При этом никто не мог иметь на избирательном съезде более двух голосов: одного голоса по личному праву и одного – по доверенности или уполномочию.

Гласные избирались на три года в сроки, назначаемые министром внутренних дел. На избирательном съезде землевладельцев председательствовал уездный предводитель дворянства, на съезде второй курии – городской голова, а на сельских съездах председатель назначался из среды выборщиков и утверждался мировым посредником.

Процедура проведения выборов подробно регламентировалась в Правилах о порядке приведения в действие «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденных императором Александром II 25 мая

1864 года[2]. Для проведения первой избирательной кампании предусматривалось создание под председательством губернатора временного губернского комитета из всех членов особого о земских повинностях присутствия, членов губернского по крестьянским делам присутствия, из местных дворян и губернского прокурора. А на уездном уровне под председательством предводителя дворянства организовывались временные комиссии, в которые входили: уездный исправник, городской голова, один из мировых посредников по назначению мирового съезда и чиновник ведомства государственных имуществ. К обязанностям временных комиссий относилось составление и опубликование избирательных списков, установление сроков и мест проведения выборов. Губернские комитеты, в свою очередь, должны были проверять избирательные списки, определять порядок производства выборов и рассматривать «жалобы и заявления, не входя ни в какие, могущие замедлить дело, справки и переписку»[3].

Такая обстоятельная регламентация избирательных процедур, привлечение значительного административного ресурса для организации выборов и надзора за их законностью обусловили проведение первой избирательной кампании в Московской губернии (1865 г.) без единого протеста со стороны избирателей. После открытия уездных земских собраний и избрания земских управ временные комиссии прекратили свою деятельность. В последующие кампании основная тяжесть подготовительной работы возлагалась на земские управы, которые должны были составлять предварительные списки избирателей за четыре месяца и уточнять их за один месяц до выборов, после чего списки публиковались в официальной части «Московских губернских ведомостей».

Основным источником для анализа избирательных технологий второй половины 1860 – начала 1880-х годов являются опубликованные «Журналы уездных земских собраний Московской губернии», в которых приводились все жалобы и заявления, подававшиеся избирателями, а также отношения губернатора, направлявшиеся на рассмотрение земских собраний. Кроме того, в случае существенных нарушений, допущенных в ходе выборов, земские управы составляли доклады, содержавшие определенную оценку ситуации, а к ним прилагались объяснительные записки председательствовавших на избирательных съездах предводителей дворянства и городских голов.

Первые избирательные кампании выявили необходимость конкретизации права административного надзора, для чего было получено высочайшее утверждение положения Кабинета министров от 26 мая 1867 года, предусматривавшего в дополнение к Положению 1864 года введение правила, по которому «...если губернатор при рассмотрении списков (избранных гласных)

---

[2] О приведении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях [1 янв. 1864 г.]. – СПб., [1864].

[3] Там же. С. 28.

или по дошедшим до него сведениям усмотрит, что при производстве выборов было допущено существенное нарушение закона, то обязан сообщить о том подлежащему земскому собранию для рассмотрения и разрешения», так как согласно статье 37 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» «...поверка числа гласных, законности и действительности выбора возлагается на самое земское собрание»[4]. Этим разъяснением и руководствовались губернатор А.И. Баранов и вице-губернатор И.С. Фонвизин в период избирательной кампании 1868 года в Московской губернии.

Наибольшее недовольство со стороны избирателей вызвали выборы по первой курии, проходившие в Бронницком уезде. На них была подана коллективная жалоба, в которой указывалось на ряд «неправильностей» (документ подписали И.М. Афанасьев, Н.М. Данилов, А.Н. Демин, Н.М. Кустаревский, В.А. Мануйлов и П.А. Талызин). Прежде всего – о допуске к выборам четверых братьев Станицких, имевших в общем нераздельном владении 713 десятин земли, что было недостаточно для признания за каждым из них полного ценза. Сходная ситуация называлась в отношении купца Н.Ф. Сергеева, участвовавшего в выборах с двумя голосами – по доверенности и по собственному цензу, который жалобщики ставили под сомнение, полагая, что имуществом в размере 225 десятин купец владел совместно с братом. Еще одним незаконным участником выборов жалобщики признавали коллежского асессора Васильева, являвшегося неполноцензовым избирателем, но обладавшим при этом также двумя шарами. И наконец, в выборах незаконно, по мнению жалобщиков, принял участие коллежский советник В.Н. Нахров, участвовавший по доверенности своей тещи А.Д. Заливской, имущество которой как несостоятельной должницы находилось в конкурсном управлении[5]. Как полагали жалобщики, неправомерное участие вышеперечисленных лиц в избирательной процедуре стало возможным из-за председателя съезда, который не объявил, кто и по каким доверенностям принимал участие в выборах. Последнее обстоятельство в случае его доказательства было серьезным обвинением и могло стать причиной отмены выборов. Чтобы избежать подобного развития ситуации, уездному предводителю дворянства П.Д. Максимову пришлось представлять на рассмотрение губернатору и земскому собранию обстоятельный отчет по каждому пункту жалобы.

В нем, в частности, говорилось, что братьев Станицких, участвовавших в выборах, было трое, то есть их ценз вполне соответствовал требованиям закона; купец Сергеев владел землей лично, а не вместе с братом; коллежский асессор Васильев по спискам, составленным еще временным уездным комитетом, значился как владелец имущества стоимостью 15 тыс. рублей, а о несостоятельности А.Д. Заливской никто на съезде не заявлял. В отношении порядка проведения выборов предводитель дво-

---

[4] Журналы уездных земских собраний Московской губернии 1868 года : [Т. 1]. М., 1869. С. 456–457 (далее – ЖУЗС).

[5] Там же. С. 452–453.

рянства настаивал на том, что все процедурные формальности по проверке прав граждан, в том числе участвовавших в выборах по доверенностям, были соблюдены и протокол заседания был единогласно утвержден.

Оба документа – жалоба избирателей и отношение предводителя дворянства – в сентябре 1868 года были представлены на рассмотрение земского собрания нового созыва (среди его членов оказалось и пятеро из шести жалобщиков). После продолжительных прений земцы большинством голосов признали выбор всех гласных правильным. Однако оставшиеся в меньшинстве жалобщики подали несколько особых мнений, прилагавшихся по закону к журналу заседания. В них они настаивали на неправильном решении земского собрания, принятом без учета несвоевременно оформленных купчих документов на владение землей тех лиц, участие которых признавалось ими незаконным. При этом в доказательство несостоятельности А.Д. Заливской они даже представили копию документа о введении конкурсного управления.

Исполнявший обязанности губернатора И.С. Фонвизин (вступил в должность 24 сентября 1868 г.) не мог оставить без внимания столь явно выраженный и документально подтвержденный протест. Им было направлено на рассмотрение Бронницкого уездного собрания отношение, в котором высказывалось недоумение, почему собрание, не приведя никаких доводов, признало заявления не заслуживающими уважения? Тем самым исполнение решения земского собрания приостанавливалось, а земцам в ответ на этот протест требовалось принять мотивированное решение. Новое заседание земского собрания состоялось 28 ноября. Ожидавшегося на нем обсуждения нарушений, допущенных в ходе выборов, не произошло, а выход из создавшейся ситуации был найден весьма нетривиальный: все лица, законность избрания которых оспаривалась, подали заявления об отказе от звания гласных. Считая, таким образом, конфликт исчерпанным, собрание признало этот вопрос не подлежащим обсуждению, о чем и постановило уведомить губернатора. К этому постановлению было приложено особое мнение гласного Н.М. Данилова, несогласного с тем, что собрание «...не сделало никакого заключения о виновности и ответственности допустивших означенных гласных к участию в земском собрании»[6].

Описанный случай оказался первым серьезным испытанием избирательной системы в Московской губернии, и потому он заслуживает особой оценки. По мнению известного историка земства Б.Б. Веселовского, в 1868 году в Бронницком уезде победила «партия» Н.М. Кустаревского, он стал и председателем земской управы, и предводителем дворянства[7]. Подтверждением этой точки зрения служит также состав земской управы,

---

[6] Там же. С. 654.

[7] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет : в 4 т. Т. 4. СПб., 1911. С. 537.

в которую были избраны двое «соратников» Н.М. Кустаревского – П.А. Талызин и Н.М. Данилов[8]. Однако, даже если это эпизод борьбы за власть, то и в этом случае следует признать, что методы, использовавшиеся «партией» Н.М. Кустаревского, не просто законны, но еще и демонстрируют хорошее знание законодательства о выборах. Это выгодно отличает их от оппонентов, положение которых не спасли дополнительные избирательные шары и которые оказались дискредитированы своей позицией, основанной на игнорировании протестов гласных и губернатора.

В период избирательной кампании 1871 года наибольшие разногласия в трактовке законодательства вызвала ситуация, сложившаяся на выборах в Можайском уезде. К участию в съезде неполноцензовых избирателей первой курии были допущены священнослужители трех церквей города Можайска: Е.А. Лебедев (церковь Иоакима и Анны, владение составляло 23 десятины), А.Ф. Иванов (Вознесенская церковь, 16 десятин) и А.Н. Ансеров (Никольская церковь, 11 десятин). Предводитель дворянства Н.П. Шипов, председательствовавший на съезде, удовлетворил их просьбу о включении в список мелких землевладельцев, так как минимальный размер земельного имущества в соответствии с законом составлял 1/20 часть полного ценза, или 10 десятин земли. Причем предводитель, руководствуясь статьей 42 «Правил о приведении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях»[9], предложил окончательное решение утвердить съезду, участники которого согласились с ним. После чего все трое священников были избраны в уполномоченные от неполноцензовых избирателей. На следующий день, 15 мая, проходил съезд землевладельцев, где со стороны трех избирателей (И.И. Мусина-Пушкина, графа А.С. Уварова и А.И. Черкасовского) последовал протест против участия уполномоченных священнослужителей в выборах. Протестующие ссылались на норму закона, устанавливавшего при храмах земельное владение не менее 33 десятин. Другие избиратели указывали на недопустимость пересмотра решений съезда мелких землевладельцев. В итоге вопрос также был поставлен на голосование, и большинством голосов (26 против 7) было решено допустить священников к участию в съезде[10].

После завершения заседания И.И. Мусин-Пушкин и граф А.С. Уваров подали жалобу на имя губернатора с требованием отмены выборов. Главным аргументом был недостаточный размер имущества и отсутствие фамилий священнослужителей в избирательных списках. Косвенно в жалобе обвинялся и уездный предводитель дворянства, поэтому

---

[8] ЖУЗС 1868 года. [Т. 1]. С. 460.

[9] В статье говорилось: «Поверка прав избирателей, по возбужденному кем-либо из членов съезда вопросу, или дошедшим до съезда положительным сведениям и требованиям, делается немедленно, в самом съезде, постановляющем по этому предмету окончательное определение».

[10] ЖУЗС 1871 года. Т. 3. С. 250.

Н.П. Шипов, со своей стороны, представил губернатору и земскому собранию отчет, в котором он попытался максимально аргументированно показать, что все происходившее на избирательных съездах было в рамках закона. Ключевыми оказались два вопроса: почему священники города Можайска не были включены в избирательные списки и почему с их стороны не были поданы заявления в уездную управу о необходимости исправления списков? Ответственность за возможные недоразумения, касающиеся утверждения списков избирателей, предводитель дворянства настойчиво пытался переложить на председателя земской управы, так как вся переписка по вопросам выборов осуществлялась именно управой[11].

Московский губернатор светлейший князь А.А. Ливен, получивший жалобы избирателей и отчет предводителя дворянства, оказался в замешательстве, поскольку такая ситуация на земских выборах сложилась впервые. Подтверждением этого является сохранившееся в фонде канцелярии губернатора письмо, адресованное министру внутренних дел А.Е. Тимашеву. В нем, в частности, сообщалось, что «...на будущем очередном земском собрании Можайского уезда готовится заявление о неправильности хода названных выборов и о том, что вследствие того самое земское собрание уже не может считаться легальным, а потому и не имеет права на разбирательство каких бы то ни было вопросов»[12]. Единственный способ разрешения этой дилеммы губернатор видел в созыве экстренного земского собрания, но и здесь он сомневался, имеют ли право вновь избранные гласные собраться до окончания срока службы гласных предшествующего созыва. Ответ, полученный из министерства внутренних дел, был весьма лаконичен, в нем не давалось никакой правовой оценки возникшей ситуации, а содержалось лишь разрешение на проведение чрезвычайного собрания.

По сведениям предводителя дворянства Н.П. Шипова, пресловутая жалоба, подписанная И.И. Мусиным-Пушкиным и графом А.С. Уваровым, была составлена при участии председателя земской управы прежнего созыва И.И. Черкасовского, который, как и они, не был избран в гласные на новое трехлетие, а потому проявлял заинтересованность в кардинальном пересмотре результатов голосования и настаивал на созыве чрезвычайного собрания[13]. Однако губернатор, получив очередные заверения предводителя дворянства в том, что гласные нового созыва не намерены опротестовывать результаты голосования, принял решение рассматривать вопрос на первом заседании нового созыва. И не ошибся, так как гласные, выслушав доклад предводителя дворянства, признали, что в соответствии со статьей 42 «Правил о приведении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях» вопрос этот был окончательно решен на

---

[11] Там же. С. 253–254.

[12] Центральный исторический архив Москвы (далее – ЦИАМ). Ф. 17. Оп. 43. Д. 35. Л. 81.

[13] Там же. Л. 91.

самом избирательном съезде и потому жалоба «как совершенно неосновательная и незаконная, не заслуживает никакого внимания»[14].

Случай, произошедший на выборах в Можайском уезде, наглядно демонстрирует, что причина, побудившая начать пересмотр результатов выборов, была вполне приземленной и заключалась в стремлении конкретного лица (в данном случае – председателя земской управы прежнего созыва) удержать власть. Другая ключевая фигура избирательной кампании – уездный предводитель дворянства – на протяжении всего разбирательства старался во что бы то ни стало убедить вышестоящие инстанции в соблюдении им закона во время выборов. Губернатор как главная фигура, призванная обеспечивать надзор за законностью хода избирательной кампании, тоже занял весьма необычную позицию, стараясь прежде всего не допустить отмены произведенных выборов. Министр внутренних дел и вовсе дистанцировался от происходящего, ограничившись выдачей разрешения на созыв земского собрания. В этой ситуации обращает на себя внимание то, что ни одна из сторон, участвовавших в процедуре пересмотра результатов выборов, не была заинтересована в действительно справедливом решении, а все попытки апеллировать к нормам закона носили конъюнктурный характер и отличались исключительным формализмом. И в этой связи нельзя не согласиться с высказыванием губернатора князя А.А. Ливена, писавшего министру внутренних дел, что налицо «...неясность закона, как бы оставляющего без достаточного контроля столь важное право, как избирательное»[15].

Избирательная кампания 1874 года прошла значительно спокойнее, борьба за власть отошла на второй план, и сколько-нибудь заметными событиями стали исключения из состава гласных лиц, избранных на крестьянском съезде, но не имевших, по данным земских управ, достаточного размера ценза по первой курии либо вовсе не включенных в избирательные списки. Такие факты были зафиксированы в Богородском и Серпуховском уездах, и в обоих случаях незаконно избранные лица были заменены кандидатами в гласные[16].

На выборах 1877 года такие факты тоже имели место в четырех уездах. Причем в двух из них (Верейском и Серпуховском уездах), так же как и в период предыдущей избирательной кампании, были избраны гласные, не имевшие необходимого земельного ценза по первой курии, а в двух других уездах (Звенигородском и Московском) избирали на съездах крестьян, не уполномоченных для участия в выборах сельскими обществами[17]. Во всех случаях избранные лица были исключены из числа гласных и заменены кандидатами.

---

[14] ЖУЗС 1871 года. Т. 3. С. 248.

[15] ЦИАМ. Ф. 17. Оп. 43. Д. 35. Л. 81 об.

[16] ЖУЗС 1874 года. Т. 1. М., 1877. С. 3–4; Т. 3. М., 1876. С. 692–693.

[17] ЖУЗС 1877 года. Т. 1. М., 1878. С. 342; Т. 2. М., 1878. С. 161–162; Т. 3. М., 1878. С. 331; Журналы Московского уездного земского собрания 1877 г. с приложениями. М., 1878. С. 1–3.

Отдельной линией в период кампании 1877 года стали процедурные вопросы, касавшиеся разделения избирательных съездов. Министерство внутренних дел поставило перед губернаторами задачу привести в соответствие с требованием закона порядок проведения выборов в тех уездах, где помимо административного центра имелись еще и другие города, а потому выборы проводились на двух избирательных съездах. В Московской губернии уездов, в которых применялось такое разделение, оказалось всего два – Дмитровский с Сергиевым Посадом и Звенигородский с заштатным городом Воскресенском. Земские управы обоих уездов постарались отстоять правило, применявшееся на всех предыдущих выборах. В отношении, направленном Дмитровской управой губернатору П.П. Дурново, приводились ссылки и на разрешения, дававшиеся его предшественниками, и на то, что об этом уведомляли министра внутренних дел и при этом никаких препятствий для разделения съездов не встречалось[18]. В документах Звенигородской управы назывались даже дата и номер утверждения раздельных выборов по городской курии, но губернатор был непреклонен, указав в ответе: «...покорнейше прошу управу сделать распоряжения по точному исполнению означенного закона»[19]. В итоге выборы по городской курии в каждом уезде проводились в административном центре, хотя дмитровские земцы будут и в последующие годы неоднократно пытаться пересмотреть это решение.

Проблема удобства проведения съездов для избирателей первой курии поднималась в Можайском уезде, где священнослужители, не имевшие полного ценза, заявили, что на основании указа Святейшего Синода уполномоченные от священнослужителей должны избираться «...особо от прочих мелких землевладельцев и не под председательством предводителя дворянства»[20]. Руководствуясь этим определением, священнослужители Можайского уезда провели отдельное заседание, избрали уполномоченных, но когда они явились на собрание полноцензовых землевладельцев, их не допустили к участию в выборах.

В обоснование этого отказа предводитель дворянства Н.П. Шипов сослался на распоряжение министра внутренних дел от 1868 года, опубликованное в Сборнике правительственных распоряжений по земским делам, в котором указывалось, что «съезды могут разделяться по местностям (становым участкам), а не по категориям составляющих оный лиц». А в письме, направленном губернатору, предводитель дворянства обозначил свое видение проблемы более категорично: «...без Высочайшего соизволения никакого изменения, ни единой буквы в законах не допускается»[21]. И губернатор П.П. Дурново признал, что, не допустив на выборы уполномоченных от священнослужителей, предводитель дворянства поступил вполне справед-

---

[18] ЦИАМ. Ф. 17. Оп. 48. Д. 403. Л. 30–30 об.
[19] Там же. Д. 405. Л. 7–8.
[20] Там же. Д. 401. Л. 27.
[21] Там же. Л. 33–35.

ливо. Характерно, что в данном случае обе заинтересованные стороны опирались не на собственные домыслы, а на вполне конкретные документы, которые, однако, полностью противоречили друг другу, а значит, принимавшие их ведомства не стремились добиться органичности нормативных актов, что явно свидетельствует о недостатках законотворческого процесса.

В процессе самих выборов заметный инцидент произошел на избирательном съезде по городской курии Волоколамского уезда. Сведения о нем стали известны исключительно благодаря жалобе, представленной губернатору избирателем Ф.Ф. Сааром. Голосование, со слов Ф.Ф. Саара, проходило с явными нарушениями: «...к баллотировке были допускаемы не только нетрезвые лица, но даже подобные, как мещанин Чулков, который вследствие старческого расслабления перешел в состояние невменяемости, что и доказал тем, что данный ему шар положил вместо урны к себе в карман и не отдавал его, несмотря на поиски, до тех пор, пока у него не отобрали»[22].

Обвинения, изложенные в жалобе врача Ф.Ф. Саара, звучали столь убедительно, что явно обозначилась возможность отмены результатов выборов. Не случайно губернатор дважды требовал от городского головы представить объяснительные записки. Но нужно отдать должное В.И. Бажанову: ему удалось подтвердить документально избирательные права всех своих родственников, а в отношении «неправильностей», допущенных во время голосования, он бесхитростно объяснил, что лиц, «...участвовавших в избирательном съезде, которые бы действовали бессознательно, мною не замечено, и никем из участвовавших в собрании об этом заявлено не было»[23]. Случай, произошедший с якобы слабоумным Чулковым, городской голова объяснил неопытностью избирателя, который впервые участвовал в выборах. В результате на выборах в Волоколамском уезде из двух мест, принадлежащих городской курии в земском собрании, городской голова смог получить одно, а при проверке прав гласных в земском собрании выборы были признаны законными.

В описанной ситуации налицо стремление городского головы обеспечить свое доминирование на выборах, но, как следует из представленных им объяснений, все действия его родственников по получению доверенностей находились в рамках закона. Эпизод со слабоумным избирателем, описанный в жалобе Ф.Ф. Саара, безусловно, добавляет колорита проводившимся в Волоколамске выборам, и скорее всего, он действительно имел место, однако не получил других документальных подтверждений, и эта «неправильность» была перечеркнута объяснениями городского головы. В данном эпизоде впервые наметилась опасная тенденция использования ответов официального лица для создания иллюзии законности выборов, проведенных в его интересах.

---

[22] ЖУЗС 1877 года. Т. 1. С. 456.
[23] Там же. С. 459.

Нечастым явлением были нарушения избирательного законодательства на выборах по крестьянской курии. В 1877 году они были зафиксированы в двух уездах: Клинском и Подольском. В первом из них в председатели съезда было выбрано постороннее лицо (не из числа выборщиков), что являлось прямым нарушением статьи 32 Положения[24]. В результате при проверке прав избранных лиц в земском собрании один из гласных подал протест. В нем говорилось, что выборы проводились открытой баллотировкой. Однако этот пункт не противоречил действовавшему законодательству[25]. В Подольском уезде крестьянин Ф.В. Недоносков, будучи забаллотирован на одном избирательном съезде, явился на другой, а затем на третий съезд, где в итоге и был избран в гласные. По мнению гласного Н.И. Далецкого, приложенному к журналу заседания, «...земское собрание, признав за крестьянином Ф.В. Недоносковым права быть представителем от трех совершенно различных сельских обществ, что равносильно признанию за ним права быть представителем от 10 или даже всех селений волости, тем самым уничтожает значение самого съезда»[26]. И хотя данный протест был вполне логичным, никаких указаний ни в законе, ни в комментариях к нему на этот счет не было, а следовательно, и действия крестьянина, избранного лишь на третьем по счету съезде, нельзя признать незаконными. Не случайно оба протеста, поданные на выборы по крестьянской курии, не получили дальнейшего развития и не повлияли на результаты выборов.

Единственным уездом, в котором нарушения избирательных процедур в 1877 году были зафиксированы сразу в двух куриях, оказался Коломенский уезд, где проходила острая предвыборная борьба между группировкой земцев, возглавляемой уездным предводителем дворянства Г.Н. Львовым, и фракцией гласных, лидером которых был генерал-майор П.И. Вельяшев. Обе «партии» всеми возможными способами пытались достичь численного превосходства в земском собрании. На избирательном собрании первой курии Г.Н. Львовым были созданы условия для получения его сторонниками вторых избирательных шаров, предоставлявшихся по доверенности. В качестве союзников предводителя дворянства выступили трое братьев Скорняковых. Причем в первом случае документ был предоставлен землевладельцем, утратившем полный ценз после выкупа его крестьянами надельной земли; в другой ситуации избирательные права были предоставлены по решению мирового судьи всего за пять дней до выборов, и, наконец, один из братьев был включен в списки изби-

---

24 Там же. Т. 2. С. 286.

25 Ст. 38 «Правил о приведении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях» относительно порядка проведения выборов отсылала к ст. 56 «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, высочайше утвержденного 19 февраля 1861 года», которая предусматривала, что «голоса собираются: или разделением схода на две стороны и счетом голосов, на каждой стороне стоящих, или же способом, по существующем в каждом обществе обычаю».

26 ЖУЗС 1877 года. Т. 3. С. 153.

рателей, не имея возрастного ценза, т.е. полных 25 лет[27]. В итоге на выборах первой курии многие лица были избраны в гласные благодаря перевесу лишь своего шара. Однако, несмотря на жалобы и запросы, направленные губернатору, пересмотра результата выборов не произошло.

В том же году настоящий скандал разразился на выборах третьей курии, где Г.Н. Львов решился на прямой подкуп избирателей. Через волостного старшину им были переданы десять рублей для «угощения выборщиков», с тем чтобы набравший одинаковое число голосов крестьянин Сурков уступил право быть гласным мировому судье Михайлову. На избирательном съезде в другой части уезда предводитель дворянства оказывал давление на крестьянских выборщиков, принуждая их голосовать против священника М.В. Спасского, поскольку, по его мнению, «попов избирать не следует». Когда крестьянин Р. Доронин возразил, что подобные действия предводителя дворянства незаконны, Львов заявил: «...в таком случае садись на мое место, я надену на тебя крест Св. Владимира, и ты распоряжайся, а потом, голубчик, пойдешь в Сибирь»[28].

По фактам нарушения избирательного законодательства Г.Н. Львовым прокуратурой Московского окружного суда было начато предварительное следствие, в ходе которого на основании показаний допрошенных свидетелей предводителю дворянства было предъявлено обвинение «в противозаконном влиянии на крестьян-выборщиков»[29]. Учитывая статус обвиняемого[30], дело дважды слушалось в Сенате: 25 августа 1878 года было решено «истребовать объяснений»[31], а 11 июня 1881 года на основании полученных от него объяснений было признано возможным, не привлекая Г.Н. Львова к уголовной ответственности, ограничиться административным взысканием – замечанием[32]. Данное решение Сената было беспреце-

---

27 ЦИАМ. Ф.17. Оп. 50. Д. 584. Л. 57–59.

28 Там же. Л. 121 об.

29 Там же. Л. 119.

30 Гвардии полковник Геннадий Николаевич Львов был известным земским деятелем. В течение трех лет (1865–1868 гг.) он был членом Московской губернской земской управы, затем председателем Коломенской уездной земской управы (1868–1871 гг.), после чего в течение длительного времени избирался уездным предводителем дворянства.

31 ЦИАМ. Ф. 17. Оп. 50. Д. 584. Л. 106.

32 Там же. Л. 121 об. И это при том, что ст. 1425 «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», по которой обвинялся Г.Н. Львов, предусматривала, что если кто «при выборах дворянских, или же городских или сельских обществ будет через подкуп, подарки, обещания или угрозы склонять кого-либо к поданию голоса в его пользу или в пользу или против другого лица, тот за сие подвергается: исключению из собрания навсегда и, сверх того, денежному взысканию: с дворян и городских обывателей не свыше ста пятидесяти, а с обывателей сельских не свыше десяти рублей, или же к заключению в тюрьме на время от трех недель до четырех месяцев...» (см.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (Дополнено по Продолжению 1868 г. и позднейшим узаконениям). С разъяснениями по решениям кассационных департаментов Правит. сената. [СПб.], 1869. С. 363).

дентно мягким. Для сравнения, в период той же избирательной кампании 1877 года дворянин Бронницкого уезда, отставной подпоручик В.Л. Путятин был осужден по приговору Московской судебной палаты за подкуп избирателей. Приговор предусматривал исключение из состава земского собрания навсегда и денежное взыскание в размере 50 рублей[33]. И даже по прошествии двух десятилетий ходатайство В.Л. Путятина об освобождении его от последствий судимости не было удовлетворено[34].

В целом выборы 1877 года продемонстрировали, что новым явлением стало использование административного ресурса должностными лицами, председательствовавшими на съездах (городские головы и предводители дворянства), которые пытались таким образом обеспечить свои личные или групповые (узкофракционные) интересы. Но при этом следует отметить начало формирования гражданской позиции избирателей, которые последовательно отстаивали необходимость «устранения неправильностей», допущенных в ходе выборов. В то же время явно обозначилась позиция власти, стремившейся не допускать пересмотра результатов выборов. А эпизод с «замечанием», присужденным Сенатом коломенскому предводителю дворянства, показал, что наказание за нарушение избирательного законодательства ставилось в зависимость от социального статуса наказуемого. Наметившийся в процессе выборов баланс во взаимоотношениях власти, избирателей и должностных лиц органов местного самоуправления свидетельствовал о том, что со стороны органов надзора требовалось большее внимание к избирательным процедурам: требовалось не только более последовательное соблюдение закона, но и своевременное развитие законодательных норм через официальные запросы в Министерство внутренних дел и направление жалоб в Сенат.

Подводя общий итог избирательным кампаниям в Московской губернии 1860–1870-х годов, отметим, что в целом выборы проходили с соблюдением действующего законодательства, а выявленные факты нарушений наблюдались примерно на одном из десяти избирательных съездов. В данной статье обращение именно к этим эпизодам было сделано сознательно для достижения конкретной задачи – выявления фактов взаимоотношений разных субъектов избирательного процесса и характеристики

---

33 ЦИАМ. Ф. 65. Оп. 7. Д. 102. Л. 9.

34 Причем при рассмотрении дела московский губернатор А.Г. Булыгин обращался с запросом к Бронницкому уездному исправнику, который дал В.Л. Путятину хорошую характеристику: «ни в чем предосудительном не замечается, поведения и образа жизни хороших, имеет шестеро детей». По мнению исправника, ходатайство подпоручика «заслуживает уважения». Однако А.Г. Булыгин в письме московскому генерал-губернатору великому князю Сергею Александровичу написал: «...в виду существенно важного значения, какое имеет вопрос о составе местных земских учреждений... не нахожу возможным высказаться за удовлетворение его ходатайства» (Там же. Л. 2–3, 10 об. – 11).

взаимодействий избирателей, органов местного самоуправления и представителей государственных учреждений.

В первые годы существования земства случаи нарушений закона являлись скорее исключением из правил и были связаны с невнесением тех или иных лиц в избирательные списки, недопуском отдельных избирателей к голосованию или, наоборот, разрешением участвовать в выборах тем, кто не имел на это законных прав. Пик злоупотреблений различного рода пришелся на избирательную кампанию 1877 года, когда в борьбе за интересы как отдельных лиц, так и группировок избирателей были апробированы все возможные для того времени приемы нарушений избирательных технологий. Нами были выявлены такие методы создания преимущества для своих сторонников, как несвоевременное информирование о дате съезда и перенос места его проведения. Непосредственно на самих съездах использовались манипуляции с избирательными шарами, запугивание, спаивание и подкуп избирателей; применялось также затягивание в проведении голосования, с тем чтобы добиться уменьшения численного превосходства оппонентов; отмечались также факты избрания лиц, не имеющих необходимого имущественного ценза.

Ключевую роль в избирательном процессе играли уездные земские управы, составлявшие списки избирателей и осуществлявшие переписку с губернатором по вопросам сроков и места проведения выборов. Другим важным звеном были уездные земские собрания, потому что именно они должны были проверять законность прав гласных. Со стороны органов государственной власти функции надзора за порядком проведения выборов были возложены на губернаторов, разрешительные полномочия осуществлял министр внутренних дел, а толкованием закона и окончательным разрешением жалоб занимался Сенат. Как видно из рассмотренных эпизодов, все вышеперечисленные субъекты избирательного процесса не имели прямой заинтересованности в пересмотре результатов выборов, а потому стремились минимизировать разбирательства, связанные с нарушениями законодательства.

В.В. ВАСИЛЬЕВ

Не забыть главного

Зачем нам нужно местное самоуправление? С ответа на этот, казалось бы, простой вопрос надо начинать разбирать накопившиеся в организации местной власти проблемы. Так вот, местное самоуправление нужно для того, чтобы успешно решать проблемы, возникающие каждый день у жителей городских и сельских поселений, получать из первых рук информацию о нуждах и заботах граждан и своевременно на них реагировать – что-то делать для улучшения условий их жизни.

То, что делают муниципалитеты, Конституция Российской Федерации называет вопросами местного значения. Это не значит, что они чужды органам государственной власти. Государство, безусловно, заинтересовано в том, чтобы местные дела велись успешно: от этого зависит благополучие граждан и их отношение к государству. Выделяя вопросы местного значения в отдельную группу и поручая их муниципалитетам, государство исходит из того, что этот институт более приспособлен к их оптимальному решению. Это отвечает требованиям эффективной организации социального управления.

Но остается вопрос: какие дела относить к местным, а какие – к государственным. Если иметь в виду конкретные вопросы, то по поводу некоторых из них получить окончательный ответ невозможно – он зависит от слишком многих социальных, политических, экономических, культурных и других условий, постоянно меняющихся и трансформирующих характеристику этих вопросов. Более того, определиться с тем, что такое местные дела и в чем их отличие от государственных, тоже подчас непросто. Хотя определиться необходимо, поскольку это связано с сущностью, содержанием, самим смыслом местного самоуправления.

В зарубежной, да и в российской истории местного самоуправления было немало споров о сущности вопросов местного значения. Сторонники так называемой государственной теории местного самоуправления счита-

---

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович – профессор, доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ли, что найти принципиальное отличие этих вопросов от общегосударственных сложно, а приверженцы «общественной» теории местного самоуправления, наоборот, полагали, что к его ведению относятся дела, по природе своей не совпадающие с государственными. Современные теории местного самоуправления столь резко не противопоставляют государственное и местное значение дел, решаемых на муниципальном уровне. Закрепленный Европейской хартией местного самоуправления[1] принцип субсидиарности, синтезирующий начала децентрализации и демократизма управления, предусматривает осуществление публичных полномочий преимущественно органами власти, наиболее приближенными к населению. Передача каких-либо функций какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Определяя пределы применения принципа субсидиарности и подтверждая возможность отнесения каких-либо вопросов к ведению органов власти разного уровня в зависимости от конкретных условий, Координационный комитет по местным и региональным органам Совета Европы вместе с тем подчеркнул, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местах, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук. Это – полномочия, относящиеся к условиям жизни: дороги, жилье, культура, социальная политика, молодежная политика, развитие и городское планирование.

Такое содержание местного самоуправления подтверждается практикой подавляющего большинства современных государств. В Мировом докладе, подготовленном несколько лет назад Международной организацией объединенных городов и местного управления на основе фундаментального исследования муниципалитетов стран мира, приводятся наглядные данные о том, чем занимаются органы самоуправления. Например, в европейских странах к функциям органов местного самоуправления относятся градостроительная деятельность, территориальное планирование, выдача разрешений на строительство, планы развития, распределение социальных льгот и управление социальными учреждениями для отдельных категорий населения, особенно для пожилых людей, дороги и общественный транспорт, водоснабжение, жилищная сфера. В разных странах имеются различия в степени участия муниципалитетов в организации образования и здравоохранения. Есть и другие особенности. Но везде во главу угла поставлено обеспечение условий повседневной жизни людей.

На этом фоне российское местное самоуправление выглядит, мягко говоря, своеобразно. Да, и у нас за муниципалитетами законом закреплены «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населе-

---

[1] Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (Страсбург, 15 октября 1985 года).

ния» – коммунальное хозяйство, дороги, общественный транспорт и т.д. Но рядом с ними в реестре местных дел расписаны предметы ведения совсем иного рода:

организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций, участие в профилактике терроризма. Очевидно, что такие дела составляют сферу общегосударственных забот и должны выполняться единой системой органов государственной власти. В принципе, в том, что ими ведают органы местного самоуправления, нет ничего особенного.

В той же Европейской хартии местного самоуправления[2] говорится, что органам местного самоуправления может поручаться решение государственных задач, однако не в ущерб местным делам. Тем-то и отличается российское местное самоуправление от европейского, что оно чрезмерно перегружено государственными делами. Здесь, как говорится, количество переходит в качество и органы местного самоуправления все больше теряют свое функциональное назначение.

Легальным и широко применяемым, особенно региональными властями, способом увеличения нагрузки на местное самоуправление стало предусмотренное Конституцией Российской Федерации наделение их государственными полномочиями.

В 2012 году Министерство регионального развития Российской Федерации обобщило статистику наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Федерации. В Ленинградской области муниципалитеты должны были выполнять 63 таких полномочия, в Красноярском крае – 44, в Тамбовской, Воронежской и Липецкой областях – от 6 до 15. Здесь органам местного самоуправления наряду с полномочиями по социальной поддержке населения передавались права и обязанности по содействию сельскохозяйственного производства, соблюдению государственной дисциплины цен, лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, госнадзору за техническим состоянием самоходных машин и др.

Представитель Министерства регионального развития Российской Федерации сопроводил приведенные им сведения негативными комментариями. Однако положение дел мало изменилось. Несмотря на министерские «нехорошо» и «чрезмерно», региональные законодатели все больше «одаряют» органы местного самоуправления государственными обязанностями. Да другого и не стоит ждать, поскольку установленные законом ограничения для наделения муниципалитетов такими полномочиями малозначительны. Правда, Конституция Российской Федерации указывает, что органы местного самоуправления могут наделяться

---

[2] Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (Страсбург, 15 октября 1985 года).

«отдельными» государственными полномочиями. Однако понятие «отдельные» в законе не формализовано и растяжимо по смыслу, чем и пользуются федеральные и, особенно, региональные инстанции. Каждое такое полномочие представляет собой, как правило, целый блок прав и обязанностей, выполнить которые не так-то легко. Они нередко мало связаны с собственными функциями местного самоуправления.

По данным Минфина России, в 2012 году муниципалитеты потратили на выполнение переданных им государственных полномочий 28,4 процента всех своих доходов. Это по всем муниципалитетам в целом. Но немало таких, которые расходуют на эти цели и 40, и 50, и больше процентов своих бюджетов.

Весьма существенно то, что субсидирование государственных полномочий сверху обусловливается особым жестким режимом расходования средств. Законом предусмотрена возможность органов государственной власти давать обязательные для муниципалитетов предписания и отменять их решения, регулирующие осуществление переданных государственных полномочий. Ответственность за ненадлежащее выполнение этих полномочий наступает в виде роспуска представительных органов или отрешения от должности главы муниципалитета независимо от того, как они решают вопросы местного значения, то есть как они оправдывают свое основное назначение. Выполнение государственных полномочий ставится выше выполнения ими функций, ради которых они создавались.

Кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» государственными полномочиями, есть и другие довольно результативные способы обременения муниципалитетов государственными делами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил. В соответствии с действующим порядком федеральными отраслевыми законами могут устанавливаться и полномочия органов местного самоуправления, не выходящие за рамки сфер деятельности, определенных главным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Но на практике все происходит по-другому. В 2013 году Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проанализировал 84 отраслевых федеральных закона и установил, что почти в пятой их части содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения. Должного контроля за этим процессом нет. Судебная практика по спорам о незаконном наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями бедна. В результате объем порученных этим органам дел увеличивается сверх меры.

Муниципалитеты все больше становятся похожими на местные Советы, которые, как известно, служили агентами государственной (и партийной) власти на местах. Теперь по закону государственные власти

не могут обращаться к муниципалитетам с прямыми директивами о том, как им нужно решать вопросы местного значения. На деле же эти директивы успешно заменяются «рекомендациями», ослушаться которых для местных властей рискованно, поскольку это грозит осложнениями деловых отношений, сокращением дотаций. На различных совещаниях глав муниципальных образований, созываемых руководителями регионов, перед местными властями «ставят задачи» и критикуют нерадивых независимо от того, относятся эти задачи и критика к собственной компетенции муниципалитетов или к сфере государственных полномочий. И такие «партхозактивы» воспринимаются все более привычно, как должный формат отношений властей.

Некоторые эксперты считают, что начинать перемены в местном самоуправлении надо именно с этих отношений. Но ведь они не причина, а следствие нынешней нормативной неурегулированности содержания местной власти, ненайденной меры сочетания в ней вопросов местного значения и государственных полномочий. Надо освобождать местное самоуправление от груза несвойственных ему дел. Это послужит ослаблению многих других перекосов местного самоуправления, ближе подвинет его к решению повседневных житейских дел, поможет вывести его из тупика.

Слабое выполнение собственных полномочий муниципалитеты обычно объясняют нехваткой средств. И это справедливо. Но наивно надеяться на получение средств от государства для решения местных проблем всех и сразу. Государство наше не так богато, чтобы в одночасье на порядок увеличить свои социальные расходы. Значит, нужно рачительно использовать то, что есть, правильно определять приоритеты, искать, находить и пускать в дело местные резервы. Этого можно добиться, если употребить преимущества приближенного положения муниципалитетов к населению.

Конечно, успех этих усилий невозможен без кропотливой, систематической работы по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. И такая работа уже началась. Еще в 2011 году для этого была создана правительственная структура во главе с Д.Н. Козаком, которая к декабрю 2012 года должна была представить свои предложения. Но пока об этих предложениях ничего не слышно. Нельзя ли их обнародовать либо признать, что их нет?

В связи с этим чрезвычайно осторожно следует относиться к предложениям передать «вверх» на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, слабо решаемые муниципалитетами из-за их недостаточного финансового обеспечения. Ведь от того, что эти вопросы поменяют свое расположение во властной вертикали, необходимость их финансирования не исчезает. Ведь деньги перейдут вместе с полномочиями и просто будут поступать из бюджета, более удаленного от адресата их получения. Если же у «вышестоящего» органа власти денег на эту цель больше, то не лучше ли их передать тому, кто ими распорядится лучше и полнее учтет все местные условия?

Недостаток финансирования не может быть единственным основанием передачи полномочий, в принципе, не полномочия должны идти за деньгами, а деньги – за полномочиями. О передаче прав и обязанностей стоит задумываться тогда, когда для их осуществления не достает квалифицированных кадров, информационного и методического обеспечения и т.д. Решение будет обосновано, если формальной передаче полномочий предшествует их фактическое осуществление другой инстанцией. Например, сейчас можно вести речь о передаче законом вопросов местного значения сельских поселений муниципальным районам, поскольку львиную долю этих полномочий по договорам уже реализуют именно районы.

Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, в устройстве детей в детский сад и школу и т.д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение.

В связи с этим нельзя согласиться с предложением преобразовать муниципалитеты городских округов и муниципальных районов в органы государственной власти. Для людей все равно, – считают авторы такого предложения, – какие органы будут оказывать им нужные услуги, главное, чтобы они предоставлялись вовремя и хорошо. Но никто пока не доказал, что преобразование повлечет за собой улучшение условий жизни и усиление заботы о людях. Никаких аргументов в пользу объективной необходимости предлагаемого реформирования нет.

Речь идет о признании необратимости тренда на огосударствление местного самоуправления. Как таковое местное самоуправление предлагается оставить на уровне сел, поселков и малых субгородских территорий. Но тогда логично ставить вопрос о судьбе российского местного самоуправления вообще. Ведь его роль, пользуясь словами известного политического деятеля прошлого, будет сведена к «лужению умывальников». Для таких дел глубокой самоорганизации населения не нужно. Институт местного самоуправления как одна из основ конституционного строя России на этом фоне не просматривается.

Предлагаемое преобразование означает передачу местных дел в руки более закрытого государственного чиновничества, до которого рядовому жителю города или села «рукой дотянуться» будет трудно. Органы государственной власти далеко не всегда будут оснащены информацией из первых рук для своевременного и полного оказания населению нужных услуг.

Упомянутый выше Мировой доклад, анализируя тенденции местного самоуправления в разных странах, констатирует, что в развитых государствах принцип субсидиарности включает в систему местной демократии

решение многих вопросов, касающихся условий жизни населения. Разве наше самоуправление не может идти по такому же пути?

Конечно, у нас есть свои особенности – управленческие традиции, уровень политической культуры. Но это не основание, чтобы сходить с общецивилизационного пути. То, что предлагается, это, по существу, – инерционный шаг, это – капитуляция перед негативным трендом. Не пора ли задуматься, куда он ведет, и определить меры, ему противодействующие?

Во-первых, надо очистить перечень дел местного значения, установленный законом, от дел, которые таковыми не являются и должны решаться органами государственной власти;

во-вторых, нужно существенно ограничить возможность региональных властей наделять муниципалитеты государственными полномочиями, на порядок сократить их действующий реестр;

в-третьих, необходимо установить правило, по которому передаваемые государственные полномочия должны быть близкими по характеру вопросам местного значения;

в-четвертых, важно исключить из федеральных отраслевых законов все полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

Эти проблемы в той или иной форме не раз поднимались в муниципальном и экспертных сообществах. Настало время их решить. При этом на очереди и другие, не менее острые проблемы местного самоуправления. Но «дорожная карта» преобразования важнейшего института народовластия начинается именно с них.

Подчеркнем, что речь ни в коем случае не идет о возведении «китайской стены» между государственной властью и муниципалитетами. В условиях нашей страны органы государственной власти вплоть до Президента страны активно занимаются делами, по характеру свойственными местному самоуправлению (переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, коммунальное хозяйство, детские сады и т.д.).

И не могут ими не заниматься, поскольку эти дела приобретают политическую окраску – они остры и затрагивают интересы миллионов граждан. При всем том здравый смысл диктует необходимость разделения труда: органы государственной власти должны заниматься политикой (в том числе законодательной) в этих сферах, помогать финансовому, методическому, информационному обеспечению муниципалитетов, а те, в свою очередь, призваны решать конкретные задачи, связанные с четко определенными их полномочиями. Все это нужно делать в соответствии с Конституцией, не нарушая меру сочетания в руках муниципальной власти дел локальных и государственных, когда при всех обстоятельствах местное самоуправление остается самим собой.

Ю.А. ДМИТРИЕВ

Воспоминание о будущем, или Чему нас учит история земства

Мало разогнать Советы и конституционно провозгласить отделение органов местного самоуправления от государства и издать два плохо работающих закона об их организации. Местное самоуправление необходимо выстрадать и понять. Не случайно Президент В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года вспомнил отечественную историю 150-летней давности: «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований»[1]. Остановимся на деталях подробнее. Необходимо понимать, что начало событиям 1864 года положила Великая крестьянская реформа 19 февраля 1861 года.

Как известно, попытки освобождения крестьян в Российской империи неоднократно предпринимались в ходе больших и малых крестьянских войн и восстаний. Но это были попытки освобождения «снизу». Так или иначе, они убедили императора Александра II в целесообразности освобождения крестьян «сверху». Это было хоть и центральное, но наименее подготовленное в социальном плане преобразование, проведенное в России второй половины XIX века в эпоху Великих реформ Александра II. «Важнейшим итогом крестьянской реформы, – писал О.И. Чистяков, – явилось получение крестьянами личной свободы, права самостоятельно, без вмешательства барина распоряжаться своей судьбой». «Однако самое главное, – добавляет ученый, – крестьяне не получили от реформы материальных выгод»[2].

В результате реформы на свободу одномоментно вышли около 22 млн крестьян, лишенных возможности заниматься привычным трудом и соци-

---

ДМИТРИЕВ Юрий Альбертович – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Домодедовского филиала Российского нового открытого университета, доктор юридических наук, профессор

[1] Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М.: «Известия». 2013. С. 6.

[2] См.: Реформы Александра II. М.: Юриздат. 1998. С. 16.

альных перспектив в жизни. Находясь в крепостной зависимости, крестьяне худо-бедно находились под опекой своих помещиков. Конечно, эта опека граничила с рабством и не способствовала развитию ни общества, ни государства, ни экономики, ни социума. Но и выход на свободу не дал крестьянам желанных перспектив, ибо личная свобода, не связанная с экономическим благополучием (хотя бы относительным), как оказалось, даже хуже, чем несвобода. В результате в деревне, а позже и в городе нарастала социальная напряженность, опасность революционного взрыва, который необходимо было предотвратить путем дальнейшего движения по пути буржуазных реформ, каковыми и стали кардинальные преобразования системы управления российскими городом и деревней.

Надо сказать, что великие преобразования, проведенные Александром II, к сожалению, так и оставшиеся незавершенными ввиду его трагической гибели, ставят имя этого императора в число основных реформаторов России, по значимости, по моему мнению, даже выше Петра I. Так вот, важное место в цепи Великих реформ середины XIX века занимала Земская реформа. Земство (от слова «земля») призвано было взять на себя заботу о нуждах того самого крестьянства, лично свободного в результате Великой крестьянской реформы, но зависимого в социально-экономическом отношении от местных государственных учреждений. Система органов местного управления в пореформенной России отличалась несогласованностью, дублировала работу друг друга и, самое главное, находилась в зависимости от дворянства, наделенного правом на управление территорией еще Жалованной грамотой на права, вольности и преимущества благородному российскому дворянству от 21 апреля 1785 года, изданной в эпоху Екатерины II[3].

На мой взгляд, авторы земской реформы располагали двумя ее вариантами. Первый – идти по пути введения постепенных ограничений власти дворянства (традиционного правящего класса Российской империи еще со времен Петра I), выстраивая немецкую модель государственного местного управления, постоянно рискуя потерять время и войти в фазу необратимых революционных преобразований страны «снизу». Или второй, обоснованный князем А.И. Васильчиковым (1818–1881)[4], предлагавшим отделить земское и городское управление от государственного, сразу поставить его на рельсы самостоятельного буржуазного развития, связав с государством только системой обязательных платежей, отчисляемых последним на нужды местного управления. В основе этого пути лежала так называемая общественная (или хозяйственная) теория, основанная на постулате, что интересы общества не всегда совпадают с интересами государства, а иногда ему и противопоставляются.

---

[3] См.: ПСЗ. Т. XXII. № 16187.

[4] См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. 1869–1871. Т. 1–3.

Как показывает практика, авторы земской реформы предпочли второй путь.

Конечно, несколько странно выглядит то, что сторонником этой теории выступил российский монарх. Однако можно предположить, что его выбор определил временной фактор. Известный российский государствовед профессор Н.М. Коркунов (1853–1904) позже писал по этому поводу: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведывания одними только государственными делами. Общественная теория исходит из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы»[5].

Как показал процесс дальнейшего развития местного самоуправления, особенно период контрреформ (о чем подробнее ниже), выбор общественной теории местного самоуправления для императорской России (как впрочем и для современной) был в значительной мере случаен.

Правовые основы Земской реформы были заложены Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года[6]. Как следует из самого названия этого нормативного правового акта, земское управление того времени в России образовывало двухзвенную систему выборных органов власти: уездных и губернских.

Действующая современная система местного самоуправления Российской Федерации предусматривает более сложную трехзвенную систему муниципального управления: район, город (сельское муниципальное образование), район в городе[7]. Примечательно, что, несмотря на соблюдение заложенного в действующем законе общего принципа приближения органов власти к населению, особенно в сложных регионах (например, в Московской области), наблюдается стихийная тенденция сокращения числа звеньев муниципального управления до двух звеньев путем объединения городского и районного звеньев управления. Любопытно, что этот процесс начался еще до произнесения В.В. Путиным критического суждения: «Районный уровень фактически выхолощен, его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы»[8].

Несмотря на формальное отделение от органов государственного управления, земское управление находилось под жестким контролем со

---

[5] См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб. 1892–1893. Т. II. С. 489.

[6] См.: ПСЗ. Собрание второе. Т. XXXIX, отделение первое. № 40457.

[7] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[8] См.: Путин В.В. Указ. соч. С. 5.

стороны государственных органов. То же можно сказать и о современной системе муниципального самоуправления, действующей в Российской Федерации. Примечательно, что как в период империи, так и сейчас органы земского и муниципального управления не имели завершенного характера. Так, в середине XIX века земские учреждения не были связаны с органами крестьянского самоуправления (общинными сходами), созданными в ходе крестьянской реформы, и не имели завершения на общероссийском уровне. Так и сегодня создание органов территориального общественного самоуправления является факультативной функцией публичного управления, а названные органы не входят в официальную систему местного самоуправления. На федеральном уровне действуют лишь объединения органов местного самоуправления, имеющие статус общественных объединений и не имеющие официальных полномочий (например, по участию в формировании выборных органов местного самоуправления).

Безусловным достоинством системы земского управления была выборность в земские учреждения. В принципе, именно процесс формирования этих органов власти впервые в России заложил основы широкого выборного начала в процесс создания органов публичной власти. Ранее эти начала исчерпывались использованием узкого сословно-классового принципа: бояре формировали Боярскую думу, дворяне избирали Дворянское собрание губернского (уездного) уровней и т.д. Созыв Поместных соборов был следствием наступления чрезвычайных обстоятельств (например, избрание в 1613 г. царя Михаила Федоровича Романова) и не имел регулярного характера.

Порядок выборов в земские учреждения примечателен сочетанием довольно высокого имущественного ценза для землевладельцев и горожан с сословным принципом представительства крестьян. Господствующее положение дворян в такого рода органах власти обеспечивалось автоматическим закреплением за уездными предводителями дворянства права быть председателями уездных и губернских земских собраний. Характерно, что, услышав от В.В. Путина слова, произнесенные в поддержку земского управления в Послании Федеральному Собранию, отдельные журналисты, обрадовавшись, начали задавать ему в ходе пресс-конференции 19 декабря 2013 года вопросы об отмене выборов мэров крупных городов. Но Президент остался верен действующему закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отверг все попытки дискредитации демократических основ местного самоуправления.

Земство эпохи Александра II, несмотря на революционный характер самой реформы, сочетало в себе ряд противоречий между феодальными традициями и буржуазными новациями. Так, сословное представительство крестьян стало безусловным наследием прежних традиций, а применение имущественного ценза при избрании в курии землевладельцев – признаком внесословного буржуазного представительства. Сами земские учреждения строились на основании принципа выборности, формального

равенства и сменяемости гласных. Формально они были всесословными учреждениями. Однако названное Положение было составлено так, что большинство гласных составляли дворяне[9].

Выборы уездных земских гласных проводились по трехклассной системе: первый класс составляли частные землевладельцы, владевшие имениями от 200 до 800 десятин (60–240 га); второй класс составляли лица, принадлежавшие к городским обществам (горожане, обладающие недвижимостью от 1 до 3 тыс. руб. в зависимости от величины города или делом с оборотом не менее 6 тыс. руб.); третий класс образовали лица, принадлежащие к сельским обществам.

Число гласных каждого класса не должно было превышать суммы численности двух других обществ[10]. Независимо от имущественного положения или социального статуса к выборам не допускались лица, в той или иной форме преступившие закон:

подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой поражение в тех или иных правах, а также за кражу, мошенничество и иные корыстные преступления;

отрешенные (отстраненные) от должности судебным решением на срок 3 года, считая с момента вынесения решения;

состоящие под следствием или судом по обвинению в преступных деяниях, влекущих за собой ограничения прав состояния или отрешение от должности (то есть лица, вина которых еще не доказана);

подвергшиеся процедуре объявления несостоятельности (банкротству);

лишенные духовного сана или звания за пороки, несовместимые с этими званиями;

состоящие под гласным надзором полиции (состоящие под негласным надзором к участию в выборах допускались).

Как видим, в процедуре выборов и ограничений этого права присутствовало смешение феодальных пережитков с буржуазными, с отдельными изъятиями, характерными для второй половины XIX века. Но в целом действовавшая система выборов земств для своего времени была весьма прогрессивна.

Еще одно отличие современной системы местного самоуправления от земской состояло в том, что система земских учреждений не имела общегосударственного характера. Земские учреждения не создавались в губерниях, где отсутствовали землевладельческие курии, – в Архангельской, Астраханской губерниях, в казачьих областях и некоторых других.

Но самое главное и принципиальное отличие земской системы от советской и постсоветской состояло в ее финансовой самостоятельности.

---

9 См.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России. Тула. 1996. С. 45–46.

10 Подробнее см.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М. 1917. С. 209.

Во второй половине XIX столетия система земского и городского управления получала до 47 процентов всех налогов, собираемых государством с соответствующих территорий, против 5–7 процентов, причитающихся органам современного местного самоуправления.

Отсюда и набор полномочий органов земского управления. На них возлагалась забота:

о народном здравоохранении;

о средствах народного образования и их попечении;

об общественном призрении (в современном понимании – социальном обеспечении);

об улучшении местных путей сообщения;

о земской почте (в современном прочтении – все подразделения ФГУ «Почта России», непосредственно работающие с населением);

о взаимном земском страховании имущества;

о строительном деле;

о помощи местному земледелию, торговле и промышленности;

об обязанности по раскладке некоторых казенных налогов (в переводе на современный язык – введение оптимальной шкалы налогообложения);

об исполнении денежных и натуральных земских повинностей (обязанностей);

об удовлетворении возложенных на земство потребностей администрации и суда (решение жилищно-бытовых вопросов работников, содержание арестных домов, воинский призыв и др.);

о пожарной безопасности.

Даже поверхностное сравнение полномочий земств и современного местного самоуправления говорит не в пользу последнего. Следовательно, предлагая расширить полномочия современного местного самоуправления, действующая российская власть должна прийти к ряду неизбежных выводов. Во-первых, резко расширить его финансирование за счет прямой передачи функции сбора ряда налоговых поступлений и заинтересовать органы МСУ в повышении их собираемости. Во-вторых, найти оптимальную модель их взаимодействия с органами государственной власти, осуществляющими те же полномочия на региональном и федеральном уровнях, сохранив близость самоуправления к населению и возможность последнего влиять на их деятельность.

Описанная либеральная модель земского управления входила в глубокое противоречие с полицейской моделью российского самодержавия. Поэтому вскоре после убийства Александра II 1 марта 1881 года его сын Александр III свернул все начинания своего отца и осуществил контрреформу земства, издав 12 июня 1890 года новое положение о нем[11].

---

[11] См.: ПСЗ. Собрание третье. Т. X, отделение первое. № 6927.

Ограниченный объем журнальной статьи не позволяет остановиться подробно на анализе его содержания. Ограничимся тем, что касается 60–70-х годов XIX века.

Общий вывод ученых-историков, с которым в основном солидарен автор настоящих строк: «Деспотический инстинкт, выработанный многовековой рутиной самодержавного правления, проявил себя и во внутренней противоречивости большинства либеральных реформ 60–70-х годов XIX века»[12].

Продолжением Земской реформы стала городская реформа, правовую основу которой составило Городовое положение 16 июня 1870 года[13]. Эта реформа не была столь насущна, как земская. Тем более что при прежнем императоре Николае I было принято Городовое положение, в соответствии с которым в городское сообщество вошли все сословия, проживавшие в городе, в том числе дворянство, ранее не участвовавшее в городском самоуправлении. Но было, по меньшей мере, два обстоятельства, требовавшие проведения названной реформы. Во-первых, Городовое положение 1840 года распространяло свое действие только на Санкт-Петербург, в то время как другие крупные города России, и в первую очередь Москва, настаивали на распространении на их территории действия норм этого нормативного правового акта. Во-вторых, «успех и видимые просчеты земской реформы вынудили правительство самым серьезным образом начать заниматься вопросами общественного самоуправления городов»[14].

Как и Положение о земствах, рассматриваемый нормативный правовой акт имел либеральную направленность, он заменял сословно-бюрократические органы городского управления феодального типа на всесословные буржуазного типа, основанные только на действии имущественного ценза. В соответствии с новым Городовым положением в крупных городах России создавались три органа:

городское избирательное собрание, избираемое в составе гласных каждые четыре года;

городская дума (распорядительный орган власти);

городская управа (орган исполнительной власти)[15].

Выборы в городские думы, в отличие от земств, осуществлялись исключительно на основе принципов буржуазного избирательного права – имущественного ценза. Правом голоса обладали все городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся подданными Российской империи и уплачивающие прямой налог с недвижимости, торгов или промыслов. С одной стороны, они были заинтересованы в развитии городского хозяйства и

---

12 См.: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М.: Новый юрист. 1998. С. 157.

13 См.: ПСЗ. Собрание второе. Т. XLY, отделение первое. № 48498.

14 См.: Еремян В.В., Федоров М.В. Указ. соч. С. 158.

15 См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 593–613.

экономики. С другой стороны, обладание собственностью (доходом) обеспечивало их лояльность по отношению к самодержавию. В связи с этим не могу не согласиться с мнением О.И. Чистякова, что «городовое положение 1870 года обеспечивало достаточно умеренный состав городских дум»[16].

Задачи городского самоуправления были весьма обширны. Перечисленные выше органы городского управления были обязаны заботиться:

о состоянии внешнего городского благоустройства;

о содержании коммуникаций;

о попечении о народном продовольствии;

о здравоохранении;

о пожарной безопасности;

о содержании за счет городских средств благотворительных учреждений, больниц, театров, музеев, библиотек;

о народном образовании;

о содержании за свой счет членов городской полиции, тюрем, пожарных команд;

об обеспечении расквартирования воинских частей и т.п.

Правда, это самоуправление не исключало обязанностей по предоставлению в центр сведений о местных пользах и нуждах и оказание с их стороны помощи развитию городского хозяйства. В нарушение принципа разделения властей, который в императорской России в законченной форме никогда и не существовал, обязанности председателя думы и управы в городском самоуправлении исполнялись одним лицом, что, впрочем, позволяет делать и современный закон о местном самоуправлении (см. п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах...»).

Городовым положением не устанавливалось количество обязательных заседаний городской Думы в год. Она собиралась на заседания по мере накопления дел, необходимых для решения. В отличие от современного местного самоуправления, городская Дума самостоятельно назначала денежное содержание всем должностным лицам городского самоуправления, поскольку обладала важным полномочием, отсутствующим в современном законе: она самостоятельно устанавливала размер городских налогов и сборов.

Буржуазный характер развития земского и городского самоуправления подрывал позиции традиционной социальной опоры самодержавия в лице дворянства, что приближало неизбежность начала контрреформ, а гибель императора Александра II сделало их реальностью. 11 июня 1892 года Александр III утвердил новое Городовое положение[17]. Этим

---

[16] См.: Реформы Александра II. С. 22.

[17] См.: ПСЗ. Т. XII. № 8708.

нормативным правовым актом трехклассная система выборов была заменена единым избирательным собранием всех городских обывателей, которые и избирали оставшихся гласных городских дум. Был значительно увеличен имущественный ценз, который давал право участия в выборах лицу, содержащему в течение одного года промышленное предприятие. Упорядочивался режим заседаний дум – не менее четырех и не более 24 в год. Правда, повестка заседаний утверждалась на год вперед. Принятие нового Городового положения знаменовало собой вступление России в эпоху развитого промышленного капитализма, позже названного В.И. Лениным «периодом империалистического развития».

В заключение необходимо выделить некоторые положительные и отрицательные черты земской и городской реформ в России во второй половине XIX века.

Положительное:

реформы окончательно упразднили феодальные пережитки в городском и сельском управлении России и утвердили принцип всесословности в формировании выборных органов земского и городского управления;

реформы наделили органы самоуправления не только источниками собственных доходов, но и правом самостоятельно определять их размер;

положения наделили органы местного управления и самоуправления значительным объемом собственных полномочий, чем не только освободили коронную власть от решения местных проблем, но и создали атмосферу уважения и доверия к местным органам власти со стороны населения.

Отрицательное:

общественная модель земского и городского местного самоуправления не отвечала многовековым традициям российского общества, ее воплощение в жизнь держалось исключительно на воле императора Александра II, в силу чего после его смерти прекратила существование;

созданные в ходе реформ земские и городские органы местного самоуправления не были до конца политически свободны, а их система не получила законченной формы, что обусловило слабость влияния на коронную власть в России;

реформы императора Александра II значительно обогнали свое время и не были подготовлены в социально-экономическом смысле, поэтому оказались непродолжительны, но все же дали значительный экономический эффект на коротком этапе развития России.

Общий вывод таков: в современной России присутствует некоторая идеализация земских реформ XIX века, не позволяющая объективно оценить их значение в демократической истории нашей страны. 150-летний юбилей – не повод для очередного их восхваления, а основание для выработки объективной, критической оценки прошлого, позволяющей извлечь положительные уроки для будущего.

А.Н. АРИНИН

Уроки Земской реформы и местное самоуправление

В настоящее время местное самоуправление в Российской Федерации развито слабо. Кроме того, в системе местного самоуправления накопилось много проблем. 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию отметил, что эти проблемы связаны в основном с несбалансированностью объемов ответственности и ресурсов муниципалитетов и, как следствие, неразберихой с полномочиями. «Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы»[1], – подчеркнул В.В. Путин.

В связи с этим Президент Российской Федерации обратился к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации с предложением рассмотреть эти проблемы со всех сторон, «чтобы наконец привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени»[2]. При этом Президент отметил, что такую работу следует начать уже в 2014 году, в год 150-летия Земской реформы.

Между тем именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить значительный шаг вперед, найти профессиональные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований, в том числе для реформ С.Ю. Витте и П.А. Столыпина, переустройства отечественной промышленности в годы Первой мировой войны. В связи с этим учет уроков Земской реформы 1864 года для создания сильного местного самоуправления в Российской Федерации представляется весьма актуальной практической задачей.

АРИНИН Александр Николаевич – доктор политических наук, член ОНМКС при ЦИК России

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2013. С. 5.

[2] Там же. С. 6.

Сильное местное самоуправление должно, во-первых, поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов. Во-вторых, через механизмы выборов в органы местного самоуправления должны приходить подготовленные и целеустремленные люди, готовые ответственно и компетентно исполнять свои обязанности. В-третьих, сильное местное самоуправление должно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны.

Основные уроки Земской реформы

Можно выделить четыре основных урока Земской реформы 1864 года.

Первый урок – политическая воля высшей власти и консолидация правящей элиты по вопросу формирования сильного местного самоуправления. После поражения Российской империи в Крымской войне 1854–1855 годов необходимость в масштабных и глубоких преобразованиях в системе управления сознавалась и императором, и представителями правящей элиты независимо от их взглядов и предпочтений. Так, либералы и консерваторы, демократы и крепостники, западники и славянофилы одинаково желали коренного изменения существовавшего административного строя. Представители правящей элиты сходились в одном: признании убыточности и полной непригодности бюрократической опеки. Правящая элита консолидировалась вокруг идеи, что преобразование системы управления должно совершаться на началах самоуправления общества.

С одной стороны, политическая воля императора Александра II и консолидация элиты относительно необходимых преобразований в стране стали движущей силой продуманной подготовки и ответственного проведения Земской реформы, с другой – во второй половине XIX века идея самоуправления стала самой популярной в российском обществе.

В настоящее время политическая воля Президента Российской Федерации относительно создания сильного местного самоуправления есть. Правящая элита постепенно обретает понимание необходимости реформ, укрепляющих местное самоуправление и создающих условия для его интенсивного развития. Вопрос в том, достаточно ли знаний у отечественной элиты для проведения необходимых преобразований в стране?

Второй урок – это создание реального, а не мнимого механизма децентрализации в развитии государства, который должен дополняться принципом взаимодействия с государством, обеспечивающим социально-экономическую жизнедеятельность страны.

Государство – основной инструмент модернизации страны для правящей элиты, ибо только оно способно мобилизовать материальные, люд-

ские, административные и информационные ресурсы для проведения необходимых реформ. При этом государство должно быть эффективным, то есть обеспечивающим соблюдение закона всеми без исключения: и властью, и бизнесом и простыми гражданами, своевременно и качественно решающим возникающие социально-экономические проблемы. С этой точки зрения эффективного государства не было и в Российской империи, и в советский период истории. К сожалению, нет его и в современной России.

В связи с этим первоочередная задача российской правящей элиты состоит в том, чтобы создать эффективное государство. Следовательно, сам по себе принцип децентрализации должен дополняться не просто взаимодействием с государством, а эффективным государством.

Третий урок, который надо извлечь из Земской реформы, состоит в том, что земство имело относительно достаточную собственную материально-ресурсную базу. Хозяйственная независимость, финансовая самостоятельность и рациональная налоговая система, характеризовавшие земства, основывались на развивающейся производительной российской экономике в конце XIX – начале XX века.

В настоящее время у муниципальных образований в Российской Федерации в массе своей нет даже относительно достаточных материальных ресурсов. Это связано, главным образом, с отсутствием в России высокопроизводительной экономики. Как следствие, всего два процента структур местного самоуправления имеют более-менее адекватную экономическую и финансовую базу.

Если говорить о субъектах Российской Федерации, то за последние пять лет долг регионов перед государством вырос в 3,3 раза – с 456 миллиардов до 1,5 триллионов рублей. Экономисты утверждают, что за следующие пять лет этот долг, если не будет результативных реформ, вырастет еще в пять раз. Денег у государства на покрытие затрат регионов нет. Вопрос состоит не только в том, будет ли создана эффективная материальная база местного самоуправления или нет, но и в том, как создать мощную высокопроизводительную экономику?

Четвертый урок заключается в относительно компетентном и ответственном управлении земствами. Свою силу земские управленцы черпали из высших норм нравственности. По этому поводу замечательный правовед начала XX века П.И. Новгородцев, подводя итоги земского развития за 50 лет, отмечал: «Государство, создавая необходимые правовые условия для общественного, то есть народного самоуправления, признает тем самым некоторые высшие нормы, которым оно должно подчиняться, из которых оно черпает свое оправдание и свои руководящие начала»[3].

---

[3] Новгородцев П.И. Государство и право // Вопросы философии и психологии. 1903. Кн. 75. С. 510–511.

А правовые нормы, как писал И.А. Ильин, «... называются естественным правом, то есть правом, соответствующим самому естеству человека как духовно нравственного существа. Когда человек имеет дело с такими нормами, то он получает возможность повиноваться не только за страх, но и за совесть»[4]. Будто бы в развитие данного вывода исследователь земств Д.Н. Шипов отмечал, что земская идея по существу своему есть идея нравственная и как таковая воспитывает в соприкасающихся с ней сознание долга и желание работать на общую пользу[5].

Разумеется, идеал высокой нравственности в общественном самоуправлении не был достигнут ни в Российской империи, ни в Советском Союзе. Российское общество далеко от него и сегодня. Достаточно упомянуть практику управления мэров Махачкалы, Астрахани, Ярославля, Миасса и др.

Рамки статьи не позволяют подробно раскрыть все задачи, которые надо решать при извлечении уроков Земской реформы 1864 года для создания сильного местного самоуправления в Российской Федерации. Остановлюсь только на приоритетных из них.

Создание сильного местного самоуправления зависит от национально ориентированной правящей элиты

Сильное местное самоуправление возможно только в сильной стране, имеющей мощную, высокопроизводительную экономику, эффективное государство и активное гражданское общество. Россия станет сильной, когда в ней появится ответственная и компетентная, национально ориентированная правящая элита, заинтересованная в создании эффективного государства. Ибо только эффективное государство может обеспечить соблюдение закона всеми без исключения гражданами, и только оно способно повысить их личную ответственность за свои жизнь и судьбу, за любые действия и бездействие. Только эффективное государство может качественно и своевременно решать возникающие социально-экономические и иные государственные проблемы. А также создать высокопроизводительную экономику, основанную на высокой мотивации людей к производительному труду; армию, способную дать сокрушительный отпор любому агрессору; массовый средний класс – основу правового демократического государства; развитые демократические институты и активное гражданское общество. А в результате – обеспечить высокое качество жизни и благосостояние народа.

Движущей силой построения эффективного государства является национально ориентированная правящая элита, имеющая необходимые

---

[4] Ильин И.А. Теория права и государства / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 95.

[5] Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 104.

ресурсы – власть, деньги и крупную собственность, контролирующая средства массовой информации и обладающая политической волей для принятия важных государственных решений по модернизации страны, в том числе непопулярных среди населения. Ибо практически все реформы связаны с изменением, а нередко сломом сложившихся общественно-экономических отношений и менталитета граждан и потому вызывают с их стороны недовольство и сопротивление.

К сожалению, нынешняя российская правящая элита в массе своей слаба, некомпетентна, безответственна и не обладает политической волей. А ее представители, хранящие в странах Запада значительные денежные средства, имеющие там недвижимость и вывозящие туда членов своих семей, не способны в полной мере защищать национальные интересы страны. Во многом именно поэтому Россия пока еще не стала сильной и процветающей страной, а ее правящая элита не может в достаточной степени защитить себя от внутренних и внешних врагов и политических конкурентов.

Задача становления сильной России зависит прежде всего от наведения в стране элементарного порядка. И напрямую связана с необходимостью разрешения правящей элитой долго копившихся внутренних проблем, в том числе коррупции, пронизавшей всю систему государственного управления и общественно-экономических отношений, некомпетентности и безответственности большинства граждан (в первую очередь, чиновников), массового неисполнения законов, отсутствия у людей мотивации к высокопроизводительному труду. Именно эти проблемы являются истинными причинами экономического кризиса и падения уровня жизни населения, отсутствия достаточной экономической и финансовой базы местного самоуправления и создают реальную угрозу существования нынешней элиты.

Так, в последние годы социологи регулярно отмечали настроения разочарования и депрессии у российских граждан. По данным Левада-Центра, в 2013 году эмоциональное состояние россиян усугубилось ростом агрессии и ожесточения. В состоянии ощущения некоего тупика пребывает около 70 процентов респондентов. Соответственно, несгибаемых оптимистов – не более 30 процентов. Это – опасная пропорция. Возможный взрыв социального недовольства может привести к крушению российской властной элиты. Чтобы переломить эту негативную тенденцию, следует незамедлительно приступить к проведению необходимых реформ, направленных на рост российской экономики, укрепление страны и повышение благосостояния народа.

Кроме того, задача становления сильной страны во многом связана с состоянием международного сообщества, развитие которого в условиях расширяющегося мирового кризиса становится все более неравномерным, из-за чего возникают условия для новых конфликтов экономического, геополитического, этнического характера. Резко возрастает конкуренция

в борьбе за природные и человеческие ресурсы, за интеллект. А на представителей российской элиты, финансово (следовательно, и политически) ориентированных на Запад, постоянно оказывается давление. В этих условиях слабой России грозит утрата суверенитета и целостности, а ее правящей элите – потеря власти, финансовых активов, собственности и высокого социального статуса.

Только строительство мощной и процветающей России позволит отечественной элите достичь желаемых результатов – сохранить власть, деньги и собственность, а также защититься от внутренних и внешних конкурентов. Лишь в сильной стране при неукоснительно действующем для всех без исключения законе правящая элита даже при потере власти сможет достойно уйти с политической сцены, сохранив лицо, капиталы, собственность и влияние.

В противном случае ее представителей ожидают драматические, а подчас и трагические потрясения, связанные с утратой ими власти, недвижимости, финансовых средств, а кое-кого – свободы и, возможно, жизни. Подтверждением тому являются современные события на Украине.

Долгие годы украинская элита вместо борьбы с коррупцией и воровством бюджетных средств, проведением необходимых экономических преобразований, укрепляющих Украину и поднимающих благосостояние народа, занималась личным обогащением. Как следствие, в стране резко обострилось социально-экономическое положение и выросло недовольство населения проводимой властью политикой. Этим воспользовались внутренние противники правящей элиты и ее внешние конкуренты (руководители и спецслужбы ряда западных государств), инициировавшие и финансировавшие акции протеста и управляющие экстремистами.

В результате их разрушительной деятельности властная элита Украины терпит крушение, а страна находится в одном шаге от распада. Драматические события на Украине можно оценить как наглядный урок для российской правящей элиты, побуждающий ее к началу строительства сильной и процветающей России, имеющей развитое местное самоуправление.

Высокопроизводительная экономика – основа сильного местного самоуправления

Основой конкурентоспособной страны, сильного местного самоуправления должна стать мощная, производительная экономика, обеспечивающая высокие социальные стандарты жизни, экономика, в которой каждый гражданин активно и сознательно работает на себя, но тем самым и на всю страну, повышая свои ответственность, компетенцию, производительность труда и опираясь на передовые науку и технологии. А эффективной экономика может быть только тогда, когда у каждого гражданина будет мотивация к активному, свободному и производительному труду.

Для появления у российских граждан подобной мотивации властной элите необходимо принять систему законов, стимулирующих частное предпринимательство, защищающих трудящихся и предпринимателей от необоснованных претензий кого бы то ни было на их собственность и результаты трудовой деятельности. Следует также обеспечить неукоснительное исполнение принятых законов всеми без исключения гражданами страны, в том числе представителями бизнеса и государственной власти, и создать условия для честной и полноценной конкуренции.

Для этого элите необходимо настроить и заставить эффективно функционировать свой главный инструмент – государство, призванное, в первую очередь, защищать интересы граждан и бизнеса от недобросовестных конкурентов, коррумпированного чиновничества, злоупотреблений и избыточных желаний монополий.

Для построения сильной России и эффективного государства, обеспечивающего условия ее конкурентоспособного развития, решения масштабных общенациональных задач и способного осуществлять результативные реформы, необходимо создать систему всеобщей ответственности граждан за результаты своей трудовой деятельности (в первую очередь это касается государственных служащих). Каждый должен в полной мере отвечать за то, что и как он делает (или не делает). В том числе – занимаемой должностью (рабочим местом), своими денежными средствами и имуществом (вплоть до полной его конфискации).

Только личная материальная ответственность за свое (и своей семьи) благополучие может побудить чиновников, предпринимателей и работников к повышению компетенции, увеличению производительности труда и конкуренции, а тем самым – к росту эффективности производства товаров, услуг и экономики страны в целом. Лишь неукоснительно действующая персональная ответственность всех без исключения граждан способна полностью искоренить воровство и коррупцию в стране.

Прозрачность как механизм создания эффективного государства

Для введения системы всеобщей ответственности в стране мало принять соответствующие законы, пусть даже правильные. Надо чтобы они обязательно исполнялись всеми. А наилучший инструмент для этого – свободный допуск граждан к информации о полной, достоверной, регулярной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и монополизированного бизнеса.

За 2008–2013 годы Федеральным Собранием Российской Федерации принят целый ряд законов, устанавливающих определенные процедуры прозрачности. Следует заметить, что мотивацией к разработке и принятию этих законов стал мировой финансово-экономический кризис.

Первым из этих законов стал Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», установивший обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Существенно усилил парламентский контроль Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Этот закон расширил конституционные полномочия Государственной Думы в отношении исполнительной власти, предусматривающие заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Важную роль в формировании и развитии правового государства играют Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В результате в Российской Федерации стали действовать правовые нормы, обязывающие государственные органы и органы местного самоуправления открывать доступ к информации о своей деятельности.

Определенные инструменты прозрачности ввел Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами». С развитием механизма прозрачности связан Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Перечисленные законодательные акты, безусловно, способствуют созданию эффективного государства, призванного обеспечить соблюдение закона всеми без исключения гражданами, включая правящую элиту.

Вместе с тем не все из вышеприведенных законов действуют эффективно. В связи с этим стоит задача принятия соответствующих поправок, устраняющих недостатки этих законов. Например, Федеральный закон о противодействии коррупции от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ не ввел ответственность государственного и муниципального служащего за незаконное обогащение, не создал механизм прозрачной конфискации имущества коррупционеров. Закон не установил императивную норму проверки всех деклараций о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих.

Между тем выборочная, а нередко и формальная проверка неэффективна. Закон не обеспечил прозрачность и ответственность государственных и муниципальных служащих при конфликте интересов. Наконец,

закон не создал условий, при которых выстраивается система обратной связи между обществом и государством, когда каждый сигнал о коррупции получает адекватную реакцию.

Ответственность – важнейший механизм создания эффективного государства

Следующий важный шаг в создании эффективного государства – установление механизма ответственности в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Чтобы обеспечить соблюдение закона всеми без исключения, получить поддержку общества (легитимность), правящая элита должна показать пример и начать с себя – с принятия законов, устанавливающих строгую ответственность органов власти и их должностных лиц.

В связи с этим Президент Российской Федерации В.В. Путин пошел на углубление реформирования власти. Особое значение для повышения эффективности в противодействии коррупции имела законодательная инициатива Президента по установлению контроля над расходами чиновников, реализованная в Федеральном законе от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Закон установил правовые и организационные основы осуществления контроля над соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги за три последних года, предшествующих совершению сделки; определил категории лиц, за расходами которых осуществляется контроль; порядок осуществления такого контроля, а также механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

В развитии контроля над расходами лиц, замещающих государственные должности, стал Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках». Повышение ответственности государственных служащих, депутатов, должностных лиц способствует достижению основной цели в проведении необходимых реформ – построению эффективного государства, главного инструмента модернизации России.

Безусловно, это – важные шаги к усилению ответственности должностных лиц и государственных служащих, к получению властью поддержки общества, необходимой при проведении назревших, но подчас непопулярных реформ. Однако они – лишь начало проведения необходимых реформ, поскольку предстоит осуществить целый ряд соответствую-

щих преобразований, ведущих к созданию эффективного государства. Что я предлагаю конкретно?

Задачи правящей элиты по созданию эффективного государства – главного инструмента модернизации страны

Для создания эффективного государства, обеспечивающего строительство сильной России, развитого местного самоуправления, правящей элите следует осуществить ряд реформ.

Во-первых, необходимо законодательно обеспечить конфискацию имущества чиновников, в судебном порядке признанных расхитителями бюджетных средств, коррупционерами, и их родственников. При этом конфискация имущества должна проходить открыто, чтобы не было злоупотреблений при ее осуществлении.

Во-вторых, нужно ратифицировать статью 20 Конвенции ООН против коррупции «Незаконное обогащение», обязывающую публичное должностное лицо обосновать расходы, превышающие его законные доходы.

В-третьих, требуется законодательно закрепить норму обязательной проверки всех деклараций о доходах государственных служащих. Расхождения реальных доходов с задекларированными время от времени обнаруживаются. Но эти расхождения носят обычно формальный характер и редко кого изобличают в незаконном обогащении. По данным социологов Левада-Центра, 70 процентов россиян не доверяют сведениям о доходах и имуществе, публикуемым государственными служащими. Почти 80 процентов опрошенных убеждены, что чиновники декларируют далеко не все и что обнародованные цифры, и без того потрясающие воображение обывателя, отражают лишь мизерную долю реального богатства.

В-четвертых, следует законодательно обеспечить результативный контроль над расходами чиновников. В настоящее время закон о декларировании расходов государственных служащих, принятый год назад, фактически не работает из-за отсутствия действенного контроля. Вместе с тем закон предполагает декларирование крупных расходов на приобретение земли, другой недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций. Госслужащий обязан предоставлять сведения обо всех расходах, превышающих общий доход его или его супруги по основному месту работы, за три года до заключения сделки.

Представлять декларацию о расходах должен каждый госслужащий и каждый чиновник независимо от их ранга. Если в ходе проверки обнаружится дисбаланс между приходным и расходным «ордерами», чиновник должен объяснить, откуда он взял средства, а суд будет вправе обратить в доход государства незаконно приобретенную собственность. Однако российское общество пока ничего не знает о результатах проводимых проверок.

А контроль над расходами совершенно необходим, как это практикуется, например, в США и Финляндии. Между тем, не проработав в бизнесе ни дня, многие российские чиновники, депутаты тратят сотни тысяч долларов в месяц, демонстрируя недоступные большинству российских граждан стандарты потребления. Несоответствие официальных доходов государственного служащего тому образу жизни, который он ведет, давно никого не удивляет.

Не случайно, по данным социологов, 57 процентов респондентов, даже не очень доверяя опубликованным данным, на вопрос, надо ли дальше их публиковать, твердо ответили: надо! Однако это имеет смысл лишь тогда, когда контролируются не только доходы, но и расходы, а обнаруженные несоответствия также становятся достоянием общества.

Понятно, что декларации о расходах тоже должны быть проверены. Нет сомнений и в том, что по итогам проверок у кого-то обнаружится разительная разница между потраченными и заработанными средствами. Способен ли контроль над расходами госчиновников стать результативным механизмом противодействия коррупции? Очевидно, способен. Но при одном обязательном условии: если декларации о расходах будут проверяться.

Представляется, что для приведения чиновников к ответственности вполне хватило бы и деклараций о доходах, но при условии, что все они неукоснительно проверяются. Для организации общественного контроля декларации о доходах государственных служащих и депутатов всех уровней необходимо сделать прозрачными, то есть публиковать их в Интернете.

В-пятых, требования повышения ответственности касаются также руководителей компаний, находящихся под контролем государства. В связи с этим необходимо наладить эффективный контроль государства за их работой, что требует прозрачности – свободного доступа к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности руководителей таких компаний. Когда государство и общество будут знать о долгосрочных стратегиях, целях и задачах компаний, а также о персональной ответственности руководителей за их реализацию, тогда можно строго спросить персонально за выполнение поставленных целей и задач.

В-шестых, чтобы получить поддержку общества, необходимую для проведения непростых реформ, правящей элите придется поступиться частью своих сверхприбылей, получаемых за счет роста тарифов на услуги естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, тем самым взяв на себя определенную часть социально-экономических тягот. Для этого надо законодательно установить моратории на тарифы естественных монополий и услуг ЖКХ, а в идеале и существенно снизить их.

Наконец, во избежание процессов стагнации внутри самой правящей элиты необходимо существование сильной конструктивной оппозиции, которая помимо прочего является обязательным элементом структуры любого демократического государства и гражданского общества. Поэтому

важно создать законодательные механизмы, защищающие такую оппозицию от давления со стороны органов власти и позволяющие ей осуществлять конструктивную критику.

Процессы строительства сильной России, безусловно, требуют повышения ответственности бизнеса. В этих целях правящей элите следует осуществить ряд преобразований:

усилить ответственность за нарушения законодательства о конкуренции и недобросовестной деятельности монополий, в том числе естественных;

ввести инструменты прозрачности в деятельность банков, страховых компаний, пенсионных фондов и других финансовых организаций. За предоставление заведомо недостоверных или неполных сведений о реальном положении этих организаций необходимо установить уголовную ответственность в отношении их руководства;

для обеспечения реального возвращения в страну финансовых активов из-за рубежа следует немедленно приступить к созданию эффективной банковской системы и ее правовому обеспечению. Но чтобы банковская система была эффективной, в ней надо создать реальную конкуренцию. Представляется, что принятие элитой решения о работе в российской банковской системе крупных западных банков позволит внедрить в нее новые технологии и установить такие правила конкурентной игры, которые приведут к повышению эффективности и надежности банковского сектора;

установить процедуры ответственности бизнеса, работающего в оффшорах. Для этого следует создать и законодательно обеспечить механизм уплаты хозяйствующими субъектами, которые зарегистрированы в оффшорной юрисдикции, налоговых платежей в российский бюджет, тем самым устранив потери бюджета Российской Федерации.

Между тем в настоящее время российская правящая элита тормозит проведение необходимых реформ, что порождает недовольство в обществе. По данным социологических опросов, сегодня треть российских граждан отмечает, что в стране – застой, а усиление произвола и коррупции есть результат длительного пребывания у власти одной элитарной группы. События на Украине убедительно свидетельствуют, что правящая элита должна уметь решительно и своевременно принимать трудные, но ответственные решения для удержания власти и укрепления страны, в которой только она и является элитой.

Итак, создание сильного местного самоуправления в Российской Федерации требует от правящей элиты политической воли и знаний для строительства эффективного государства, модернизирующего страну. От своевременного, ответственного и компетентного проведения необходимых реформ в значительной степени зависит, сумеет ли эта элита сохранить свои власть, собственность и капиталы в крайне непростой период начавшегося социально-экономического кризиса, а также насколько сильной, конкурентоспособной и благополучной будет Россия в XXI веке.

Земская реформа 1864 года: уроки истории и современные проблемы

11 февраля 2014 года в зале заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялось заседание «круглого стола» ОНМКС при ЦИК России на тему «Земская реформа 1864 года: уроки и современность» с участием ведущих ученых, специализирующихся по истории Земской реформы 1864 года и местному самоуправлению в современной России.

Заседание открыл заместитель Председателя ЦИК России Л.Г. Ивлев, по мнению которого акт о земской реформе, принятый 150 лет назад, имеет огромное историческое значение в развитии политической культуры граждан и формировании гражданского общества того времени, когда были сделаны первые шаги, адекватные духу эпохи и потребностям общества, освободившегося от крепостничества. Л.Г. Ивлев особо подчеркнул, что в ходе земской реформы создавалась избирательная система, которая хоть и не являлась идентичным прообразом современной избирательной системы, но была первой российской избирательной системой, комплексно решавшей вопросы выборов. После своего выступления Л.Г. Ивлев предоставил слово модератору «круглого стола» Б.С. Эбзееву.

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член ЦИК России. Положение России накануне великих реформ Александра II было крайне тяжелым. Страна была обескровлена Крымской войной, бедственное положение крестьянства только в период с 1825 по 1855 год породило 576 крестьянских восстаний. В связи с этим вовсе не случайно реформы начались с отмены крепостного права: образовавшийся вакуум было призвано заполнить земское самоуправление.

Упоминание Земской реформы 1864 года в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года несет в себе глубокий смысл для назревшей сегодня реформы местного самоуправления. Практика местного самоуправления убедительно доказала, что юридический романтизм, оторванный от социокультурного опыта собственного народа, даже если он продиктован

самыми благими намерениями, ничуть не менее опасен, чем юридический нигилизм.

Есть ряд основных проблем, решение которых в процессе реформирования местного самоуправления должно способствовать правильной организации взаимодействия народной воли и местных властей в пределах закона и во благо людей. Главное – в предоставлении людям возможности действительно влиять на ход дел в селе, станице, ауле, городе или поселке, реально участвовать в решении тех вопросов, от которых зависит общественное и личное благополучие каждого. Это требует совершенствования законодательства, в том числе уточнения сфер ответственности местного самоуправления и гарантий его финансовой состоятельности. Круг вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, является запредельным, что же касается источников их финансирования, то, как говорится, увы и ах! Тем более что использование средств строго расписано. Важное значение имеет взаимодействие местного самоуправления и региональных властей, четкое разграничение их предметов ведения и полномочий. Недопустимы ни поглощение региональным государственным управлением местного самоуправления, ни «суверенизация» последних: речь может и должна идти о восстановлении потенциала управления, соединении силы государственного управления и местного самоуправления.

Нуждается в совершенствовании порядок формирования органов местного самоуправления и их ответственности. В связи с этим стоит поразмышлять и об уровне местного самоуправления. Кому на благо ставшее дурной традицией противостояние губернских властей и властей губернского города? Надо задуматься и о том, стоит ли излишне политизировать местное самоуправление, раскрашивая перекинутый через сельскую канаву пешеходный мостик в цвета того или иного партийного флага, и т.д. Либо местное самоуправление есть часть гражданского общества и такой способ рациональной организации публичной власти, который способен гарантировать устои государственности, либо оно окончательно превращается в активного субъекта политической борьбы. Но тогда о гарантийной функции местного самоуправления придется забыть. Пора бы определиться, тем более что Конституция предоставила законодателю широкий коридор свободы в части организации местного самоуправления, его функций и полномочий и государственного контроля за их осуществлением, финансового обеспечения. Мы же должны понять, что местное самоуправление существует во имя социального обустройства страны и руководствуется принципом рациональности, диктуемой насущными задачами социального обустройства страны, базирующейся на отечественной практике, а не абстракциями, выросшими из чужого опыта.

ШАХРАЙ Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, проректор МГУ им. М.В. Ломоносова. Я сформулирую несколько тезисов с надеждой, что каждый из них спровоцирует (в хорошем смысле слова) дискуссию. Первое.

Особо пристальное внимание к проблемам местного самоуправления вспыхивает, когда в стране возникают реальные финансовые проблемы. Так же, как и внимание к федерализму и проблеме разграничения полномочий: центральная власть пытается распределить ответственность и найти дополнительные ресурсы для смягчения кризиса и недовольства людей. Если полномочия передают вниз, то это значит, что решают именно эти две проблемы: одну политическую (распределить ответственность перед избирателями: вот мэр, вот избираемый губернатор, с них и спрашивайте, мы им дали огромные полномочия), а вторую – финансовую, потому что свобода – это ресурс, свобода – это деньги. В нашей стране грамотно предоставленная свобода нижним уровням публичной власти дает положительный экономический, бюджетный эффект. Здесь уместно вспомнить уже классическую формулу Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина. Он долго слушал ученых, юристов, финансистов, как распределять налоги между центром и регионами. Потом сказал: «50 на 50». Кто-то посмеялся. Но у нас это работало. Когда мэр, губернатор знал, что 50 процентов собранных налогов остается у него и под них можно планировать на несколько лет наперед развитие города или региона, то он и вел себя по-другому. Может быть, мы когда-то придем к немецкой модели распределения налогов в федеративном государстве (треть у федерации, треть –у земель, и треть – на муниципальный уровень).

Второе. Практически одновременно обостряется спор о соотношении уровней государственной власти и местного самоуправления. Эпицентр этого спора – проблема взаимодействия губернаторов и мэров областных центров и крупных городов. И качели качаются: то мэрам добавляют свободы, то губернаторам обещают в очередной раз отменить выборность мэров. Сейчас мы вступаем именно в фазу обсуждения отмены выборов мэров областных центров и крупных городов. Даже поговаривают о поправках в Конституцию.

Одним из главных пунктов этой проблемы является вопрос о нижнем уровне государственной власти. Инструментальную подсказку в решении этого вопроса дают решения Конституционного Суда Российской Федерации по «Удмуртскому делу» и в некоторой степени по делу, связанному с запросом руководства Республики Коми. По своей сути эти решения Конституционного Суда Российской Федерации допускают признание за районом, городом статуса государственного уровня власти. Следовательно, для решения этой проблемы никаких поправок в Конституцию не нужно вносить. В таком случае проблемы переходят в плоскость политического выбора. И вряд ли федеральному центру надо идти на поводу у губернаторского корпуса или мэров. Гораздо эффективнее роль арбитра: пока есть спор и даже конфликт между губернатором и мэром, федеральный центр может использовать полный набор управленческих решений.

Некоторые обращения губернаторов связаны с требованием уйти от прямых выборов. Они предлагают формировать муниципальную власть

снизу вверх, то есть посредством не прямых выборов, а косвенных и многоступенчатых. Другие губернаторы предлагают назначать глав муниципальных образований из числа муниципальных депутатов.

Третий и самый важный, во всяком случае, самый интересный для меня тезис, особенно в стенах ЦИК России. Сергей Сергеевич Алексеев и ваш покорный слуга умышленно не заложили в Конституцию Российской Федерации принципы прямого, всеобщего, равного избирательного права для всех уровней публичной власти. Эти принципы в Конституции записаны для выборов Президента. По смыслу это относится и к выборам депутатов парламента. Но к другим уровням публичной власти вот такого обязательного, записанного в Основном законе набора избирательных принципов нет. И исходили мы, во-первых, из того, что в нашей стране национальные (межэтнические) проблемы, а возможно, и вопросы специального представительства различных категорий граждан должны решаться на уровне местного самоуправления, а во-вторых, на муниципальном уровне голосовать должны только налогоплательщики.

Тезис дискуссионный и находится на стыке двух конституционных позиций. Но в Конституции нет запрета, значит, проблема может решаться федеральным законом. При этом конституционные права граждан не нарушаются. Ведь местное самоуправление по своей сути – это самостоятельное осуществление власти за свои деньги и под свою ответственность. Ну и зачем мы решаем все проблемы местного самоуправления сверху, повсеместно и одномоментно? Навязываем стране матрицу местного самоуправления, когда только два процента муниципальных образований имеют для этого финансовую основу. Все остальные держатся на средствах из федерального бюджета через два звена бюджетной системы. И что делает староста с деньгами (не со своими, а с теми, что пришли из Москвы)? Либо неэффективно использует, либо просто ворует – это не его кровные деньги. Это нарушение самой конституционной сути, если хотите, местного самоуправления и той Европейской хартии, которую мы подписали. Сам подход самостоятельного осуществления власти на свои средства поменяет философию и поведение населения на уровне местного самоуправления.

Мое предложение заключается в том, что на уровне местного самоуправления должны голосовать налогоплательщики. Но это не надо навязывать сразу и повсеместно. Сначала нужно провести эксперименты в ряде регионов, а затем прийти к окончательному решению по Федерации.

Давным-давно Конституционному Суду Российской Федерации надо было дать толкование статьи 12 Конституции. Для меня очевидно, что публичная власть, как и любая власть, по своей природе едина. Как бы ни называли ее «веточки» – законодательные, исполнительные, судебные, государственные или муниципальные. И нет никакой «китайской стены» между государственной властью и местным самоуправлением. Это – два уровня единой публичной власти. Если Президент страны в Послании

Федеральному Собранию Российской Федерации сказал, что надо разбираться с местным самоуправлением, там, дескать, много коррупции, то с учетом нашего «византийского» менталитета это означает: местным самоуправлением займутся серьезно. И будет лучше, если экспертное сообщество совместно с учеными-практиками подготовят Президенту и парламенту взвешенные рекомендации, чем это нужное и важное дело войдет в плоскость кампании или кампанейщины.

Мы должны уже на сегодняшнем «круглом столе» предложить идею провести заседание Государственного совета и Совета по местному самоуправлению при Президенте. Пусть губернаторы и мэры публично, в присутствии ученых пообщаются и расскажут друг другу (не в письмах в Кремль, а друг другу в глаза) о реальных проблемах. Тогда, может, и выкристаллизуются те вопросы, по которым можно будет местное самоуправление двинуть вперед и возродить тот авторитет земской реформы, которым наша страна гордится. Она была одной из самых удачных реформ в российской истории, и, извлекая из нее уроки и экстраполируя их на современность, мы можем принести пользу своему Отечеству.

КОРОЛЕВА Надежда Георгиевна, кандидат исторических наук, научный сотрудник Института истории РАН. Я хотела бы поблагодарить Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, ее руководителей за эту встречу. Обсуждаемый сегодня вопрос действительно назревший, актуальный. Нечего греха таить, что вопросы и управления, и самоуправления на местах в нынешнее время, мягко говоря, оставляют желать лучшего. Поэтому если мы сегодня хотя бы коснемся некоторых самых важных вопросов устройства местного управления, если хотя бы мы их озвучим, то этот итог будет очень большим шагом вперед. Можно сколько угодно спорить о понятийном аппарате, но это не поможет в решении конкретных вопросов. Стоит проехать по нашей периферии, и не такой уже далекой от столицы, чтобы понять, что мы тоже с вами должны нести ответственность за то, что происходит в нашей даже близкой по расстоянию глубинке.

150-летний юбилей учреждения земского самоуправления в Российской империи – действительно очень хороший повод осмыслить и исторический опыт деятельности земств, обращая внимание здесь прежде всего на ее положительные стороны, и объективно оценить роль современного самоуправления в социально-экономической жизни регионов. Совершенствование управления местного уровня как задача была актуальна во все времена и для всех народов. В современном мире территориальное управление играет существенную роль в функционировании любой государственной системы, оказывая прямое влияние на политику государства в социально-экономической, идеологической и культурно-воспитательной областях. Качество жизни во многом определяется эффективностью работы местных органов власти и участием населения в

управлении своей территорией. Об этом ярко говорилось в декабрьском (2013 года) Послании Президента Российской Федерации. Но одновременно отмечались и серьезные недостатки в работе местного самоуправления, и тут действительно есть над чем задуматься, и очень серьезно.

Модели самоуправления (в том числе местного), хотя бы близкой к идеальной, человечество пока не создало. Институт самоуправления развивался под воздействием национальных традиций, исторических условий, культуры, мировоззрения населения той или иной страны, и указанная закономерность отчетливо прослеживается в становлении и развитии отечественного самоуправления. Не надо забывать, что земства были институтами своего времени, но это обстоятельство не отрицает необходимости обращения к анализу исторического опыта их деятельности, поскольку вопросы, которые вставали и тогда перед самим управлением, не потеряли своего значения и в последующие времена.

Земства переросли рамки буфера между властью центральной и населением. Они стали субъектом имперской системы управления, продемонстрировали свою способность корректировать социально-экономическую политику правительства в интересах всего населения. Большинство земских собраний отвергали и коммерциализацию земских служб. В этом они были солидарны с земскими служащими и с той научной общественностью, которая была неравнодушна к деятельности земств. Подчеркну, что расцвет земской деятельности произошел тогда, когда соединились позитивные усилия власти, органов общественного самоуправления и набиравшие силу новые общности крестьянства в лице кооперативов.

ЖУКОВА Людмила Александровна, доктор исторических наук, научный сотрудник Института истории РАН. Ровно 100 лет назад, в сентябре 1914 года, земства отмечали 50-летний юбилей, и правительство к этой дате выпустило земскую медаль – уникальный памятник ювелирного искусства, на котором были отражены сегменты семи основных направлений земской деятельности, хотя земство в этот период работало по 25 направлениям деятельности. И среди этих семи направлений выделялись образование и медицина. Именно эти два направления преобразили российскую провинцию за 50 лет земской деятельности.

Надо развеять миф о том, что земства имели большие средства в первые годы. Это не так. Да, действительно, если брать в абсолютных показателях, то земские бюджеты были довольно убедительны, но по положению 1864 года все вопросы земской хозяйственной деятельности делились на обязательные и необязательные. Обязательные относились не к местному хозяйству, а к строительству крупных трактов, дорог, содержанию воинских команд, арестных домов, тюрем и т.д. Что касается необязательных расходов, то это ветеринария, агрономия, медицина, народное образование. Они составляли 20 процентов бюджета, что не так уж и много. То есть все начиналось очень трудно. Достаточно сказать, что до 80-х годов XIX века на медицину расходовали от

4 до 8 процентов земского бюджета, но уже к 1914 году эти расходы выросли до 70 процентов.

Благодаря стараниям общественности и прогрессивных педагогов к образованию было привлечено внимание правительства, правда, в более поздний период. В 1909 году Николай II подписал специальный указ о создании школьно-строительного фонда имени Петра Великого, который давал значительные правительственные вливания в земскую школу. А весной 1911 года III Государственная дума приняла законопроект об обязательном начальном образовании детей, который, правда, так законом и не стал. Но к 1914 году половина детей школьного возраста, то есть 3,1 млн человек, посещали школы. Из 44 тысяч школ, существующих в стране, более половины были земскими.

Мне бы хотелось напомнить слова известного земского деятеля Дмитрия Ивановича Шаховского: «Среди реформ 60-х годов издание земского Положения занимает особое место. Ни в одной другой реформе не заложено столько возможностей положительного творчества. Введение земства создало возможность живого общения различных элементов русской провинции на положительной работе, и этим было внесено в русскую жизнь совершенно новое начало». Вот и наше живое общение тоже, я надеюсь, будет плодотворным.

ГАЛКИН Павел Владимирович, доктор исторических наук, заведующий кафедрой муниципального управления и социального сервиса Московского государственного областного социально-гуманитарного института. Мне кажется, в стенах ЦИК России уместно дискутировать о том, что представляла собой земская избирательная система. Если говорить о принципах земской избирательной системы, то одним из основных принципов являлась ее куриальность. Существовало три основных курии, по которым избирались владельцы недвижимости в сельской местности, владельцы недвижимости в городах по закону 1864 года и сельские домовладельцы, у которых выборы были многоступенчатые. Важным принципом была цензовость. Ценз предусматривался имущественный, возрастной и оседлости.

В 1890 году с легкой руки правительства добавился принцип сословности. Первая курия стала целиком и полностью дворянской, а все владельцы недвижимости – недворяне ушли во вторую курию. Это очень сильно осложнило избирательную систему на рубеже веков: недворяне богатели, а дворяне разорялись, и получалось, что имущественный принцип реализовывался не до конца. То есть недворяне не могли реализовать свой потенциал, им давали слишком мало места в земских собраниях. И напротив, дворяне получали так много мест, что по некоторым уездам они порой не могли даже закрыть эти места – не находилось в некоторых местностях нужного количества владельцев недвижимости.

Выборы того времени изначально имели, говоря современным языком, определенные технологические проблемы. Они были длительными по време-

ни. Каждый присутствующий избиратель приходил в начале избирательного дня и до тех пор находился на избирательном участке, пока выборы не завершались. А если уходил, то по правилам не имел возможности вернуться.

Проводилось запугивание избирателей. Был один такой эпизод, когда коломенский уездный предводитель дворянства настойчиво убеждал крестьян в том, что не нужно избирать представителя духовенства. Когда ему заявили, что это, дескать, незаконно, он ответил: «Тогда, голубчик, я сейчас уйду со своего места, надену на тебя крест святого Владимира, и ты распоряжайся, а потом, голубчик, пойдешь в Сибирь». Плохо кончилось дело для предводителя дворянства, но плохо относительно. В результате все это дошло до Сената, в Сенате дело рассматривалось дважды, и ему вынесли – мягче не бывает – замечание. А ведь мог потерять избирательные права за такую деятельность.

ФАДЕЕВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию, по сути, поставил задачу: в год 150-летия земской реформы законодательно обеспечить решение назревших проблем местного самоуправления. И надо отметить, что этих проблем достаточно много. Выражаю признательность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, организовавшей этот «круглый стол», за возможность проанализировать муниципальную отечественную практику, извлечь из нее уроки, обсудить современные проблемы местного самоуправления с учетом исторического опыта становления и развития местного самоуправления в нашей стране. Практика законодательного регулирования местного самоуправления нуждается сегодня и в профессиональной оценке, а также (что не менее важно) и в общественном обсуждении, общественной экспертизе.

Уже отмечалось, что эпоха Александра II вошла в историю как эпоха великих реформ. И земская (1864 год), и городская (1870 год) реформы были частью великих реформ XIX века, и они в целом были успешны. Несмотря на очевидные проблемы, с которыми сталкивалось земское и городское самоуправление в дореволюционной России, названные реформы, рассчитанные на дальнюю перспективу, явились поворотным пунктом внутреннего развития России. Почему?

Во-первых, в обществе были общественные силы, ставшие носителями земских ценностей, вдохновленные идеалами самоуправления. Это – дворяне, разночинцы, интеллигенция, как тогда говорили, «третий элемент». Идея и практика местного самоуправления в дореволюционной России стали органической частью формирующегося российского конституционализма, оказывая огромное влияние на формирование духовных, мировоз-

зренческих основ российского общества. Именно органам местного самоуправления, их объединениям принадлежала значительная роль в распространении в обществе идеи народного представительства, конституционного правления. На основе организаций местного самоуправления в начале XX века в России возникают политические партии – кадеты (конституционные демократы) и др., в программах которых видное место занимали вопросы местного самоуправления.

Во-вторых, реформы были хорошо подготовлены. Был изучен отечественный опыт развития местного самоуправления, учтена зарубежная муниципальная практика. Местное самоуправление вводилось на тех уровнях государственного управления, в тех губерниях, которые были подготовлены к их осуществлению; создавались земские губернские и уездные органы самоуправления[1].

В-третьих, им передавались, в основном, вопросы хозяйственной жизни населения, которые земства были в состоянии решать; у них были свои финансовые ресурсы: земские сборы и налоги.

Кстати, современная конституционная модель местного самоуправления вызывает восхищение и удивление даже в Совете Европы. Могу сослаться на собственный опыт. В качестве эксперта российской делегации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 1995 году слышал вопрос, который задал руководителю нашей делегации председатель палаты местных властей. Он спросил: по мнению наших юристов, ни одна европейская конституция не имеет таких фантастических положений о местном самоуправлении, как ваша. Как же вы будете реализовывать конституционные положения о местном самоуправлении?

Столь высокий уровень конституционной гарантированности местного самоуправления, который даже выше, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, чем это предусматривает Европейская хартия местного самоуправления (постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П), порождает целый комплекс проблем, связанных с формированием и развитием местного самоуправления в нашей стране.

Прежде всего обращает на себя внимание недостаточная концептуальная проработанность законодательного обеспечения конституционной модели местного самоуправления. Это ведет к тому, что законодательство о местном самоуправлении утрачивает свою стратегическую направленность и стабильность. Законы, конечно, не должны превращаться при этом в тормоз политического развития страны, но вместе с тем их изменение не должно напоминать движения маятника, законодатель не должен бросаться из одной крайности в другую.

---

[1] На уровне волости действовало крестьянское (сословное) самоуправление. Волостное самоуправление было введено Временным правительством в 1917 году, но оно не успело укорениться (здесь и далее – прим. ред.).

Все три российских закона о местном самоуправлении (1991, 1995, 2003 годов) предусматривали необходимость коренной перестройки всего здания местной власти. Это свидетельствует, в частности, о том, что у законодателя нет стратегического плана развития местного самоуправления. Достаточно обратиться к содержанию Федерального закона об общих принципах организации самоуправления (2003 год) и сравнить его первоначальную и действующую редакции: складывается впечатление, что речь идет о двух разных законах. Само понятие «общие принципы организации местного самоуправления» потеряло свою правовую определенность. Закон 1995 года был небольшим по объему и содержал, действительно, общие положения. Закон 2003 года – практически закон не федеративного, а унитарного государства, потому что все унифицировано, централизовано и прописано настолько детально и подробно, что субъектам Федерации практически ничего не остается добавить к этим общим принципам организации местного самоуправления, хотя это предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Суть местного самоуправления состоит, как известно, в самостоятельном и ответственном решении жителями вопросов местного значения, перечень которых определяется Конституцией Российской Федерации, а также Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Практика законодательного регулирования вопросов местного значения говорит о том, что законодатель до сих пор не определил их критерии: как эти вопросы отграничить от вопросов государственных? Постоянно, начиная с 1995 года, изменяется их перечень. Так, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 1995 года обозначал 30 таких вопросов. Принятый в 2003 году новый Федеральный закон дифференцировал вопросы местного самоуправления в зависимости от вида муниципальных образований, установив первоначально для поселений 22 вопроса, для муниципальных районов – 20, для городских округов – 27. Сегодня этот же закон закрепляет за муниципальными образованиями практически в два раза больше вопросов местного значения – соответственно 40 вопросов, 38 и 45.

Это – неподъемная ноша для муниципальных образований с учетом развития экономики, особенно в малых поселениях, сельских местностях. В дореволюционной России местное самоуправление дополняло государственное управление. Оно его не заменяло. У нас сегодня на местное самоуправление возложили по инерции практически все вопросы, которые раньше осуществляли государственные органы на местах. То есть органы местного самоуправления осуществляют функции местных органов государственной власти, но таковыми не признаются и жестко обособлены от системы государственной власти. По сути, законодатель включает в перечень вопросов местного значения вопросы, которые являются государственными по своему характеру и природе. Например, законодатель относит к вопросам местного значения городских и сельских поселений такие вопросы, как:

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения[2].

Все эти вопросы являются государственными. И органы местного самоуправления должны наделяться для их решения соответствующими государственными полномочиями с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Либо за ними должно признаваться право добровольно участвовать в их решении при наличии собственных финансовых и иных возможностей. Передача же этих вопросов в ведение местного самоуправления как вопросов местного значения противоречит даже их законодательному определению. Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

О каком самостоятельном решении вопросов, например, организации и осуществлении мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне органами местного самоуправления городских и сельских поселений может идти речь, когда Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гражданской обороне» устанавливает, что «организация и ведение гражданской обороны являются одними из важнейших функций государства, составными частями оборонного строительства, обеспечения безопасности государства» (статья 4). Речь должна идти в этом случае об участии органов местного самоуправления в реализации важнейшей государственной функции с вытекающими юридическими последствиями.

---

[2] См.: Ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Возложение же на местное самоуправление обязанностей по решению указанных вопросов лишает строгой юридической определенности понятие «вопросы местного значения»: получается, что к ним практически можно отнести любой вопрос, так или иначе связанный с обеспечением жизнедеятельности населения. Давно назрела необходимость законодательно определить (на основе научно обоснованного подхода) критерии, по которым тот или иной вопрос можно признать «вопросом местного значения», что позволит обеспечить стабильность предметов ведения местного самоуправления и является необходимым условием эффективности муниципальной деятельности.

В правовом регулировании компетенции муниципальных образований продолжается советская традиция: власть на местах отвечает за все, ибо советское государство опекало личность, которая с его помощью решала, по сути, все вопросы своего жизнеобеспечения. Приведу небольшой пример из своей практики: чем занимаются муниципалитеты на Западе, в частности, в Дании. В составе делегации мэров российских малых городов в качестве эксперта я находился в национальном центре местного самоуправления в Дании. Наши мэры, естественно, хотели знать, какими объектами социальной и экономической инфраструктуры управляют датские мэры. И были поражены, услышав в ответ, что датский мэр небольшого города (10–11 тысяч жителей) назвал им всего пять объектов городской инфраструктуры: начальная школа, библиотека, стадион, небольшой дом для престарелых и очистные сооружения. Достаточно посмотреть статью 14 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления (2003 года), чтобы понять удивление наших мэров (закон закрепляет в этой статье 40 вопросов местного значения для небольших городских и сельских поселений).

Кроме того, необходимо также более последовательно проводить принцип дифференцированного регулирования статуса муниципальных образований. Так, например, возникает вопрос: почему город, являющийся районным центром, и сельские поселения имеют согласно Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления одинаковый правовой статус, одинаковый набор предметов ведения и полномочий (статья 14 и другие)? В советский период каждое звено местных Советов имело свой собственный закон, в котором была отражена специфика их статуса, задач и функций. Этот опыт можно было бы использовать законодателю и сегодня при регулировании, как уже отмечалось выше, статуса муниципальных образований различного вида.

Уровень конституционных гарантий местного самоуправления чрезвычайно высокий. Здесь уже говорили о статье 12 Конституции Российской Федерации, но можно назвать и статью 132, которая возложила на органы местного самоуправления охрану общественного порядка. Однако фактически эту функцию осуществляет сейчас полиция. Получается, что данное конституционное требование не реализуется, учитывая, что федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления и 1995

года, и 2003 года предусматривают создание муниципальной милиции. Однако она так и не создана. Нет закона, определяющего ее статус. Но такая ситуация не может больше сохраняться: надо либо создавать муниципальную милицию, либо вносить изменения в статью 132 Конституции Российской Федерации, установив, что органы местного самоуправления самостоятельно участвуют в осуществлении охраны общественного порядка, а формы такого участия должен определить законодатель.

Требует своего концептуального уточнения и проблема территориальной организации местного самоуправления: оптимальный вариант ее решения так и не найден. Многие ученые и практики полагают, что крупные региональные центры и муниципальные районы могли бы быть отнесены к уровню государственного управления. По сути, такую возможность в свое время признавал и Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении по так называемому Удмуртскому делу от 24 января 1997 года №1-П. Согласно этому постановлению в районах и городах республиканского значения, которые непосредственно входят в состав субъекта Российской Федерации в качестве его административно-территориальных единиц, могут создаваться местные органы государственной власти. Местное самоуправление в этих единицах осуществляется соответственно в городских и сельских поселениях, входящих в район, а в городах – региональных центрах – в городских районах. Этот вопрос мог бы стать предметом широкого общественного обсуждения, тем более что статья 72 Конституции Российской Федерации говорит об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти. У нас нет такого закона, у нас не установлены общие принципы организации системы органов государственной власти в Российской Федерации. На федеральном уровне следовало бы законодательно также урегулировать вопрос о соотношении понятий «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» и «территориальная организация местного самоуправления в субъекте Российской Федерации», который порождает проблемы территориальной организации власти в субъектах Российской Федерации.

Важно обращать внимание и на такой аспект местного самоуправления, как его тесная взаимосвязь с гражданским обществом, что дает некоторым исследователям возможность определять местное самоуправление не только как публично-властный институт, но и как институт гражданского общества. Гражданское общество и государство необходимо рассматривать как две основы, на которых формируется и развивается местное самоуправление. Хотел бы привлечь внимание к развитию форм общественного контроля, общественной экспертизы на муниципальном уровне, к развитию институтов гражданского общества в муниципальных образованиях. И с учетом этого отметить роль муниципальных общественных палат как своеобразного центра по реализации указанных задач.

В заключение хотел бы отметить, что нужна новая стратегия развития местного самоуправления на современном этапе развития нашего государ-

ства и общества, а также необходим и конкретный план мероприятий по реализации этой стратегии. Представляется, что Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления мог бы заняться разработкой этой стратегии и плана ее реализации, объединив в этой работе усилия многих органов и организаций. Но вместе с тем необходим мощный научный, учебный, информационный центр по местному самоуправлению в виде Муниципальной академии. Необходимо улучшить подготовку муниципальных служащих. Ибо сегодня местным самоуправлением занимаются многочисленные структуры, но нет среди них флагмана, общепризнанного центра по изучению и обучению местному самоуправлению. Местное самоуправление как дитя у семи нянек...

Надо очень осторожно и взвешенно подходить к вопросам развития местного самоуправления. Практика реализации законодательства о местном самоуправлении подтверждает, что реализовать конституционную модель местного самоуправления всю целиком и сразу невозможно – нужны периодичность, последовательность, финансово-экономические условия и т.п. Именно эту задачу призван был решить Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370, определивший основные направления государственной политики в области развития местного самоуправления.

Однако Указ не выполняет своей основной задачи. Ведь он во многом связывает реализацию конституционных положений о местном самоуправлении с Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который уже утратил силу и по своей идеологии принципиально отличается от действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Поэтому нужен новый Указ Президента Российской Федерации, определяющий стратегию и государственную политику в сфере развития местного самоуправления. Проект нового указа мог бы стать предметом совместного обсуждения Государственного совета Российской Федерации и Совета по развитию местного самоуправления. И уже на его основе следовало бы приступить к разработке нового федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Желательно было бы провести всероссийское совещание по вопросам развития местного самоуправления и федерализма[3], на котором можно было бы обсудить стратегию развития местного самоуправления в контексте федеративного устройства российского государства.

Первоочередной и главной задачей развития местного самоуправления на современном этапе должно стать повышение качества муниципального управления, осуществляемого ответственными и компетентными органами

---

[3] Такое совещание следовало провести в течение 2–3 дней. Совещание могло бы сформировать несколько рабочих групп по разработке проектов соответствующих разделов нового федерального закона о местном самоуправлении. При наличии таких проектов совещание могло бы возобновить свою работу в целях обсуждения подготовленных документов.

местного самоуправления, находящими опору и поддержку у населения, а не требование развивать и расширять всевозможные формы участия граждан в муниципальной деятельности без учета наличия необходимых условий и предпосылок. В этих целях необходимо найти возможность более адекватного правового закрепления в нашем законодательстве о местном самоуправлении требования Европейской хартии местного самоуправления о «праве и реальной способности органов местного самоуправления» самостоятельно решать вопросы местного значения (статья 3). Именно это требование – о реальной способности, а не только о праве – должно определять идеологию законодательства о местном самоуправлении.

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член ЦИК России. Изучение и внимательный анализ документов и материалов Земской реформы 1864 года показывает, что хоть 150 лет назад реформа местного самоуправления прошла при абсолютно другой эпохе, ее позитивные результаты должны быть востребованы для совершенствования современного института местного самоуправления. В этом плане не только научный, но и практический интерес представляют особенности земской реформы на территории тогдашнего Дагестана. Это интересно прежде всего с двух точек зрения. Во-первых, как тогда учитывались национальные, конфессиональные, исторические и иные особенности Дагестана в процессе управления? Во-вторых, что положительного было в том местном самоуправлении, которое должно быть учтено в институте местного самоуправления сегодня?

Земская реформа в Дагестане прошла ряд этапов в своем развитии. При этом главными вопросами тогда, как и сегодня, были следующие: форма и структура управления либо самоуправления; подбор и расстановка кадров, порядок их избрания или назначения, круг полномочий; финансовое обеспечение, сбор налогов, их виды и размеры, порядок расходования, отчетность, ответственность и т.д.

Вся система тогдашнего управления Дагестана была построена на административных и судебных адатах (совокупности норм обычного права). В управлении весомую роль играли два фактора: община, включавшая в себя всех жителей данного селения; и родовые союзы (или тухумы), на которые распадался джамаат (вся сельская община либо община нескольких селений).

Земская реформа в Дагестане прошла ряд этапов, но до конца так и не была доведена. После подавления освободительного движения горцев российские власти видели основную цель своей деятельности в создании прочной и стабильной системы управления на покоренных территориях. При этом введение органов управления, аналогичных тем, которые действовали в центральной России, было признано неэффективным. В 70–90-е годы XIX века прошла целая серия обсуждений вопроса о возможности преобразования военно-народного управления. Все изменения в административном

управлении Дагестаном не затронули ни сущности, ни даже названия военно-народного управления: вместо начальника во главе области был поставлен военный губернатор, отменено деление на военные отделы. Были сохранены округа, а администрация по-прежнему состояла в ведении военного министерства. В 1875 году было решено распространить на Дагестан судебную реформу 1864 года, но введенные в области мировые суды полноценно действовали только в отношении лиц, не являющихся коренными жителями. А для местного населения были сохранены прежние суды во главе с окружными начальниками.

В начале XX века в отношении управления Кавказом в целом и Дагестаном в частности были предприняты попытки изменить прежнюю систему. Новый наместник Воронцов-Дашков заявил, что военно-народное управление совершенно не отвечает ни общим государственным задачам, ни потребностям населения. Предполагалось ввести органы земского самоуправления, которые бы избирались населением и заботились о его нуждах. Сам проект земской реформы, несмотря на неоднократное рассмотрение в Совете наместника, в Совете министров империи и в Государственной думе, так и не был принят. События октября 1917 года поставили точку в этом вопросе и определили развитие истории государства и права в Дагестане в XX веке.

ДИСКИН Иосиф Евгеньевич, доктор экономических наук, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации. Я хотел бы оттолкнуться от посыла Сергея Михайловича Шахрая, который говорит, что к муниципальным реформам обращаются в случае финансовых трудностей. И несколько не согласиться с ним. Дело не только в бюджетных ограничениях.

Должен подчеркнуть, что к проблемам местного самоуправления обращаются каждый раз на крупных исторических переломах страны. В связи с этим я хотел бы обратить внимание (не из сервилизма, а из исторической справедливости) на то, что как-то вне общественного внимания прошел тезис тогда еще премьер-министра России Владимира Владимировича Путина о том, что Россия завершила постсоветский период развития.

Этот тезис ведет нас к крайне важному обстоятельству. В постсоветский период, когда общественные отношения еще не сложились, а были в турбулентном состоянии, право творило реальность. И какое право? Это было право, в большой степени взятое из головы или из западных учебников. Именно поэтому многие наши законы были прямым переводом того или иного нормативного акта. Самым ярким тому примером явилось то, что гражданский кодекс, предназначенный для регулирования крайне значимых общественных отношений, был простым переводом с голландского. Фундаментальная же качественная характеристика, связанная с завершением постсоветских отношений, – это обращение к социальным реалиям.

Когда мы начинаем говорить об учете социальных реалий, важно осознавать глубокие провалы в знании этих реалий. Это не ново. Здесь можно напомнить слова великого Достоевского: «Велико незнание России». Завершение постсоветского периода означает, что пришла пора в нашем законодательстве опираться на ясное и твердое понимание сложившихся общественных отношений, учет отечественных социальных и культурных традиций, о чем совершенно справедливо говорили Людмила Александровна Жукова и Борис Сафарович Эбзеев.

Хотелось бы проиллюстрировать этот тезис нашим собственным историческим развитием. Важно отметить, что в нашем развитии чередовались подходы доктринерские, связанные с прямым заимствованием каких-нибудь модных идей и подходов, и этапы, когда развитие опиралось на российские реалии.

Давайте вспомним наказ Екатерины II, которая, движимая благими идеалами западного просвещения, начала обсуждать свой «Наказ» с российскими выборными и в ответ услышала требования еще большего закрепощения российских крестьян.

Почти 100 лет спустя российский правящий класс, прошедший через гимназическое образование, совершенно иначе был готов к муниципальным реформам. Надо учесть и роль подготовки нового поколения прогрессивных юристов того времени. Под реформу был подведен солидный социальный фундамент. Но совершенно справедливо Надежда Георгиевна Королева отметила постоянную борьбу бюрократического правящего класса и сторонников реформ.

Исходя из того, что сегодняшняя Россия совершенно другая, нужно ясно понимать, каковы требования современной России к муниципальной реформе. Россия сегодня – одно из самых индивидуалистических государств Европы. Все разговоры про коллективизм, патернализм нужно забыть. Когда граждане просят дополнительно чего-нибудь от государства, это легко понять. Просишь – дают, чего же не просить дальше-то? Но когда встает вопрос, на что люди в России рассчитывают в своей жизни (я уж позволю себе говорить как социолог), то более 60 процентов населения при ответе на вопрос «На кого вы рассчитываете в решении своих жизненных вопросов?» отвечают: «На себя и на своих близких». На государство рассчитывает меньшинство. Для основной массы населения работает простое правило «дают – возьмем» (при этом ни на кого сильно не рассчитывая).

Современная политическая теория хорошо знает очень важный принцип: элиты могут себе позволить только то, что им позволяют внеэлитные группы. Поэтому наши умствования относительно свободы политических решений упираются в ограничения, заданные тем, что может принять современная активная и ответственная часть населения России. Вот что она точно не примет, это отказ от выборов мэров (прежде всего областных городов). И те, кто это предлагает, либо политические провокаторы, либо не понимают, о чем говорят.

Одновременно следует учитывать, что в нашей социальной жизни сказывается длительная историческая традиция воспитания ценности демократизма в России, являющая собой часть складывающегося в нашей стране ценностного консенсуса, который включает три базовые ценности: патриотизм, социальная справедливость и демократия.

Приверженность к ценностям демократии точно так же не даст ограничить всеобщее избирательное право. Да, конечно, можно сетовать на то, что этим избирательным правом злоупотребляют, но желающим я рекомендую посмотреть работы Бьюкенена-старшего[4], который обсуждал вопрос установления имущественных цензов и связанных с этими цензами коэффициентов, сколько кому голосов надо давать в зависимости от имущественного ценза. Но нужно понимать, что все такие обсуждения будут только увеличивать число голосов за коммунистическую партию России.

Сегодня Россия переходит на новый этап экономического развития. И на новом этапе главным ресурсом экономического развития является социальный и человеческий капитал. Соответственно, социальная активность становится базовым ресурсом экономического развития. Времена, когда мы могли полагаться на природную ренту, закончились еще пять лет назад. И в силу этого вся социально-экономическая система России должна быть настроена на решение задачи стимулирования социально-экономической активности.

В этой ситуации любые разговоры о том, что люди на местах тратят незаработанные ими деньги, отчасти правильны, но необходимо создать экономические механизмы, при которых, во-первых, муниципалитеты не будут чувствовать себя в роли униженных и оскорбленных, когда не хватает денег даже на освещение улиц, и второе – дать гарантии того, что каждый самостоятельно заработанный рубль останется в муниципалитете на решение этой проблемы. Это вовсе не выпадающие доходы, это новые доходы. Владимир Владимирович Путин сказал об этом на примере Дальнего Востока.

Важен принцип, что муниципальная реформа обеспечивает поддержку гражданской активности, гражданских инициатив. У нас огромное количество муниципальных активистов, верящих в страну и преданных ей. Пример города Мышкина показывает, как можно из ничего сделать процветающее муниципальное образование. Я могу вам перечислять подобные примеры все оставшееся время заседания «круглого стола». Дайте муниципалам точку опоры, и они создадут процветающую Россию.

Хотел бы оспорить еще один тезис Сергея Михайловича Шахрая о том, что очень комфортно, когда Федерация занимает роль арбитра между губернаторами и муниципалами. Этот тезис должен быть железно осужден. Арбитром здесь может быть только российский закон и российское гражданское общество. Попытка выстраивать новый феодализм времен

---

[4] Патрик Джозеф «Пат» Бьюкенен, американский политик и публицист.

Священной Эрмандады[5] в Испании не пройдет, Россия сегодня – другая. Провоцировать социально-политическую напряженность в самом уязвимом месте – это плохая политика.

И в связи с этим надо думать об одном очень тяжелом вопросе (я сейчас вызову гнев наших правоведов, которые говорят, что у нас у всех равные права) – нужно устанавливать специальный порядок привлечения избранных мэров городов к уголовной ответственности. Сегодня мы видим большое количество мэров, которые отправились в узилища. И это при том, что они действуют ровно по тем же правилам, по которым действует абсолютное большинство мэров. Налицо избирательное правосудие по политическим мотивам. Да, конечно, мы все помним принцип Суллы «друзьям – все, врагам – закон», но сегодня все-таки не времена Римской империи. Давайте прекрасно понимать, что речь идет о людях, которым избиратели поверили.

Давайте развивать систему общественного контроля. Здесь уже были упомянуты общественные палаты на уровне муниципальных образований. Уверен, что для того и Президент в своем Послании назвал Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в числе важнейших приоритетов. В результате развития системы общественного контроля появятся институции, обладающие легальными правами общественного контроля. И общественные советы при муниципальных образованиях будут, конечно же, важнейшим элементом этой системы общественного контроля. И можно будет опираться на них.

Общественная палата Российской Федерации достигла договоренности с Генеральной прокуратурой, что в ее системе повышения квалификации и переподготовки будет введен курс защиты гражданских прав и свобод и поддержки системы общественного контроля. Я совершенно согласен с предложением о том, что нужно обеспечить систему повышения квалификации руководителей муниципальных образований, и считал бы правильным, если бы появился в системе Академии государственной службы соответствующий специализированный институт.

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института правоведения и сравнительного законодательства при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук. Я хочу коснуться одной современной проблемы местного самоуправления. Их много, но та, о которой я хочу сказать в продолжение того, что говорил мой коллега Владимир Иванович Фадеев, это – о функциональном назначении местного самоуправления и в связи с этим о не совсем последовательных решениях наших федеральных государственных органов

[5] Эрмандады (исп. hermandades – братства) – союзы испанских средневековых городов и крестьянских общин.

в сфере определения вопросов, которые решают органы местного самоуправления.

Зачем вообще нам нужно местное самоуправление? Думаю, для успешного решения житейских проблем, которые возникают каждый день у жителей городов и сел. Местное самоуправление способно хорошо решать эти вопросы, потому что получают информацию из первых рук и могут на нее быстро реагировать и что-то делать для улучшения условий жизни людей.

К сожалению, эту сферу деятельности органов местного самоуправления, которая в Конституции Российской Федерации обозначается как «вопросы местного значения», не всегда просто определить. И тем не менее это нужно делать, потому что от решения этой проблемы зависит очень многое в определении тех путей, в решении тех проблем, которые сейчас возникают у местного самоуправления. Есть много других вопросов, но мне кажется, что именно это – начало дорожной карты по развитию местного самоуправления, суть его содержания.

Есть много путей и средств для того, чтобы нагружать органы местного самоуправления государственными делами. Об одном из них Владимир Иванович Фадеев сказал: в перечень проблем местного значения нужно включать вопросы, которые должны вроде бы по принципу решаться органами государства.

Есть путь наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Недавно представитель Минфина России опубликовал данные статистики по этому вопросу. Так вот, в Ленинградской области 63 полномочия передано органам местного самоуправления, в Красноярском крае – 44 и по разным областям – 20, 30 полномочий и т.д. Нужно иметь в виду, что режим выполнения этих полномочий очень жесткий. Деньги можно тратить только на те цели, которые указаны законами о наделении полномочиями. Если они будут потрачены не по назначению, то можно распустить представительные органы местного самоуправления или отправить в отставку главу муниципального образования.

Интересно, что средства, выделенные для решения вопросов местного значения, можно потратить на цели, связанные с вопросами государственного значения.

И есть еще один путь – наделение органа местного самоуправления государственными полномочиями, установленными федеральными законами. По закону полномочия должны определяться федеральными отраслевыми законами в рамках вопросов местного значения, которые определены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Под этим углом зрения наш институт в 2013 году рассмотрел 84 закона. Примерно в 20 законах были обнаружены нарушения этого правила. В этих 20 законах определены полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

Совершенно ясно, что денег на решение вопросов местного значения не хватает, все об этом говорят на любой конференции, за любым «круглым

столом», при любых обсуждениях, встречах официальных лиц с органами местного самоуправления. Так что же делать?

Первое – это ждать, пока государство закроет эти муниципальные дыры. Государство действительно найдет где-то триллионы рублей, для того чтобы окончательно решить вопросы местного значения. В то, что государство действительно найдет где-то триллионы рублей для решения вопросов местного значения, верится с большим трудом. Денег мало, и государство наше не так богато, чтобы вот так сразу решать все эти вопросы. Нужны другие пути, другие средства. Мне кажется, что нужно как следует подумать над тем, как оставить за органами местного самоуправления только те вопросы, которые они должны решать по своему призванию.

Тут, конечно, много всяких разных соображений, но мне кажется, на сей счет нужно сделать вот что: во-первых, необходимо очистить перечень дел местного значения, установленный законом, от дел, которые таковыми не являются и должны решаться органами государственной власти; во-вторых, надо существенно сократить, ограничить возможности региональных органов власти наделять муниципалитеты государственными полномочиями, на порядок сократив их действующий реестр; в-третьих, важно установить правило, по которому передаваемые государственные полномочия должны быть близкими по характеру вопросам местного значения; в-четвертых, целесообразно исключить из федеральных отраслевых законов все полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

Эти проблемы в той или иной форме не раз поднимались и в экспертном сообществе, и в муниципальных сообществах, и настало время их решать. Хочу подчеркнуть, что речь не идет о том, чтобы, как уже было сказано, поставить «китайскую стену» между вопросами государственного значения, между государственными делами и делами, которыми занимаются органы местного самоуправления. Здравый смысл подсказывает, что нужно разграничить полномочия. Федеральные власти должны заниматься политикой, а власти на местах должны выполнять конкретные, четко определенные полномочия, решать конкретные вопросы и решать так, как это записано в Конституции, так, чтобы местное самоуправление оставалось местным самоуправлением как таковым.

ПЕТРОВИЧЕВА Елена Михайловна, доктор исторических наук, профессор, директор Гуманитарного института Владимирского государственного университета им. А.Н. и П.Н. Столетовых. Для современников земств, для общественных деятелей второй половины XIX – начала XX веков существовало три наиболее острых вопроса, по которым шли дискуссии в прессе и в специальных работах, – статус органов местного самоуправления, их компетенция и взаимоотношения с властными структурами.

Во-первых, органы местного самоуправления действовали в рамках строго определенной территории; во-вторых, выбирались населением; в

третьих, были ответственны перед населением, работа их была гласной. И что немаловажно, эти органы в условиях тогдашней России были наделены правом собирать налоги с населения и имели свой бюджет. Это было очень важным фактором независимости земств. И надо сказать, что по Положению от 1 января 1864 года земства выглядели как органы общественного самоуправления, поскольку гласные работали на бесплатной основе.

При условиях отсутствия иных транспортных средств, кроме лошадей, было довольно непросто приезжать на несколько дней в губернский город, а еще и пожить в этом городе могли себе позволить в основном только состоятельные люди. В советской историографии много критиковали земства за цензовость избирательной системы, но участвовать-то в работе земств могли только люди, которые имели какие-то средства, поскольку их труд не оплачивался государством. Как показывают источники, все-таки это были люди, заинтересованные в развитии своего края, они работали на благо всех сословий, всего населения этой территории.

Надо сказать, что земцы могли создавать комиссии из специалистов, общественных деятелей по различным вопросам, которые тоже работали на безвозмездной основе. Это тоже говорит о том, что земские учреждения носили общественный характер. Ход их собраний широко освещался в прессе, земства вели протоколы, издавали журналы, публиковали постановления своих собраний, да и голосование по большинству вопросов было открытым.

В то же время деятельность земств была подчинена административному контролю со стороны губернаторов вплоть до того, что ряд вопросов утверждался на уровне министра внутренних дел. Подобное административное звучание в деятельности земств было усилено Положением 1890 года. А по поводу Положения 1864 года большинство современников и исследователей сходятся во мнении, что здесь в большинстве статей победила так называемая общественная теория самоуправления, которая была очень распространена в середине XIX века в Европе и в России. Один из ее сторонников, исследователь Н.Н. Авинов, например, отмечал, что «Положение 1864 года создало весьма независимое положение земств среди правительственной администрации в области их распорядительной функции», хотя по тому Положению земства не могли издавать даже обязательное постановление для населения, это право они получили по Земскому положению 1890 года. Но благодаря той же общественной теории земства оказались лишены функции публично-правового властвования, и, по выражению профессора А.Д. Градовского, они стали «учреждениями с компетенцией, но без власти».

Мне кажется вполне логичным, что законодатели, которые не видели в земствах государственных учреждений, не признали возможности наделить их функциями власти. Земства не получили не только полицейской, но и принудительно-исполнительной власти, не могли издавать свои поста-

новления, обязательные для населения, и за это критиковались либеральной общественностью, в том числе и земской.

В пореформенной России уже в 60–70-е, особенно в 80-е годы XIX века общественно-хозяйственная теория самоуправления начала подвергаться критике. Одной из позиций, по которой она критиковалась, была та, что трудно на практике отделить те функции земства, которые касались бы только местных нужд и польз и были бы безразличными для государства. Полагаю, что здесь имелись в виду необязательные функции земств.

В первые два десятилетия реформы 82 процента бюджета земств уходило на выполнение именно обязательных функций, только потом, где-то в 1913 году, накануне Первой мировой войны, большая часть бюджета начала уходить на выполнение необязательных функций (треть на здравоохранение, четверть на медицину, где-то 8 процентов на экономическую помощь населению и т.д.).

Сторонники государственной теории самоуправления полагали, что государство обладает правом руководить органами местного самоуправления, смысл деятельности самоуправления должен состоять не в обособлении местного сообщества, а в служении государственным интересам и целям. Но при этом они не отождествляли государственную администрацию и самоуправление. Например, профессор Н.И. Лазаревский говорил, что самоуправление выделяется способом формирования органа самоуправления. Земства избирались местным населением, перед которым в первую очередь несли ответственность. Н.И. Лазаревский подчеркивал, что выборность и гласный характер – две отличительные черты самоуправления.

Проблема соотнесения властных полномочий общественных и государственных структур была очень спорной. Во второй половине XIX века выдвигались такие предложения, как наделение земств государственными функциями (эти предложения звучат и сегодня). Вопрос стоял об увенчании земского здания, общеземской организации и даже о включении представителей земств в административные структуры на разных уровнях, в том числе в Государственный совет. Эти предложения временами находили отклик в высших эшелонах власти, часть из них нашла отражение в земском Положении 1890 года.

Нет необходимости на нем подробно останавливаться, только отмечу, что по данному Положению был усилен контроль администрации за выбором земского руководства, председатель и члены губернской управы теперь могли становиться государственными служащими (по их желанию, и они, как правило, это выбирали), поскольку оплата их труда и пенсии потом становились достаточно достойными. Был расширен круг вопросов, которые требовали обязательного утверждения губернатором, министром внутренних дел и т.д. Одновременно существенно расширились и права земств, их компетенция в хозяйственно-культурной деятельности, в частности, им

разрешили издавать обязательные постановления по санитарным вопросам, по народному образованию и т.д.

Полагаю, что эти изменения – общеевропейская тенденция, но для России они были особенно важны именно в то время. На рубеже XIX–XX веков страна вступила в решающий период модернизации, и здесь земские бюджеты стали расти (с 1890 по 1913 год они выросли в 5 раз). Государству нужно было решить сложнейшие задачи в разных сферах, например в сфере народного просвещения, где нужны были кадры для модернизации. Поэтому ставились задачи введения всеобщего начального обучения, открывались сельские школы с маленьким 2–3-верстным радиусом, и государство начало субсидировать программу образования.

В принципе, эти субсидии были не так велики, где-то накануне Первой мировой войны степень участия государства в земских бюджетах составляла 17,7 процента, но тем не менее это была существенная помощь органам местного самоуправления. Помимо субсидий давались безвозвратные пособия и ссуды на конкретные мероприятия, например, на строительство сельских школ, поскольку к 1920 году обещали закончить введение всеобщего образования. Государственные пособия выделялись и на агрономические мероприятия.

Вот Борис Сафарович Эбзеев поднимал вопрос, зачем государству давать деньги местному самоуправлению, когда какие-то программы оно может сделать самостоятельно? Так вот тогда в тех губерниях, где не хватало кадров, например своих специалистов-агрономов, в период аграрной реформы делалась ставка на специалистов земств. Государство, правда, на половинных началах с земствами, но давало пособия, то есть земский бюджет все-таки играл решающую роль.

Я бы хотела затронуть еще один очень важный вопрос, на мой взгляд, – это изменение отношения правительства к земскому самоуправлению при Петре Аркадьевиче Столыпине. Тут сыграли свою роль некоторые обстоятельства: практически завершилась первая русская революция; наступил период «думской монархии» (с 1906 года); активность либералов, которые были остро противоправительственно настроены и требовали политической власти, уходила в рамки политических партий; в руководстве земств оставались более умеренные элементы; начал возобладать так называемый деловой курс, то есть наладилось сотрудничество между органами самоуправления и правительственной администрацией.

Я работала с источниками в питерском архиве, читала письма Столыпина по этим вопросам. Это удивительные документы! Вслед за Столыпиным и некоторые губернаторы пытались, по крайней мере, установить более деловой курс и взаимодействие с органами местного самоуправления. Здесь многое зависело от личности губернатора, начальника губернии. Например, Стремоухов в Костромской губернии проявлял и такт, и внимание к деятельности самоуправления, а, допустим, Кобеко в Туле и нижегородский губернатор Хвостов проявляли чудеса бестактно-

сти. И Столыпин писал им длинные письма, очень тактично объясняя, что земцы – это люди, которые избраны населением, что с ними надо вести себя деликатно, привлекать к взаимодействию и т.д. При Столыпине было создано специальное бюро в Петербурге, куда земцы приезжали за советом, за помощью. После трагической гибели Столыпина, в принципе, этот курс продолжался при премьер-министре В.А. Маклакове, но уже не в такой мере. Следовательно, многие земцы испытывали определенное разочарование.

В период Первой мировой войны правительство очень активно привлекало земства ко всем своим программам, понимая в то же время, что там шла борьба за власть и были сильные политические амбиции. Но тем не менее правительство было нацелено на сотрудничество с органами местного самоуправления.

По поводу того, сколько сделало земство в разных сферах, особенно в Первой мировой войне (помощь раненым, фронту, беженцам и т.д.), я хочу привести цитату из большой статьи, которую в начале 1917 года английская газета «Morning Post» посвятила российским земствам: «Русские земства в настоящей войне установили рекорд, не превзойденный ни Англией, ни Францией. То, чего достигли земства соединенными усилиями, представляет собой, может быть, одно из самых удивительных явлений, выдвинутых войной». Вот такая была высокая оценка.

Но, с другой стороны, либерально настроенные земские гласные и особенно радикально настроенный земский «третий элемент» – служащие, врачи, учителя (не все, но, по крайней мере, определенная их часть) не оценили сделанных в их сторону шагов правительства. Понятно, что в тех тяжелых условиях, в которых оказалась страна и ее население в годы войны, росло недовольство людей, оппозиционность общества по отношению к власти. Была развернута широкая кампания по дискредитации власти. Земства выносили свои однотипные, достаточно традиционные постановления, содержащие справедливые требования реформ (демократизация избирательной системы, расширение функций земств и т.д.), но не совсем уместные в период войны. Еще Бисмарк говорил, что реформы могут подождать, надо сначала выиграть войну, потом уже говорить о реформах. Столыпин еще в 1907 году подготовил реформы управления городов и самоуправления уездного уровня, а также разрабатывал вопрос о введении волостного земства. Потом эта работа продолжалась и в правительстве, и в Думе, но, к сожалению, в условиях войны, естественно, она не была завершена. В результате земская общественность выиграла войну с правительством, но вслед за гибелью империи вскоре ушли в небытие и сами земства.

Какие я, по крайней мере, вижу исторические уроки из опыта деятельности земств? Мне кажется, что надо четко продумать проблему распределения властных полномочий между административными органами и самоуправлением, с тем чтобы четко прописать в законе сферы их компетенции.

Это позволит установить конструктивные взаимоотношения между ними. И здесь губительным может стать неоправданное, с точки зрения лидеров самоуправления, администрирование. Но в то же время едва ли не большую опасность для судьбы государства может представлять стремление к острой политизации со стороны лидеров самоуправления. Во всяком случае, история показывает, что это был важный фактор, который лег в основу гибели Российской империи.

КОБРИНСКИЙ Александр Львович, доктор исторических наук, профессор, преподаватель МГУ им. М.В. Ломоносова. Здесь очень многое было сказано о земской реформе, о ее причинах, последствиях и историческом опыте. Я не отношусь к тем людям, которые земскую реформу оценивают положительно, у меня здесь большие вопросы. И вот почему. Говорить о земской реформе, не сказав об отмене крепостного права, нельзя, ибо земская реформа была вынужденной мерой. После отмены крепостного права была разорвана связь между высшим эшелоном власти и корнями государства в лице простых обывателей. И необходимо было эти контакты восстановить.

Отмена крепостного права главный удар нанесла по дворянству, тем самым выбив у императорской власти социальную опору, на которой зиждилось все самодержавие в России. И весь пореформенный период – это период борьбы дворянства. И первые народники, и практически все остальные мятежники и революционеры были выходцами из обедневшего дворянства. И квинтэссенция всей этой борьбы прекрасно показана в знаменитом «Вишневом саде» Чехова. Уверен, что причина всех русских революций корнями уходит в недоделанность, непроработанность и незавершенность тех «великих» реформ.

Из выплат государства дворянству в счет процентов, которые крестьяне потом выплачивали государству, были вычтены все долги дворян, что окончательно обескровило основную часть российского дворянства с финансовой, материальной точки зрения.

Уже меньше чем через 10 лет после начала реформы органы земского самоуправления покинул цвет представителей дворянства. Я не согласен, что дворян оттуда выдавили, они оттуда ушли, поняв, что они там ничего не смогут сделать.

Все это я говорю для того, чтобы задать один простой, но весьма актуальный вопрос: кому сегодня выгодно местное самоуправление? Кто в нем заинтересован, кроме высшей федеральной власти? А есть ли ей с кем разговаривать внизу? Там-то есть кто-нибудь, кто жаждет местного самоуправления?

Сегодня федеральный центр занимается тем, что пытается что-то предложить. Но нет ответа со стороны общества, потому что местное самоуправление, по сути дела, никому не нужно. Я не согласен с термином «самоуправление», думаю, будет правильнее применять термин «управление».

И вот что касается управления, то на уровне государственной власти идет его реальное дублирование. Чтобы прийти к местному самоуправлению, нужно перестраивать всю систему государственного управления. Нам нужно заниматься государственным строительством, потому что никакие расширения полномочий или, наоборот, их ограничение ни к какому эффекту не приведут.

За расширением полномочий встанет вопрос финансирования. А если начинать с финансирования, то под какие полномочия проводить это финансирование? Управление образованием передавать земствам, как это было сделано по предложению Корфа? В сегодняшних условиях, когда образованию уже невозможно ничего передать? У нас помимо села есть еще Москва и национальные регионы с их специфическими проблемами. Медицину передать местному самоуправлению, как это было сделано по реформе 1864 года? Опять же невозможно. Никаких денег не хватит ни у какого местного самоуправления заниматься медициной просто потому, что сегодня ее технологический уровень совершенно другой.

Только на уровне государства можно заниматься решением основополагающих вопросов. По идее, местное самоуправление должно заниматься дорогами и благоустройством. И это реально только в Москве. Во всех остальных регионах на это денег нет.

АРИНИН Александр Николаевич, доктор политических наук, член ОНМКС при ЦИК России. Мое выступление посвящено ответу на вопрос: что конкретно нужно делать для совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации с учетом уроков Земской реформы 1864 года?

Прежде чем ответить на этот вопрос, хочу вначале защитить земства, местное самоуправление. Это можно сделать как сославшись на сегодняшние замечательные выступления докторов исторических наук, их интересные монографии, посвященные Земской реформе 1864 года, так и упомянув известных российских историков конца XIX – начала XX века: Ключевского, Дитятина, Веселовского, Максимова и Шингарева, которых всякий интересующийся земством человек должен прочитать, прежде чем серьезно говорить о Земской реформе 1864 года.

Но в большей степени я хочу сослаться на Президента России Владимира Владимировича Путина, сказавшего о значении Земской реформы 1864 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года буквально следующее: «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны». Безусловно, эта положительная оценка земства, вынесенная Президентом России, основана на огромном историческом материале, обобщениях и выводах, сделанных учеными.

Один из уроков, который надо извлечь из земской реформы, состоит в том, что земство имело относительно достаточную собственную материально-ресурсную базу, о чем справедливо говорили Надежда Георгиевна Королева и Людмила Александровна Жукова. Относительно, конечно, достаточную материальную базу. Что я имею в виду? Это – хозяйственная независимость, финансовая самостоятельность и рациональная налоговая система. Подчеркиваю – рациональная налоговая система.

В настоящее время у муниципальных образований в России, как говорил Сергей Михайлович Шахрай, в основной своей массе нет даже относительно достаточных материальных ресурсов. Всего два процента местного самоуправления имеют какую-то более-менее адекватную базу, а если говорить о регионах, то приведу только одну цифру: за последние пять лет долг регионов перед государством вырос в 3,3 раза – с 456 миллиардов до 1,5 триллиона рублей. По мнению экономистов, за следующие пять лет этот долг, если не будет результативных реформ, вырастет еще в 5 раз. Денег у государства на покрытие затрат регионов нет. Поэтому вопрос стоит так: будет создана эффективная материальная база местного самоуправления или не будет?

А теперь еще об одном уроке, который, на мой взгляд, следует обязательно извлечь из Земской реформы 1864 года. Он состоит в относительно компетентном и ответственном управлении земствами. Свою силу земские управленцы черпали в собственной чести. П.И. Новгородцев по этому поводу замечательно отмечал (по итогам, кстати, земской реформы после 50 лет ее проведения): «Государство, создавая необходимые правовые условия для общественного, то есть народного самоуправления, признает тем самым некоторые высшие нормы, которым оно должно подчиняться, из которых оно черпает свое оправдание и свои руководящие начала». А правовые нормы, как писал Иван Александрович Ильин, «называются естественным правом, то есть правом, соответствующим самому естеству человека как духовно нравственного существа. Когда человек имеет дело с такими нормами, то он получает возможность повиноваться не только за страх, но и за совесть».

Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX в.)

Подготовка Земской реформы 1864 года

В конце 50 – начале 60-х годов XIX века правительство приступило к подготовке реформы местного управления. Период отечественной истории, названный современниками эпохой Великих реформ[1], стал временем, когда либеральные преобразования охватили все стороны государственной и общественной жизни.

«Необходимость коренных преобразований в системе управления сознавалась всеми, – отмечал автор начала XX века. – Либералы и консерваторы, демократы и крепостники, западники и славянофилы – все одинаково желали коренного изменения существовавшего административного строя. Одни желали, чтобы строй этот был реформирован по образцу западных европейских государств, взоры других обращались к русским старинным обычаям и порядкам; одним хотелось, чтобы реформа была совершена на аристократических принципах, другие, напротив, мечтали о преобразовании в более демократическом духе. Но все сходились безусловно в одном – в признании убыточности, вреда и полной непригодности бюрократической опеки, все искренно желали, чтобы преобразование системы управления совершилось на началах самоуправления общества. Идея самоуправления сделалась в это время самой популярной идеей. Введение самоуправления многим казалось тогда панацеей от всех зол»[2].

К середине 50-х годов XIX века на местах особенно остро чувствовалась необходимость создания условий для развития общественной иници-

---

Настоящий текст, а также извлечения из работ Ивана Аксакова, Николая Шелгунова и Алексея Пазухина публикуются по: Очерки выборов по истории выборов и избирательного права. Учебное пособие. Под редакцией доктора юридических наук Ю.А. Веденеева, кандидата исторических наук Н.А. Богодаровой. Калуга – Москва: Фонд Символ – РЦОИТ, 2002.

[1] Эпоха Великих реформ – период либеральных преобразований, проводившихся в России в 60–70-е гг. XIX в. В эти годы, в частности, были осуществлены отмена крепостного права (1861 г.), финансовая реформа (1861–1868 гг.), военная реформа (1864–1874 гг.), земская и судебная реформы (1864 г.), реформы в области просвещения, цензуры и др.

[2] Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 5–6.

ативы. Мелочная опека властей, всесилие чиновничества, полицейский контроль, граничащий с произволом, – все эти факторы сковывали хозяйственную деятельность. Учреждения народного просвещения и здравоохранения либо отсутствовали, либо существовали в примитивных формах (особенно в провинции).

Преемники Екатерины II[3] не предприняли мер, направленных на развитие местных выборных институтов. Напротив, элементы выборного представительства, существовавшие лишь в системе сословного управления, были сведены к минимуму.

После смерти Екатерины II ее сын Павел I[4] фактически упразднил Жалованную грамоту городам. В отношении дворянства также последовали меры, призванные существенно ограничить применение выборности. Указом от 14 октября 1799 года губернские собрания были упразднены, в уездах численность избирателей-дворян сократилась в 5 раз. Такие слова, как «представитель», «выборы», были изъяты из употребления. Например, вместо выражения «дворянские выборы» следовало говорить «дворянский набор». Кроме того, заметно возросло влияние губернаторов на ход выборного процесса.

Александр I[5] восстановил действие структур дворянского и городского управления. В эпоху правления Николая I[6] был усилен административный контроль за деятельностью органов местного управления, многие должностные лица, исполнявшие судебные и полицейские функции (земские исправники, члены нижних земских судов), стали назначаться властями. Согласно закону «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным», принятому в 1831 году, право участия в выборах имели лишь потомственные дворяне, состоящие на государственной службе и владеющие недвижимостью. Для избирателей-дворян был введен имущественный ценз: 100 душ крепостных и 3000 десятин земли. Владельцы этой собственности имели право голосовать непосредственно. Менее состоятельные дворяне могли избирать лишь выборщиков, представителей, группируясь таким образом, чтобы составить полный ценз. Участие в выборах было обязательным, а служба «по выборам» окончательно приобрела статус государственной службы.

Александр II[7] вступил на престол в 1855 году после неожиданной смерти своего отца, Николая I. Новый царь и его администрация были объективно поставлены перед необходимостью не частичных усовершенствований государственного механизма, а создания нового административного устройства.

---

[3] Екатерина II Великая (1729–1796) – российская императрица (с 1762 г.).

[4] Павел I (1754–1801) – российский император (с 1796 г.). Убит в результате дворцового заговора.

[5] Александр I (1777–1825) – российский император (с 1801 г.).

[6] Николай I (1796–1855) – российский император (с 1825 г.).

[7] Александр II (1818–1881) – российский император (с 1855 г.). Убит террористом-народовольцем.

Одной из важнейших реформ, предпринятых в начале правления Александра II, стала крестьянская реформа – отмена крепостного права, объявленная Манифестом от 19 февраля 1861 года.

Крестьянская реформа 1861 года сыграла ключевую роль в процессе развития политического представительства и выборных институтов второй половины XIX века. Освобождение крестьян от крепостной зависимости существенно изменило их личностно-правовой статус. На свыше 20 млн вчерашних крепостных неизбежно должны были распространиться качественно новые формы отношений между индивидом и государством; предстояло определить их место в имущественной сфере, в сельской общине. В ближайшее время крестьяне неизбежно должны были занять определенное положение в модернизированной системе местного управления.

Эти проблемы сознавались «либеральными бюрократами», принимавшими участие в подготовке Крестьянской реформы (среди них – Я.И. Ростовцев[8], С.С. Ланской[9], Н.А. Милютин[10] и другие). В конце 50 – начале 60-х годов XIX века параллельно с подготовкой документов, связанных с ликвидацией крепостной зависимости, шла работа над введением нового института местного управления – земства.

27 марта 1858 года при министерстве внутренних дел была создана Особая комиссия для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении под руководством Н.А. Милютина.

На протяжении 1858–1859 гг. Александром II было сделано несколько указаний по основным принципам организации земских учреждений.

Их содержание свидетельствует о разногласиях в правительстве, о наличии ряда мнений по вопросу, на каких принципах следует основать новые институты местного управления. Сторонники жесткой централизации власти стремились к «огосударствлению» земства. Они рассматривали его в качестве дополнительного инструмента реализации правительственной политики. В Главном комитете по крестьянскому делу был разработан проект, согласно которому административную власть в уезде предстояло осуществлять уездному начальнику, назначенному правительством (предпочтительно из числа военных). Должность уездного предво-

---

8 Ростовцев Яков Иванович (1803/4–1860) – государственный деятель, генерал от инфантерии. Один из разработчиков крестьянской реформы 1861 г.

9 Ланской Сергей Степанович (1787–1862) – граф, государственный деятель. В 1855–1861 гг. – министр внутренних дел. В период подготовки крестьянской реформы 1861 г. возглавлял редакционные комиссии, призванные выработать проект Положения об освобождении крестьян.

10 Милютин Николай Алексеевич (1818–1872) – государственный деятель. Автор петербургского Городового положения 1846 г. В 1859–1861 гг. – один из разработчиков крестьянской реформы. Его официальная должность в этот период – временно исполняющий обязанности товарища министра внутренних дел. В 1864–1866 гг. – статс-секретарь по делам Царства Польского.

дителя дворянства сохранялась, но предводитель должен был подчиняться уездному начальнику. Проект не предусматривал никакой выборности должностных лиц, тем более участия в этом процессе крестьян.

Подобные предложения были вызваны опасениями, что после объявления об отмене крепостного права внутриполитическая ситуация может обостриться, произойдут выступления крестьян, народные волнения. В этих условиях логичным представлялось усиление административно-полицейского аппарата в провинции. Такое восприятие ситуации отразило «Повеление» Александра II от 29 января 1859 года, в котором, в частности, говорилось: «Как после разграничения прав двух сословий, помещичьего и крестьянского, управление уездом или уездною полициею не может оставаться в руках одного лица, избираемого одним только дворянским сословием, то это лицо следует назначать от правительства»[11].

25 марта 1859 года Александр II сформулировал некоторые принципы, на основании которых должно было строиться местное управление в уезде. Речь шла о придании уездным учреждениям «большего единства, большей самостоятельности и доверия». В документе говорилось и о необходимости определения «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда» («Высочайше утвержденные главные начала преобразования уездного управления»)[12]. Эта директива отражала иную точку зрения относительно перспектив развития местных учреждений и роли населения в этом процессе. Ее сторонники предлагали привлечь представителей общественности к формированию земских структур и работе в них. Политическая деятельность населения могла осуществляться как в рамках традиционных сословий, так и на более демократических – «всесословных» началах.

Ситуация осложнялась неопределенной позицией императора, очевидно, не имевшего устоявшегося мнения по данной проблеме. Решение вопроса во многом зависело от того, какая точка зрения возобладает в высших кругах столичной бюрократии. Комиссия Н.А. Милютина рекомендовала использовать для создания земств уже существующие учреждения местного управления. Она, в частности, констатировала, «что в настоящее время при коренном изменении юридического и экономического быта большей части уездного населения (крепостное крестьянство) и при новых отношениях, которые возникают из сего для поместного дворянства, введение правильного хозяйственного устройства в уездах на выборном начале было бы сообразно с общественною потребностью и совершенно своевременно»[13].

При этом под «выборным началом» подразумевалось следующее. «Выборщиками», участвующими в процессе формирования земств, стано-

---

[11] Цит. по: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 136.
[12] Там же. С. 131.
[13] Там же. С. 139.

вились существующие органы уездного и городского управления, делегирующие своих представителей в уездное земское присутствие. По проекту Н.А. Милютина возглавить новое учреждение должен был уездный предводитель дворянства. Таким образом, на данном этапе подготовки земской реформы не предполагалось непосредственное участие населения в избрании земств.

Рубеж 50 – 60-х годов XIX века был эпохой бурного развития либерального реформаторства: «Если сравнить, что думали и высказывали император Александр II, Я.И. Ростовцев и С.С. Ланской в 1856 году, с тем, к чему они же пришли в 1860, то трудно поверить, что это те же самые люди. Многое из того, что в 1856 году представлялось верхом либерализма, в 1860 году казалось отсталым и почти ретроградным»[14].

19 февраля 1861 года был подписан императорский манифест об отмене крепостного права и утверждено «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». 5 марта того же года эти акты стали достоянием общественности. В этих условиях разработка документов, регламентирующих основные положения местного управления, становилась все более актуальной.

В апреле 1861 года Особую комиссию для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении возглавил новый министр внутренних дел П.А. Валуев[15]. Под его руководством шла подготовка «Положения об уездных и губернских земских учреждениях». 22 февраля 1862 года П.А. Валуев представил Александру II «всеподданнейший доклад» с изложением основных начал предстоящей реформы. 15 марта проект «Земского положения» был рассмотрен в Совете министров, а в апреле того же года – в Особом расширенном заседании Совета министров. После доработки, 2 июля 1862 года «Главные начала проекта Положения» были вновь доложены царю. Александр II утвердил «Главные начала» и распорядился опубликовать их «для всеобщего сведения». Таким образом, этот важный документ стал достоянием общественности. Вместе с тем правительство не спешило с реализацией «Земского положения» на практике. В марте 1863 года в распоряжении министерства внутренних дел имелись проекты «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» и «Временных правил для руководства земских учреждений по заведованию земскими повинностями, народным просвещением и общественным призрением».

Казалось, все необходимые подготовительные мероприятия были произведены, и оставалось лишь ввести документы в действие. Но 30 марта 1863 года с критическими замечаниями по поводу некоторых важнейших

---

[14] Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 6–7.

[15] Валуев Петр Александрович (1815–1890) – граф, государственный деятель. В 1861–1868 гг. министр внутренних дел, руководил проведением земской (1864 г.) и цензурной (1865 г.) реформ. В 1879–1881 гг. – председатель Комитета министров.

положений проекта «Земского положения» выступил ряд влиятельных чиновников. Среди них были М.А. Корф[16], министры А.А. Зеленой[17] и Д.А. Милютин[18], член Государственного совета Е.П. Ковалевский. Доводы оппонентов проекта были признаны основательными. В результате ряд статей закона подвергся существенным изменениям, а принятие «Земского положения» стало возможным лишь несколько месяцев спустя. Документ был направлен в Государственный совет, где обсуждался с июля по октябрь 1863 года. Административные проволочки вызвали недовольство императора, заявившего осенью 1863 года: «Требую, чтобы дело это непременно было кончено до 1 января»[19].

Рассмотрим суть разногласий, возникших при подготовке «Положения о земских учреждениях».

Согласно проекту П.А. Валуева земские учреждения имели следующие основные черты. Они создавались на двух уровнях: уездном и губернском (здесь можно усмотреть сходство с иерархией органов дворянского управления). Губернское и уездное земства представляли собой коллегиальные органы, формируемые на выборной основе. Уездное земское собрание состояло из депутатов, избираемых населением уезда.

Избиратели группировались в три курии[20]. В первую входили землевладельцы, во вторую – собственники недвижимого имущества в городах и в третью – крестьяне. Предполагалось, что ценз для землевладельцев-дворян составит 50 высших (подушных) наделов, т.е. от 138 до 600 десятин земли[21]. Для других землевладельцев (не крестьян) – 100 высших наделов. Право голоса в этой курии получали также арендаторы земель – от 250 высших наделов со сроком аренды не менее 6 лет. В Особом совещании 1862 года земельный ценз для избирателей первой курии был увеличен: для дворян – до 100 высших наделов, для прочих собственников – до 200 наделов. Землевладельцы, не соответствовавшие данным требованиям, могли группироваться для коллективного выбора уполномоченного-избирателя. Дворяне, владеющие от 5 до 100 наделов земли, и прочие

---

16 Корф Модест Андреевич (1800–1876) – граф, государственный деятель, историк. В 1861–1864 гг. – начальник II отделения Собственной Его императорского величества Канцелярии. В 1864–1872 гг. – председатель Департамента законов Государственного совета.

17 Зеленой Александр Алексеевич (1818–1880) – государственный деятель. В 1862–1872 гг. – министр государственных имуществ.

18 Милютин Дмитрий Алексеевич (1816–1912) – граф, государственный и военный деятель, генерал-фельдмаршал. Брат Н.А. Милютина. В 1861–1881 гг. – военный министр.

19 Цит. по: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 232.

20 Курия избирательная. От лат. «curia» – «союз мужей». В ряде избирательных систем XIX–XX вв. разряд избирателей, образуемый разделением их на группы по сословному, имущественному, национальному и др. признакам.

21 В разных губерниях размер подушного надела варьировался в зависимости от качества земель сельскохозяйственного назначения. Десятина – поземельная мера, равная 2400 кв. саженей (1,09 га) – т.н. казенная десятина.

землесобственники (от 20 до 200 наделов) имели право делегировать одного избирателя от каждых 100 или 200 душевых наделов.

Для приобретения права голоса по второй курии проект П.А. Валуева предполагал наличие недвижимого имущества стоимостью от 15 000 руб. серебром или «хозяйственно-промышленного заведения» с годовым оборотом от 6000 руб. В этой курии получали право голоса отдельные землевладельцы-священнослужители и монастыри, а также лица, имеющие высшее университетское образование.

Для крестьян имущественный ценз не устанавливался. В проекте министерства внутренних дел предусматривалось, что собрание сельских избирателей образуют должностные лица крестьянского самоуправления – сельские старосты[22] и волостные старшины[23].

Комиссия П.А. Валуева неоднократно меняла мнение относительно условий пассивного избирательного права. Первоначально предполагалось, что депутатом, или гласным уездного земского собрания может быть избрано любое лицо, обладающее активным избирательным правом. В 1862 году в текст проекта было включено положение, по которому в гласные не могли быть избраны арендаторы и владельцы промышленных предприятий. Наконец в 1863 году комиссия признала за арендаторами и предпринимателями право избираться в земство при условии, что те являются дворянами.

Предполагалось, что земельные собственники будут избирать одного гласного от группы лиц, владеющих в общей сложности 2000 высших душевых наделов, а крестьяне – одного гласного от 5000 душ мужского пола.

Практически каждое из этих положений было оспорено в заседаниях Государственного совета во второй половине 1863 года, когда М.А. Корф и другие чиновники высказались за изменение основных принципов, на которых базировался проект П.А. Валуева. В частности, предлагалось не устанавливать разные имущественные цензы для землевладельцев-дворян и не дворян. М.А. Корф указывал, что «характер землевладения не меняется, составляет ли оно собственность дворянина или не дворянина, и если принимать владение землею за основание при определении права участия в земском представительстве, то мера или ценз, определяющий это право, должен быть непременно одинаковый для всех владельцев, несмотря на различие между ними по происхождению»[24]. Он полагал, что цензы долж-

---

[22] Староста сельский – в конце XIX – нач. XX в. – выборное должностное лицо. Избирался сельским сходом, обладал ограниченной административно-полицейской властью.

[23] Волостной старшина – во второй половине XIX – нач. XX в. – выборное должностное лицо сельского самоуправления. Возглавлял волостной сход. Избирался на 3 года сходом, утверждался мировым посредником, с 1889 г. – земским начальником. Обладал административно-полицейской властью.

[24] Цит. по: Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 13.

ны варьировать лишь в зависимости от качества и специфики земель (меньший – для пахотных земель, больший – для степей, пустошей, лесов и т. п.). Но при этом из числа избирателей предлагалось исключить арендаторов земли.

М.А.Корф возражал против обособления в отдельную курию городских собственников недвижимости и торгово-промышленных предприятий. Он предлагал избирать земских гласных лишь в больших городах: Петербурге, Москве, крупных губернских центрах. В этих городах рекомендовалось предоставить избирательное право лицам, владеющим собственностью от 15 000 рублей (как и в проекте П.А. Валуева).

Предлагалось использовать в земском избирательном праве ценз «способностей», «умственных знаний»[25]. По нему отдельный разряд избирателей должны были составить чиновники, судьи, должностные лица (уездные предводители, городские головы), лица с высшим образованием.

Критике подверглась и та норма проекта «Земского положения», по которой крестьянское избирательное собрание должно было состоять из волостных старшин и сельских старост. М.А. Корф писал по этому поводу: «Производство выборов через административные лица, хотя бы и сами они были выборные, – не может назваться явлением совершенно правильным. Крестьяне... едва ли будут смотреть на гласных, этими людьми избранных, как на своих представителей, посему образование избирательных собраний из выборных сельских сходов нельзя не признать более рациональным»[26]. Вместо схемы П.А. Валуева предлагалось ввести для крестьян двухстепенные выборы: на первом этапе избрание выборщиков (1 выборщик от 200 душ), на втором – избрание гласного (1 гласный от 4000 душ, представленных 20 выборщиками).

М.А. Корф высказался против предложения предоставить уездным предводителям дворянства право возглавить уездные земства, т.е. руководить ими «по должности», а не на основе избрания.

Как говорилось выше, замечания к проекту «Земского положения», разработанному министерством внутренних дел, представили и другие высокопоставленные чиновники. Военный министр Д.А. Милютин высказался против поземельного ценза в земском избирательном праве. Он предложил использовать принцип численности населения. По его мнению, гласных следовало избирать в пропорции: 1 депутат от 3000 душ крестьян, 1 депутат от 1000 горожан и столько представителей от землевладельцев, сколько их будет избрано от крестьян.

Итак, в 1863 году в Государственном совете был рассмотрен ряд вариантов «Земского положения»: проект министерства внутренних дел (П.А. Валуева), проекты Д.А. Милютина и М.А. Корфа, либеральный про-

---

25 В европейском избирательном праве XIX–XX вв. этот ценз имел название «capacite» (франц.) – ценз «способности».

26 Цит. по: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 232.

ект Петербургского дворянского собрания, предусматривающий одно общее всесословное избирательное собрание.

В результате согласования различных точек зрения проект П.А. Валуева был изменен следующим образом. Система трех курий сохранялась. Первая и вторая курии были основаны на имущественном цензе. Различия в поземельном цензе для дворян и не дворян были сняты. Но права голоса лишились арендаторы земли. Третья (крестьянская) курия была сформирована в духе предложений М.А. Корфа – по принципу двухстепенных выборов без применения имущественного ценза.

Земская избирательная система была названа современниками всесословной. Действительно, по «Положению» 1864 года основанием для приобретения активного и пассивного избирательного права стала не социальная принадлежность, а размеры земельной или иной собственности.

Эта система имела компромиссный характер, но представляется, что в данных исторических условиях у создателей «Земского положения» существовало достаточно узкое «поле» для маневра.

Разумеется, имелась возможность сформировать разряды избирателей и избираемых строго по сословному принципу. Но даже в проекте П.А. Валуева, политика, менее всего склонного отстаивать демократические взгляды, сословный принцип сочетался с принципом имущественного ценза.

Обоснованным представляется распределение электората по трем большим группам. Объединение в одном избирательном собрании помещиков и представителей других социальных слоев, особенно крестьян – бывших крепостных, могло негативно повлиять на ход избирательного процесса.

Итак, избиратели были сгруппированы в три курии: уездных землевладельцев, преимущественно дворян, традиционно преобладавших в местном управлении, городских собственников, чьи капиталы были призваны составить важный источник земского бюджета, и крестьян, представляющих подавляющее большинство населения.

Определенную проблему составило установление числа земских гласных от каждой курии. Проект П.А. Валуева предусматривал, что землевладельцы будут делегировать одного гласного от 2000 высших душевых наделов, причем помещикам разрешалось включать в цензовое землевладение участки, которые еще не были выкуплены бывшими крепостными крестьянами и находились в их «бессрочном пользовании». Крестьяне должны были выбирать одного гласного от 4000 душ. Государственный совет рассмотрел конкретный пример – распределение гласных по куриям во Владимирской губернии. Здесь помещикам принадлежало 942 000 десятин земли, а крестьянам (бывшим крепостным и государственным) – 2 112 000 десятин. При этом землевладельцы получали право избрать 280 гласных, а крестьяне – 123.

Совет счел данное положение неприемлемым и принял решение, по которому и уездные землевладельцы, и крестьяне должны избирать одного гласного от 3000 средних душевых наделов (приблизительно 10 000 десятин). При этом помещикам разрешалось учитывать земли, еще не выкупленные крестьянами. Чтобы устранить дисбаланс в количестве гласных от землевладельческой и крестьянской курий, Государственный совет постановил: «При расчете числа гласных от каждого избирательного съезда ни в одном уезде число гласных от одного съезда не должно превышать числа гласных от двух других, вместе взятых», «составленное расписание (числа гласных – ред.) имеет силу лишь на первое трехлетие, а затем должно быть пересмотрено и изменено в соответствии с ходом выкупной операции»[27]. Но данное постановление никогда не было исполнено.

Вопрос о том, кто возглавит уездное земское собрание, вызвал дискуссию, в которой П.А. Валуев рекомендовал поручить руководство собранием уездному предводителю дворянства. Другим мнением было разрешить гласным самим избирать председателя уездного земского собрания. Голоса членов Государственного совета разделились поровну, но Александр II высказался в пользу варианта П.А. Валуева, и в окончательный текст «Положения о земских учреждениях» была включена норма, по которой уездный предводитель дворянства председательствовал в уездном земском собрании.

Земское избирательное право по Положению 1864 года

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было утверждено императором 1 января 1864 года и через семь дней, 8 января 1864 года, опубликовано для всеобщего сведения. 25 мая 1864 года были утверждены «Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях». Нормы, содержащиеся в этих документах, а также в ведомственных инструкциях, составили основу земского избирательного права.

Земские учреждения вводились в 33 губерниях из 97. Зона действия «Земского положения» охватывала большую часть Европейской России, включая Украину. Географически она почти совпадала с зоной распространения крепостного права (за исключением губерний Русского Севера). Таким образом, вне сферы деятельности «Положения о земских учреждениях» оставались обширная Архангельская губерния, Сибирь и Дальний Восток, Кавказ, Западный край, Прибалтийские губернии, Финляндия и Польша[28].

---

[27] Цит. по: Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 906. С. 18–19.

[28] О правовых нормах, регламентирующих местное самоуправление национальных окраин Российской империи, см.: Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М., 1998.

Ведению земских учреждений подлежали дела местного хозяйства, в частности, «устройство и содержание» зданий, сооружений и путей сообщения, «меры обеспечения народного продовольствия», заведование благотворительными учреждениями, развитие местной торговли и промышленности, «попечение о народном образовании», медицинская помощь населению, развитие взаимного страхования, а также другие, в том числе «производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений»[29].

В «земских» губерниях этап подготовки к первым выборам в новые представительные структуры юридически начался 1 января 1864 года, так как в императорском указе от 1 января 1864 г. говорилось, что «Земское положение» и «Правила...» вводятся в действие «ныне же». Но реально в первые месяцы 1864 года деятельность должностных лиц и будущих избирателей ограничивалась изучением «Земского положения» и «Правил...». Земство вводилось поэтапно. В 1865 году оно было введено в 18 губерниях, в 1866 году – в 9, в 1867 году – в 2, с 1869 по 1875 год – в 5.

В Области Великого войска донского земство было введено в 1876 году, но в 1882 году упразднено.

Организация избирательного процесса координировалась министерством внутренних дел, а на местах – высшими должностными лицами – губернаторами.

Схема взаимодействия административных структур при подготовке и проведении выборов выглядела следующим образом.

Министерство внутренних дел направляло губернаторам предписание приступить к реализации «Земского положения», сообщало сроки, когда следовало провести собрания (съезды) избирателей, количество гласных, подлежащих избранию[30]. В среднем, квота первой курии в уездном земском собрании составляла 45–50 процентов, второй – около 11–15 процентов и третьей – около 40 процентов.

Губернатор формировал органы, участвующие в организации выборного процесса: особый временный губернский комитет и особые временные уездные комиссии.

Особый временный губернский комитет включал членов особого о земских повинностях присутствия, членов губернского по крестьянским делам присутствия (из числа дворян), губернского прокурора. Заседания особого временного комитета проходили под председательством губернатора.

---

29 Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд-ние 1-е. СПб. 1867. Ст. 40457. С. 2.

30 Например, во Владимирской губернии предстояло избрать 207 гласных от землевладельцев, 47 – от городов и 169 – от крестьян; в Калужской, соответственно, 169, 47 и 133 гласных.

За два месяца до открытия избирательных съездов формировались особые временные уездные комиссии, в состав которых входили: председатель – уездный предводитель дворянства или уездный судья (если в губернии не было органа дворянского управления) и члены: мировой посредник[31], избранный уездным мировым съездом, полицеймейстер (там, где эта должность была учреждена), чиновник ведомства государственных имуществ, городской голова.

В компетенцию особых временных уездных комиссий входило составление списков лиц, непосредственно являющихся избирателями по первой и второй куриям, лиц, имеющих право избирать уполномоченных, а также ведомости сельских крестьянских обществ. В больших городах разрешалось создавать при городской думе несколько комиссий по составлению списков избирателей. Списки лиц, обладающих избирательным правом по первым двум куриям, подлежали обнародованию. На особые временные комиссии были возложены обязанности по оповещению избирателей о предстоящих выборах с помощью повесток, объявлений в прессе и т. п.

Условия приобретения активного избирательного права содержались в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях». Для всех избирателей-мужчин, голосующих лично, устанавливался возрастной ценз, равный 25 годам. Избиратель должен был иметь статус российского подданного, не находиться под судом за уголовные преступления, не быть ограниченным в правах по общественному или судебному приговору.

Законодательством было предусмотрено своего рода «заочное избирательное право» по первой и второй куриям. Женщины, лица в возрасте от 21 года до 25 лет, отвечающие требованиям имущественного ценза для соответствующей курии, имели право делегировать на выборы своих уполномоченных. За несовершеннолетних собственников могли голосовать их опекуны и попечители. При этом уполномоченные, опекуны и попечители должны были соответствовать требованиям, предъявляемым к избирателям (в том числе – условиям имущественного ценза). Исключение составляли близкие родственники, уполномоченные женщинами: для них имущественный ценз не был обязательным.

---

[31] Мировой посредник – должностное лицо в период проведения крестьянской реформы 1861 г. Назначался из дворян для составления и утверждения уставных грамот и разбора споров между крестьянами и помещиками. Обладал судебно-административной властью в пределах своего «участка», установленной части уезда. В «Положении о земских учреждениях» говорилось, что обязанности по открытию сельских избирательных съездов возложены на мировых посредников временно, «впредь до учреждения должности мирового судьи», но на практике в период существования всесословного земства (1864–1890 гг.) мировые судьи не принимали участия в организации избирательного процесса среди крестьян. В первое десятилетие сельские съезды по-прежнему открывали мировые посредники. С упразднением этой должности в 1874 г. организация крестьянского представительства осуществлялась под наблюдением уездных по крестьянским делам присутствий.

Один избиратель не мог иметь на выборах более двух голосов – личного и по доверенности.

Право голоса по курии уездных землевладельцев давало владение земельной собственностью, минимальный размер которой устанавливался «Положением о земских учреждениях». Для каждой губернии определялся свой земельный ценз, он варьировал от 200 до 800 десятин. Кроме того, избирательное право приобретали «лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже пятнадцати тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющим общий годовой оборот производства не менее шести тысяч рублей»[32].

К числу избирателей первой курии относились священнослужители-землевладельцы и уполномоченные, представляющие нескольких землевладельцев, индивидуальная собственность которых не достигала уровня, определенного законом, но составляла не менее 1/20 от установленного ценза.

«Земское положение» предусматривало различные аспекты приобретения избирательного права избирателями второй курии – городскими собственниками, учитывая характер недвижимого имущества и тип поселения. Право голоса на съезде городских избирателей получили: купцы («лица, имеющие купеческие свидетельства»), владельцы расположенных в городе промышленных предприятий или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6000 рублей, владельцы другой городской недвижимости стоимостью от 500 до 3000 рублей (в городах с населением свыше 10 000 жителей право голоса давало наличие недвижимости стоимостью от 3000 рублей, в городах с численностью жителей от 2000 до 10 000 – стоимостью не менее 1000 рублей, «во всех прочих городских поселениях» – не менее 500 рублей).

Право представительства в земстве получили не только отдельные лица, но и корпоративные собственники – учреждения, общества, компании, товарищества, владевшие земельной или иной недвижимостью в тех же минимальных пределах, что были установлены для индивидуальных избирателей первой и второй курий.

Система избирательного законодательства, введенная в 1864 году, предоставляла избирателям (в первую очередь землевладельцам и горожанам) ряд прав. «Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях» предоставляли возможность самим избирателям сообщить властям «о своем имении, звании, месте жительства и имуществе»; таким образом, при реализации «Земского положения» были применены элементы «заявительного» способа регистрации избирателей.

---

[32] Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года. С. 4.

Законодательством был предусмотрен порядок обжалования действий особых временных уездных комиссий по составлению списков избирателей. Списки подлежали публикации в прессе, заинтересованные лица могли свободно ознакомиться с ними «в месте присутствия комиссии». Потенциальные избиратели, не включенные в списки или зарегистрированные с искажениями данных, в течение месяца имели право обжаловать решение уездной комиссии. Комиссия была обязана в месячный срок дать ответ автору обращения. Если ответ не удовлетворял заявителя, он мог обратиться к губернатору.

Завершив составление списков избирателей, уездные комиссии приступали к подготовке проведения избирательных съездов. Определялись время и места, где будут проходить выборные мероприятия. Помимо съездов избирателей (в больших городах их могло быть несколько) предстояло предусмотреть возможность проведения собрания для избрания уполномоченных на съезд уездных землевладельцев.

Значительную работу предстояло провести среди крестьян – избирателей третьей курии. Комиссия устанавливала общее количество сельских избирательных участков в уезде, определяла, какие селения входят в состав каждого участка, в каких местах следует произвести выборы и какое количество гласных будет избрано в каждом участке.

Все эти работы следовало произвести в течение двух месяцев со дня открытия комиссии. Затем документы, составленные уездными комиссиями, направлялись губернатору. Материалы, поступившие из уездов, рассматривались в особом временном губернском комитете. Если предварительные расчеты показывали значительное количество избирателей, объединенных в одном съезде (например, в крупном городе), то губернскому комитету следовало разделить такой съезд на численно равные (по возможности) отделения.

Губернский комитет рассматривал жалобы и заявления, поданные в связи с составлением списков избирателей. Решения, принятые им, являлись окончательными и не могли быть обжалованы в других инстанциях.

По мере рассмотрения заключений уездных комиссий, принятых по вопросам организации выборов, губернский комитет сообщал уездным властям свои решения о сроках и порядке проведения избирательных мероприятий. Губернатор, свою очередь, информировал министерство внутренних дел о работе, проводимой в подведомственной ему губернии.

Для подготовки к выборам губернскому комитету отводился месяц, чтобы «выборы могли быть во всяком случае окончены не позднее, как чрез два месяца от дня постановления о том губернского комитета»[33].

---

[33] Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях от 25 мая 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд-ние 1-е. СПб. 1867. Ст. 40934. С. 472.

Непосредственное проведение выборов по первой и второй куриям осуществляли главы дворянского и городского самоуправления. Уездный предводитель дворянства председательствовал на избирательном съезде уездных землевладельцев, а городской голова – на съезде городских избирателей. В случае необходимости собранию разрешалось избрать 2–6 человек «для управления порядком выборов и разрешения возникших по ним затруднений»[34].

Каждый съезд избирал определенное количество гласных и несколько кандидатов, которым предстояло заменить лица, выбывшие из состава уездного земства вследствие смены места жительства, болезни, смерти и других обстоятельств.

В соответствии с постановлением мирового съезда в каждой волости предстояло провести сход, на котором избирались выборщики, участники съезда выборных от сельских обществ. Сельский сход состоял из домохозяев, т.е. мужчин, глав семейств, ведущих самостоятельное хозяйство в рамках общины[35]. В «Земском положении» и «Правилах...» не было указано конкретное количество выборщиков. Законодательство устанавливало лишь, что оно не должно превышать 1/3 «общего числа лиц, имеющих право ... участвовать в волостном сходе, с тем, чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя»[36]. Согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» волостной сход состоял из должностных лиц (волостной старшина и его помощники, сельские старосты, сборщики податей и некоторые другие), а также уполномоченных от сельских обществ: по одному на десять «дворов».

Волостной сход проходил под руководством волостного старшины. Об избрании выборщиков старшина сообщал мировому посреднику, в чьем ведении находился пункт предстоящего избирательного съезда. Учитывая, что количество выборщиков будет значительным, законодательство предписывало провести в уезде не один общий съезд сельских выборщиков, а несколько – по «мировым участкам» или «станам»[37].

Непосредственное наблюдение за ходом съездов выборных от сельских обществ было поручено мировым посредникам. Им предстояло прибыть в волостной центр подведомственного «участка» и провести следую-

---

34 Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях ... С. 473.

35 В некоторых регионах, где был распространен массовый «отход» крестьян на заработки в города (Ярославская, Костромская губернии), местными обычаями допускалось участие женщин в сельском сходе в качестве «домохозяев», они имели на сходе право голоса.

36 Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года ... С. 5.

37 Стан – в XIX – начале XX в. административно-полицейская единица в составе уезда, включала несколько волостей.

щие организационные мероприятия: открыть съезд, объяснить крестьянам их права и обязанности в качестве избирателей. Затем собрание самостоятельно (большинством голосов) избирало председателя. Мировой посредник утверждал решение съезда, после чего выборщики приступали к выборам гласных.

Кандидатуры на выборные должности выдвигались из числа участников избирательного съезда. Закон не устанавливал для кандидатов какие-либо дополнительные имущественные, возрастные или иные цензы. «Положением о земских учреждениях» вводился порядок, при котором лицо, обладающее непосредственным активным избирательным правом по соответствующей курии, могло быть избрано в ней земским гласным.

Пассивного избирательного права был лишен ряд категорий должностных лиц аппарата местного управления: «начальники» губерний, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции[38]. Проверка законности избрания земских гласных возлагалась на уездные земские собрания.

Избирательное законодательство предоставляло ряд преимуществ крупным земельным собственникам. Землевладельцы, отвечавшие требованиям имущественного ценза, могли быть избраны в любой из трех курий. Горожане могли избираться лишь в своей курии. Сельским съездам было дано право избирать в гласные не только непосредственных участников этих собраний (т.е. крестьян, выбранных на волостных сходах), но и лиц, являвшихся избирателями первой курии, а также приходских священников и прочих священнослужителей.

Избрание помещиков по крестьянской курии было достаточно распространенным явлением, особенно на первых выборах, когда крестьяне, выражаясь словами современника, желали «приглядеться да попривыкнуть» к новому учреждению[39]. Например, в Калужской губернии из 133 гласных, избранных на сельских съездах, собственно крестьян было 35 человек. В ряде случаев крестьяне сознательно уступали дворянам места в новых представительных учреждениях, полагая, что «дворянин по своему положению и служилой опытности способнее вести сложное и письменное дело земской администрации, нежели человек неграмотный, подавленный нуждой и заботами...»[40].

Но далеко не во всех случаях процесс сельских выборов проходил бесконфликтно. Многие помещики и уездные администраторы стремились не допустить в земство крестьянских представителей, оказывали давление на выборщиков. Документы периода первых выборов в земства

---

38 Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года ... С. 6.

39 Обнинский П.Н. Из моих воспоминаний: У колыбели новорожденного земства // Братская помощь пострадавшим в Турции армянам. М., 1898. С. 445.

40 Аксаков И.С. Сочинения. Т. V. М., 1887. С. 329.

отражают конфликтные ситуации, созданные мировыми посредниками. В жалобе, поступившей из Перемышльского уезда Калужской губернии, сообщалось, что мировой посредник устроил выборы в своей квартире, и «выборные в своих действиях были парализованы личностями избираемых, то есть [волостными] старшинами, которые, как каждому известно, очень влиятельны в сельской администрации, доказательством тому может служить отчасти то, что ни один из баллотируемых старшин не был забаллотирован, и никто не решился соперничать с ними на звание гласного». Крестьяне Малоярославецкого уезда Калужской губернии сообщали губернатору, что мировой посредник «явясь как начальник в Угодско-Заводскую волость, своею властью настаивал выбрать в гласные земства против нашего согласия» и просили «защиты от несправедливых и угнетающих нас поступков г-на посредника, который стесняет нас в правах, законом нам данных»[41].

Избирательный съезд считался правомочным осуществлять выборы при минимальном числе избирателей: оно должно быть не менее количества гласных, подлежащих избранию (при этом число вакансий в отдельных съездах могло быть небольшим, менее пяти). Если кворум отсутствовал, то все избиратели, присутствовавшие на собрании, признавались избранными в гласные.

«Правилами о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях» был установлен следующий принцип определения итогов выборов: «Избранными считаются только лица, получившие более половины всех наличных избирательных голосов; из числа избранных, получивших при избрании большее число голосов, признаются гласными».

Способ голосования при избрании земских гласных не был предписан правовыми документами. «Правила...» указывали, что определение порядка «производства выборов» входит в компетенцию особых временных губернских комитетов («Способы и порядок производства выборов избирательными съездами определяются, на первый раз, в каждой губернии временным губернским комитетом»)[42]. К середине XIX века в России сформировалась традиция тайного голосования с использованием шаров, заложенная во второй половине XVIII века правовыми нормами, регламентирующими порядок избрания должностных лиц местного управления. Данный способ был признан оптимальным и для земских выборов. Порядок голосования крестьян также определялся губернскими комитетами, но при избрании лица, председательствующего на сельском избирательном съезде, земское законодательство предписывало руководство-

---

[41] Документы цит. по: Свиридова Т.А. Калужское земство. 1865–1918. Очерки истории. Калуга, 1996. С. 28.

[42] Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях ... С. 474.

ваться 56-й статьей «Общего положения о крестьянах» от 19 февраля 1861 года («Съезды сельских выборщиков... избирают из среды своей председателя по большинству голосов. Голоса собираются на основании ст. 56-й Общего положения о крестьянах 19 февраля 1861 г.»).[43] Указанная норма устанавливала, что голосование на сельском сходе производится путем разделения крестьян на две группы – сторонников и противников какого-либо решения. После разделения, голоса каждой части схода подсчитывались. Впрочем, 56-я статья «Общего положения о крестьянах» не запрещала применения и других способов голосования «по существующему в каждом [сельском] обществе обычаю»[44].

При непосредственном избрании гласных на сельских съездах избрание осуществлялось путем тайного голосования шарами.

По итогам голосования составлялся протокол – «выборный лист», который поступал во временную уездную комиссию. Комиссия составляла общий список гласных, избранных в уезде, и вместе с подлинными «выборными листами» направляла эти сведения во временный губернский комитет. На губернский комитет была возложена проверка избирательной документации («комитет поверяет списки уездных гласных с выборными листами»).

Избиратели, считавшие, что выборы были произведены с нарушением законодательства, могли в трехдневный срок после их завершения подать соответствующую жалобу. Вопросы законности выборов, спорные ситуации рассматривались на заседании временного губернского комитета.

Срок полномочий земских гласных составлял три года.

Уездное земское собрание избирало свой исполнительный орган – уездную земскую управу в составе трех человек и членов губернского земского собрания. В свою очередь, губернское земское собрание избирало губернскую земскую управу, состоящую из семи человек.

Городское избирательное право по Положению 1870 года

Основы городского представительства, введенные законодательством Екатерины II, подверглись существенному пересмотру в годы правления Павла I. Первоначально уменьшилось количество гласных Петербургской городской Думы, а вскоре сама Дума была упразднена. Согласно «Уставу столичного города Петербурга», принятому в 1798 году, функции Думы перешли к государственному учреждению – «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей, до полиции относящихся» во главе с генерал-губернатором. В 1799 году в составе этой Комиссии был создан департамент,

---

[43] Там же.

[44] Российское законодательство X–XX вв. Т. 7: Документы крестьянской реформы. М, 1989. С. 49.

ведавший вопросами местного управления Москвы. При этом Московская городская Дума прекратила существование. Исполнительными органами городского управления стали специальные комитеты – ратгаузы. Председатели и секретари ратгаузов назначались правительством, члены частично назначались властями, частично выбирались городским населением.

Правила организации городского управления, определенные для столиц, император решил ввести повсеместно. Указ от 4 сентября 1800 года предписывал создать ратгаузы во всех городах, за исключением тех, которые состояли на «особых привилегиях»[45].

В начале правления Александра I городам были возвращены права, данные Екатериной II. 2 апреля 1801 года императорский манифест торжественно подтвердил восстановление действия Жалованной грамоты городам.

Среди законодательных актов эпохи Николая I необходимо отметить «Городовое положение» Санкт-Петербурга, принятое 13 февраля 1846 года. В этом документе была предпринята попытка соединения некоторых деталей городского представительства последней четверти XVIII века с началами цензового избирательного права. «Положением» 1846 года петербургские избиратели подразделялись на пять разрядов по сословному признаку. Первый разряд включал потомственных дворян, владельцев городской недвижимости. Второй – личных дворян, почетных граждан, разночинцев (в том числе представителей творческих профессий: ученых, художников, артистов и др.). К третьему разряду принадлежали купцы всех гильдий. В четвертый входили мещане, не состоящие в цехах, и в пятый – цеховые ремесленники и мещане. Имущественный ценз для городских избирателей составлял 100 рублей годового дохода с недвижимой собственности или капитала.

Каждое из пяти отделений Думы представляло соответствующее сословие, а общая Дума в целом – все городское общество. Отделения возглавляли сословные старшины, избиравшиеся из лиц, владеющих собственностью, оцененной на сумму не менее 6000 рублей.

Численность Петербургской общей Думы достигала 750 человек. Такое многочисленное собрание было малоэффективным при решении вопросов городского управления; для осуществления практической деятельности формировалась распорядительная Дума. Она состояла из городского головы, представителей, выбранных по всем пяти отделениям и одного лица, назначенного правительством.

Подготовка нового законодательства, регламентирующего порядок формирования новых органов городского управления, шла параллельно с крестьянской и земской реформами. В октябре 1858 года в Москве был

---

[45] Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 269.

создан «Комитет для составления предположений об улучшении в Москве городского общественного управления». Результатом работы Комитета, включавшего представителей властей, городского купечества и дворянства, стало «Положение об общественном управлении Москвы», вступившее в силу в 1862 году.

Личное активное избирательное право приобретали мужчины, а женщины доверяли свой голос уполномоченным. Избирателями являлись лица, достигшие 21 года, прожившие в Москве не менее 2-х лет, владевшие в этом городе капиталом или недвижимой собственностью, приносящей ежегодный доход не менее 100 рублей.

Для избрания общей Думы московские избиратели, так же как и петербургские, группировались в курии, представляющие основные социальные группы городского населения: потомственных дворян, личных дворян, почетных граждан и других категорий населения, купцов, мещан, ремесленников. Наиболее пестрым был социальный состав второй курии. В нее были включены домовладельцы, не входящие в состав других разрядов избирателей, в частности, священники.

Выборы проходили по двухстепенной системе. Сначала избирались выборщики – по сто человек от каждой курии, затем из каждого разряда выбиралось по 35 человек. Таким образом, общую городскую Думу составляли 175 гласных. Городской голова избирался всеми выборщиками. В исполнительный орган Думы – распорядительную Думу входили по два представителя от каждого разряда гласных, составлявших общую думу.

Гласными Думы могли быть лишь состоятельные граждане, владеющие капиталом или недвижимым имуществом стоимостью не менее 15 000 рублей. Возрастной ценз составлял 25 лет для гласных и 30 – для городского головы[46].

В 1863 году «Городовое положение», сходное с московским, было введено в Одессе.

Как отмечают современные исследователи, «избирательная система 1862 года была небезупречной, но ее принципы, взятые из жизни, а не из европейского законодательства, в большей степени отвечали условиям переходного времени. В России именно всесословные учреждения должны были стать промежуточным звеном, способным обеспечить плавный и сравнительно безболезненный переход от жестко регламентированного сословного общества к гражданскому»[47].

Работа над общероссийским «Городовым положением» началась в 1862 году. Высочайшим повелением министерству внутренних дел от

---

[46] Первый московский городской голова, избранный в 1863 г. по нормам нового «Положения», гвардии поручик князь А.А. Щербатов был одним из самых молодых среди глав московского самоуправления – ему исполнилось 34 года.

[47] Московская власть: Городские головы. 1782–1997. М., 1997. С. 15–16.

20 марта 1862 года было предписано «безотлагательно принять меры к улучшению общественного устройства во всех городах империи, применяясь к принятым для Петербурга началам». Приступая к подготовке законопроекта, министерство запросило с мест данные об экономическом положении городских поселений и традициях их управления. На основании этого запроса в каждом городе была создана комиссия, составившая справку по вопросам, интересующим министерство внутренних дел. Всего в Петербург поступили материалы от 509 комиссий.

В 1866 году проект «Положения о городском общественном управлении» был представлен Государственному совету; документ вызвал много замечаний, и работа над ним была продолжена. Доработка «Городового положения» велась еще несколько лет; оно было подписано императором 16 июня 1870 года. Так начался новый этап в истории российского городского представительства[48].

Избирательная система, установленная «Городовым положением» 1870 года, была основана на принципе «всесословности». Представительным органом городского управления стала городская Дума. Ее депутаты (гласные) избирались населением на четыре года, независимо от сословной принадлежности. Право голоса на городских выборах приобрели местные жители («городские обыватели»), являющиеся подданными Российской империи, достигшие возраста 25 лет, не ограниченные в правах и соответствующие требованиям имущественного ценза.

Согласно «Городовому положению» 1870 года в выборах гласных городских дум могли участвовать лишь собственники «торгово-промышленных заведений», горожане, ведущие самостоятельную предпринимательскую деятельность (в значительном или более скромном масштабе). Активное избирательное право получали лица, владеющие в черте города на правах собственности недвижимостью, обложенной сбором в пользу города, или торгово-промышленным заведением, требующим приобретения купеческого свидетельства. Право голоса давало проживание в городе на протяжении двух лет «хотя бы и с отлучками» при уплате в пользу города сбора со свидетельств «купеческого, или промыслового на мелоч-

---

[48] 15 июля 1870 г. «Городовое положение» было официально опубликовано и вступило в силу в 45 крупных городах, преимущественно в губернских центрах Европейской России. В отношении Санкт-Петербурга, Москвы и Одессы «Положение» предписывало «истребовать от общих дум сих городов... соображения их по вопросам о применении оного». «Правила о применении «Городового положения» к Петербургу, Москве и Одессе» были утверждены 20 июня 1870 года. В городах и посадах, не упомянутых в «Положении», новые формы самоуправления предстояло ввести в сроки, определенные министерством внутренних дел.

Реализация «Положения» в национальных окраинах началась в середине 70-х гг. XIX в. 28 октября 1874 года было принято законодательство о применении «Положения» к городам Закавказья, 29 апреля 1875 года – к городам западных губерний, 26 марта 1877 года – к городам Прибалтийских губерний.

ный торг, или приказчичьего 1 разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений»[49]. Эти налоги должны были уплачиваться полностью, без «недоимок».

По данной норме любой торговец, уплачивающий от одного до двух рублей ежегодного сбора, получал право участия в выборах. Это обстоятельство существенно увеличивало контингент городских избирателей. Например, в 1884 году в Москве имели право голоса 19 802 человека. Хотя, разумеется, эта цифра составляла незначительный процент от общего числа жителей города, которое по переписи 1882 года насчитывало 783 469 лиц обоего пола.

Наряду с «обывателями» и на тех же основаниях в городской Думе могли быть представлены различные юридические лица: ведомства, учреждения, общества, компании, монастыри и церкви.

За чертой городского электората оставалась не только городская беднота, но и значительная масса «несобственников» – арендаторов, квартиронанимателей, главным образом, служащие и представители «интеллигентных профессий»: преподаватели, врачи, инженеры, адвокаты, чиновники, офицеры, сотрудники городских, земских и коммерческих учреждений и другие. Многие из них платили в городской бюджет «квартирный налог», сопоставимый с тем, что давал право голоса приказчикам и мелким торговцам.

Горожанин лишался права голоса в том случае, если являлся банкротом (исключая «несостоятельность» по независящим от собственника причинам).

В выборах не могли участвовать чиновники органов местного управления: губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (исключая городского голову), члены губернского правления и чины местной полиции.

Аналогично земскому избирательному праву женщины и лица в возрасте от 21 года до 25 лет, соответствующие требованиям цензов, получали право делегировать на выборы уполномоченных, а опекуны и попечители могли голосовать за своих подопечных.

Избиратели распределялись на три группы по принципу, заимствованному из муниципального права Пруссии. Городской управой составлялся список всех местных налогоплательщиков, имеющих право голоса. Первыми в него включались те избиратели, которые уплачивали наибольшие суммы городских сборов, затем менее состоятельные и так далее, по мере уменьшения сумм, внесенных в доход города. В первое избирательное собрание входили горожане, включенные в список первыми и уплачивающие в совокупности 1/3 всех городских налогов. Второе составляла

---

[49] Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. СПб. 1874. Ст. 48498. С. 825.

более многочисленная группа лиц, следующих далее по списку, и также уплачивающая вместе 1/3 налогов. Наконец, в третьем собрании объединялись все остальные избиратели-налогоплательщики. В соответствии с местными условиями, например в небольших городах, могло быть два избирательных собрания.

Данный принцип организации избирательных курий давал большие преимущества крупным собственникам, так как несколько лиц, стоявших во главе списка городских налогоплательщиков, избирали столько же гласных, сколько самый многочисленный разряд избирателей. Например, в 1884 году в Москве было зарегистрировано 222 избирателя первого разряда, уплачивающих в совокупности 567 665 рублей городских сборов, 1360 избирателей второго разряда, внесших в городской бюджет 567 827 рублей. Третий разряд насчитывал 18 310 человек, заплативших в общей сложности 567 542 рубля. Таким образом, один гласный приходился на 8 избирателей первого разряда, 38 избирателей второго разряда и 298 избирателей третьего разряда[50].

Неудивительно, что степень активности избирателей на городских выборах во многом зависела от того, к какой курии они принадлежали и, следовательно, насколько реальным было их влияние на предстоящий выбор. Так, на московских выборах 1884 года по первой курии явка избирателей составила 43 процента (96 человек), по второй – 17 процентов (228 человек), по третьей – всего 5 процентов (912 человек из 18 310 потенциальных избирателей)[51].

Минимальное количество гласных, подлежащих избранию, составляло 30 человек при 300 избирателях. На каждые дополнительные 150 избирателей полагалось 6 гласных. Максимальное число гласных для нестоличных городов составляло 72 человека.

Учет избирателей и их разделение по собраниям осуществляла городская управа. Она вела постоянный список лиц, имеющих право голоса, и публиковала его за два месяца до выборов. В течение двух недель со дня обнародования списков избирателей горожане имели право представить в городскую управу свои возражения по поводу указанных данных. Утверждение списков избирателей, их распределение по разрядам и рассмотрение отклоненных ходатайств происходило на заседании городской Думы. Несогласные с решением Думы могли оспорить его в семидневный срок, подав жалобу губернатору. Решение «начальника губернии» было окончательным.

Таким образом, в городе проводилось три (или, в отдельных случаях, два) избирательных собрания. Как правило, сначала голосовали избиратели первой курии, затем второй и, наконец, третьей. Каждое собрание про-

---

50 Гурко А.Л. Наши выборы вообще и московские городские в особенности. М., 1889. С. 14.
51 Там же. С. 22.

ходило под председательством городского головы. Для подсчета голосов и организации выборного процесса из состава избирательного собрания назначалось от двух до шести помощников председателя.

Собрание было правомочно осуществлять выборы, если число присутствующих превышало число вакансий. Если число избирателей, прибывших на выборы, было меньше числа избираемых гласных, следовало назначить новые выборы. Повторное собрание приступало к выборам при любом количестве избирателей.

Каждый избиратель имел право выдвижения любого количества кандидатов (включая и себя). Для этого он должен был подать председателю список лиц, которых предстояло включить в число претендентов[52]. В Москве для этого печатались специальные бланки, в которые избиратели вносили имена кандидатов.

Право избрания в гласные имели все участники собрания, в том числе уполномоченные. Один человек мог подать не более двух голосов: один лично и один по доверенности. Лица, выдвигаемые для баллотировки в избирательном собрании, могли не принадлежать к данному разряду избирателей[53].

Закон требовал, чтобы «число гласных из нехристиан» не превышало 1/3 общего числа членов Думы.

Выборы производились путем тайного голосования шарами.

Так же как и при земских выборах, избранными считались кандидаты, получившие более половины голосов членов собрания. Если число таких лиц было недостаточно для заполнения всех вакансий, то учитывались кандидаты, набравшие относительное большинство голосов. Из них составлялся отдельный список в количестве, вдвое превышающем число незанятых мест в Думе. Кандидаты из данного списка ставились на голосование, и для избрания было достаточно получить относительное большинство. Если несколько человек получали равное число голосов, победитель определялся по жребию.

По итогам выборов председатель составлял «выборный лист», оглашал его, после чего все присутствующие заверяли протокол своими подписями. «Не позднее как чрез сутки по окончании выборов» подлинники выборных листов следовало представить в городскую управу. На основании протоколов управа составляла общий список гласных по всем трем разрядам и объявляла его «во всеобщее сведение».

В том случае, если у избирателей или должностных лиц имелись основания считать, что на выборах городских гласных было нарушено избира-

---

52 В Москве лицо, подавшее список кандидатов, должно было заверить его личной подписью, указать свое имя и адрес.

53 «Каждому собранию или разряду избирателей предоставляется выбирать гласных как из собственной среды, так и из числа избирателей, принадлежащих к другим собраниям или разрядам» (Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 года ... С. 827).

тельное законодательство, они имели право в течение семи дней со времени оглашения результатов выборов подать жалобу в городскую управу. Заявления, указывающие на незаконность выборов в целом, городской голова должен был представлять губернатору, рассмотрение вопроса предписывалось осуществлять в губернском по городским делам присутствии. Жалобы по отдельным случаям нарушения норм законодательства рассматривал новый состав Думы, исключая гласных, избрание которых оспаривалось. Признав незаконность избрания отдельных гласных или избирательного собрания в целом, Дума или городское присутствие должны были назначить повторные выборы.

Если в течение семи дней после объявления итогов выборов они не были оспорены в законном порядке или жалобы на нарушения выборного законодательства не были удовлетворены, гласные приступали к осуществлению своей деятельности.

Городская Дума избирала членов распорядительного органа – городской управы и главное должностное лицо городского самоуправления – городского голову. Таким образом, последний являлся главой городской Думы и городской управы.

Проекты реформирования местного представительства в 80-х годах XIX века и «контрреформы» 1890–1892 годов

«Положение о земских учреждениях» 1864 года носило компромиссный характер и во многом отражало борьбу точек зрения, существовавших в русской общественной мысли по вопросам сущности земства как представительного учреждения, его прав и полномочий, особенностей избирательной системы.

В либеральной среде были распространены мнения о необходимости демократизации системы земского представительства. Ряд проектов, разработанных в 60–80-х годах XIX века, предлагал снизить имущественный избирательный ценз, увеличить численность гласных от крестьян, заменить куриальную систему на территориальную, ввести земские институты на более низкой ступени – на волостном уровне.

Но общий ход развития внутриполитического процесса не способствовал реализации этих безусловно прогрессивных идей. По образному выражению современного исследователя, «реформы яркой вспышкой озарили старорежимную феодальную государственность, которая только окрепла в результате отмены крепостного права, хотя и в несколько модернизированном виде»[54].

В конце 60-х годов XIX века существенно уменьшилось влияние представителей «либеральной бюрократии», принимавших активное

[54] Великие реформы в России. 1856–1874. М, 1992. С. 40.

участие в крестьянской и земской реформах. В 70–80-х годах XIX века в правительство пришли люди, негативно воспринимающие либеральную идеологию и, в частности, идею выборного представительства. В земстве и городском самоуправлении они видели потенциальную угрозу самодержавию[55].

Консервативное направление во внутренней политике существенно укрепилось после трагической гибели Александра II, произошедшей 1 марта 1881 года.

В первые годы правления Александра III[56] «Земское положение» не подверглось изменениям. Отчасти отвечая ходатайствам земств, в 1881 году правительство создало Особую комиссию для составления проекта местного управления во главе с товарищем министра внутренних дел М.С. Кахановым[57]. Комиссия открылась 20 ноября 1881 года и работала по февраль 1885 года. За это время был рассмотрен ряд аспектов местного управления и, в частности, вопросы о всесословном земстве и так называемой мелкой земской единице (волостном земстве). В законопроекте, подготовленном Особым совещанием, учрежденным в рамках комиссии, предусматривались прямые выборы земских гласных непосредственно крестьянскими обществами, минуя институт волостных выборных. Для этого уезд разбивался на приблизительно равные по численности избирательные участки, количество которых соответствовало числу гласных. Совещание считало, что крестьянские избирательные собрания должны открывать не представители администрации, а мировые судьи.

По другим актуальным вопросам земского представительства Особое совещание рекомендовало понизить общий ценз активного избирательного права и ввести особые цензы для избирателей, обладающих специальными знаниями и личными заслугами, пересмотреть квоты курий в общем составе уездного земского собрания: «Распределение... общего числа по разрядам избирателей в каждом уезде должно быть установлено с большею чем ныне уравнительностью, по соображению с современными данными об относительной населенности городов и уездов и об относительном количестве имущества, находящегося во владении разных разрядов уездных избирателей»[58]. Наряду с этим Совещание высказалось за увеличение общего числа земских гласных.

---

55 «Поднимается стоглавая гидра земства», – писал в своем дневнике министр внутренних дел П.А. Валуев.

56 Александр III (1845–1894) – российский император (с 1881 г.).

57 Каханов Михаил Семенович (1833–1900) – граф, государственный деятель (статс-секретарь). В 1880–1881 гг. – товарищ министра внутренних дел.

58 Цит. по: Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве ... СПб., 1906. С. 55.

Подобные проекты, хотя и находили сторонников среди членов Кахановской комиссии, шли вразрез с общим направлением внутренней политики промонархии. В 80–90-х годах XIX века правительством Александра III был провозглашен курс на пересмотр наследия эпохи Великих реформ – в исторической литературе эти мероприятия носят название «контрреформ». Политическая инициатива принадлежала убежденным противникам либеральных доктрин. Среди них необходимо выделить М.Н. Каткова[59], Д.А. Толстого[60], И.Д. Делянова[61], К.П. Победоносцева[62], В.П. Мещерского[63]. Деятели эпохи контрреформ отстаивали консервативные начала, те формы общественной жизни, которые, по их мнению, способствовали укреплению основ монархии.

Комиссия М.С. Каханова была распущена 1 мая 1885 года. Дальнейшая работа по реформированию земства проходила под непосредственным руководством министра внутренних дел Д.А. Толстого.

Одним из главных идеологов политики контрреформ стал А.Д. Пазухин[64]. В январе 1885 года он опубликовал статью «Современное состояние России и сословный вопрос»[65] – своего рода манифест консервативного лагеря. Автор последовательно проводил мысль о негативных последствиях введения всесословного земства. Он полагал, что земские собрания, состоящие из представителей различных общественных групп, имеющих разнообразные, часто диаметрально противоположные цели и интересы, не могут слаженно работать в интересах монархической государственности. А.Д. Пазухин приводил примеры недобросовестности земских деятелей, их стремления к личной наживе.

Особое негодование публициста вызывали попытки интеллигенции привносить в земства «идеи», т.е. либеральную идеологию. Негативные явления, описанные А.Д. Пазухиным, были хорошо известны русской общественности. Земства подвергались критике как «справа», так и «слева». Но если авторы, стоявшие на либеральных позициях, считали, что недостатки земской деятельности являются следствием недемократичного выборного законодательства и общего характера внутренней

---

59 Катков Михаил Никифорович (1818–1887) – общественный деятель, публицист.

60 Толстой Дмитрий Андреевич (1823–1889) – граф, государственный деятель. В 1882–1889 гг. – министр внутренних дел.

61 Делянов Иван Давидович (1818–1897/98) – граф, государственный деятель. С 1882 г. – министр народного просвещения.

62 Победоносцев Константин Петрович (1827–1907) – государственный деятель. В 1880–1905 гг. – обер-прокурор Синода.

63 Мещерский Владимир Петрович (1839–1914) – общественный деятель, публицист.

64 Пазухин Алексей Дмитриевич (1845–1891) – публицист, общественный деятель. Уездный предводитель дворянства в Симбирской губернии, член Кахановской комиссии, затем сотрудник министерства внутренних дел.

65 Публикуется на странице 204 настоящего номера.

политики самодержавия, то консерваторы объясняли все недостатки местного управления внедрением в общественную жизнь «начал, глубоко противных нашей истории и потребностям государственным»[66] и, в частности, цензового представительства. Непоследовательные и половинчатые попытки модернизации централизованной системы феодально-абсолютистской государственности, ограниченный допуск к общественной и административной деятельности представителей новых социальных слоев («разночинцев», предпринимателей, мелких землевладельцев недворянского происхождения, интеллигенцию) – все это воспринималось как покушение на основы российской монархии.

Центральным местом статьи А.Д. Пазухина стал призыв провести реформу земского и городского управления, заменить бессословное начало сословным, установить «представительство от сословий вместо представительства от случайных групп разного рода имущественников» в целях «водворения твердого политического порядка»[67].

Вскоре А.Д. Пазухин был назначен руководителем канцелярии министерства внутренних дел и приступил к подготовке законопроектов, направленных на реформирование местного управления. 12 июля 1889 года было издано «Положение о земских участковых начальниках». В уезде учреждалось новое должностное лицо – земский начальник, наделенный административными и судебными функциями в пределах «участка» – нескольких волостей (как правило, на уезд приходилось 4–5 «участков»). Земский начальник утверждал и опротестовывал решения сельских и волостных сходов, утверждал избрание волостных старшин, мог подвергать своим решением краткосрочному административному аресту любое лицо волостного управления (старост, старшин, волостных судей), налагать на крестьян штрафы и арестовывать их. Принятием данного «Положения» упразднялись уездные мировые судьи, их функции переходили к земским начальникам. Эта должность не являлась выборной. Земские начальники назначались министерством внутренних дел по представлению губернатора из числа местных дворян[68].

Введение института земских начальников стало первой частью реформы местного управления, запланированной Д.А. Толстым и А.Д. Пазухиным. Ими был подготовлен проект нового «Земского положения», однако не все идеи, содержащиеся в этом документе, были под-

---

66 Пазухин А.Д. Современное состояние России и сословный вопрос // Русский вестник. 1885. Январь. С. 9.

67 Там же. С. 55.

68 «В лице... земских начальников сельские и волостные крестьянские учреждения, а также и все крестьянское и некрестьянское деревенское население получало в начальники местного барина, дворянина-землевладельца», – так оценивал этот судебно-административный институт А.А. Кизеветтер (Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий. М., 1997. С. 109).

держаны столичной бюрократией. В Государственном совете проект подвергся критике. В частности, было отклонено предложение предоставить дворянам право участвовать в уездном земском собрании, минуя выборы, в силу наличия у них земельной собственности определенной площади.

Но в целом новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 года соответствовало требованиям, заявленным в 1885 году А.Д. Пазухиным и его единомышленниками. Новый закон вводил понятие земского избирательного собрания. В большинстве уездов проводилось два таких собрания: в первом имели право голоса исключительно дворяне (как потомственные, так и личные), во втором – городское население.

Аналогично «Земскому положению» 1864 года право представительства в земском собрании имели юридические лица, обладающие цензовой собственностью. Также был сохранен порядок избрания уполномоченных от лиц, не обладающих достаточным объемом собственности, чтобы лично принять участие в соответствующем избирательном собрании. Женщины-собственницы сохранили право косвенного представительства, их доверенными лицами на выборах могли быть только ближайшие родственники.

По сравнению с предыдущим, земское законодательство 1890 года уделяло значительно больше внимания определению обстоятельств, при которых лицо утрачивает право участия в избирательных собраниях и, следовательно, активное и пассивное избирательное право. Помимо возрастного, сословного и имущественного цензов, предусматривалось изъятие из состава избирателей вследствие правовой несостоятельности, банкротства, совершения преступлений или проступков, подлежащих наказанию по нормам уголовного, административного или корпоративного законодательства. Кроме того, запрещалось участие в выборах отдельных должностных лиц[69].

Отдельным документом избирательного права были лишены евреи[70].

Существенному изменению подверглось земское представительство крестьян. Согласно «Земскому положению» 1864 года гласные от крестьян избирались на съезде выборных от сельских обществ; по новым

---

69 Председатели и члены местных губернских по земским делам присутствий (за исключением губернских предводителей дворянства), председатели губернских земских управ, члены управ от губернского земского собрания, священно- и церковнослужители христианских исповеданий, местные чины прокурорского надзора, лица, занимающие полицейские должности в губернии.

70 «Евреев, впредь до пересмотра действующих о них узаконений, не допускать к участию в земских избирательных собраниях и съездах» (Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 12 июня 1890 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. X. Отд-ние 1-е. СПб. 1893. Ст. 6927. С. 493).

правилам они избирались на волостном сходе – по одному от волости. Если число волостей в уезде не превышало определенного правительством количества гласных от крестьян в уездном земском собрании, сход избирал двух гласных. Затем список выбранных поступал к губернатору, который определял, какие лица будут непосредственно участвовать в заседаниях уездного земского собрания, а какие останутся в резерве для замещения вакансий[71]. В среднем, один гласный от крестьян приходился на 3000 «домохозяев».

Порядок выборов сохранился в своих основных чертах. Они проводились один раз в три года. Срок выборов определял губернатор по представлению уездной земской управы. Избирательным собраниям предшествовали избирательные съезды, на которых определялись уполномоченные от дворян-землевладельцев и городских собственников, не соответствовавших требованиям полного имущественного ценза.

«Положение» 1890 года предписывало земским управам вести постоянные списки лиц, наделенных активным избирательным правом. За четыре месяца до выборов эти списки публиковались в губернских «Ведомостях». В течение месяца[72] население могло направлять в уездную земскую управу заявления в связи с содержанием данных списков. Управа рассматривала эти заявления, вносила изменения в списки и сообщала заявителям о своих решениях. Неудовлетворенные ходатайства могли быть направлены губернатору, который передавал их для рассмотрения в губернское по земским делам присутствие. За месяц до выборов исправленные списки избирателей вновь публиковались в губернских «Ведомостях». Они приобретали официальный характер и не подлежали изменению.

Первое избирательное собрание проходило под председательством уездного предводителя дворянства, второе – городского головы. «Положение о земских учреждениях» 1890 года предписывало использовать тайный способ голосования с помощью шаров.

Избирательное собрание было вправе осуществлять выборы, если количество присутствовавших на нем избирателей на 2/3 превышало число гласных, подлежащих избранию. Если до трех часов дня данный кворум не собирался, то все присутствующие избиратели считались выбранными в гласные без баллотировки.

---

[71] Современник так комментировал практическое применение данной нормы: «Губернатор, получив список кандидатов, не имеет, конечно, никаких данных, чтобы выбрать одного предпочтительно перед другим. Ему, конечно, нужно обратиться к кому-нибудь, кто бы ему рекомендовал лучших людей: естественно, в большинстве случаев, обратиться к предводителю. Предводитель тоже не знает, на ком остановиться, и вынужден просить рекомендации земского начальника. Можно ли при этом сказать, что выборы гласных падают на тех, которых бы желали иметь гласными сами крестьяне» (Новиков А.И. Записки земского начальника. СПб., 1899. С. 154).

[72] В Вологодской, Вятской, Олонецкой, Пермской губерниях – два месяца.

Гласные могли быть избраны как лично, так и заочно из числа лиц, обладающих пассивным избирательным правом. Для того чтобы быть выбранным, кандидат должен был «получить более избирательных, нежели неизбирательных голосов». Согласно «Земскому положению», если число лиц, получивших более половины голосов, превышало количество вакансий, предусмотренное расписанием, избранными считались претенденты, получившие наибольшее число избирательных шаров, а при равенстве результатов избрание следовало производить по жребию. Лица, не попавшие в состав гласных в результате такого отбора, являлись кандидатами.

Процедура выборов завершалась составлением протокола («выборного листа»), который оглашался на собрании и скреплялся подписью председателя и всех присутствующих избирателей.

Введенный в 1864 году порядок установления итогов и рассмотрения спорных ситуаций не претерпел существенных изменений. «Выборные листы» поступали в соответствующие уездные земские управы. Там составлялся список гласных и кандидатов, после чего списки вместе с подлинниками «выборных листов» направлялись губернатору. В тех случаях, когда имелись основания рассмотреть законность осуществленных выборов, губернатор представлял вопрос на рассмотрение губернского по земским делам присутствия. Если присутствие принимало решение об отмене выборов по отдельному съезду, законодательство предписывало произвести новые выборы. Если незаконным признавалось избрание отдельных лиц, то «опротестованные» гласные заменялись кандидатами, а при их недостатке назначались дополнительные выборы. В результате данных мероприятий число земских гласных в уезде должно было составлять не менее 2/3 от установленного количества. Если по каким-либо причинам этого не удавалось достичь, министр внутренних дел либо продлевал на три года срок полномочий предыдущего земского собрания, либо назначал своей властью его председателя и членов.

Избирательное законодательство было сконструировано таким образом, чтобы обеспечить приоритет дворянского сословия в земских собраниях. Первое (дворянское) избирательное собрание выбирало 55 процентов всех уездных гласных, тогда как ранее первая курия давала до 50 процентов земцев. Квота гласных-крестьян снизилась с 40 до 32 процентов. Представительство городских собственников в уездном земстве составляло 12,8 процента.

Общая численность гласных сократилась с 13 196 по «Положению» 1864 года до 10 236 по «Положению» 1890 года. Более наглядно изменение в социальном составе земств в результате «контрреформы» может быть представлено следующими данными[73]:

---

[73] Энциклопедический словарь Гранат. 13-е изд., стереотипное. Т. XXV. Стлб. 232.

Земских гласных	По «Положению» 1864 г.		По «Положению» 1890 г.	
	Число	%	Число	%
Уездных	13196	100	10236	100
В том числе дворян и чиновников	5595	42,4	5647	55,2
Духовенства	305	2,3	–	–
Разночинцев	2223	16,9	1415	13
Крестьян	5073	38,4	3174	31
Губернских	2274	100	1618	100
Дворян и чиновников	1862	81,9	1448	89,5
Разночинцев	255	11,2	141	8,7
Крестьян	157	6,9	29	1,8

В 1892 году пересмотру подверглось законодательство, регламентирующее порядок избрания представительных органов городского управления. Согласно новому «Городовому положению», принятому 11 июня 1892 года, в городах вместо трех курий вводилось единое избирательное собрание. Имущественный ценз, дававший право голоса в собрании, был существенно увеличен. По новому закону избиратели (как физические, так и юридические лица) должны были обладать в городе недвижимостью, оцененной для взимания налога в сумме не менее 3000 рублей в Санкт-Петербурге и Москве, не менее 1500 рублей в крупных губернских центрах, не менее 1000 рублей в губернских и уездных городах с населением от 150 000 человек. В остальных городах право голоса давало наличие недвижимости стоимостью от 300 рублей.

Активное избирательное право имели также предприниматели, состоящие в первой и второй купеческих гильдиях.

Возрастной ценз избирателей не изменился, он составлял 25 лет.

В отличие от «Положения» 1870 года избиратели, не обладавшие полным цензом, не имели права избирать уполномоченных для участия в выборах гласных городской Думы. В том случае, если на выборах было избрано менее 2/3 положенного числа гласных, недостающие члены городской Думы назначались распоряжением министра внутренних дел из числа лиц, избиравшихся ранее.

Аналогично земскому городское избирательное право содержало норму, запрещающую участие евреев в городских выборных мероприятиях. Исключение составляли регионы так называемой черты оседлости – губерний западных и юго-западных окраин Российской империи, большей части Украины. В этих регионах в каждом городском поселении властям предписывалось составить «особый список евреев, которые... могли бы

быть избираемы в городские гласные или уполномоченные»[74]. Число прочих гласных-«нехристиан» не должны было превышать 1/5 от общего числа членов городской Думы.

По новому «Положению» количество гласных в Думе определялось следующим образом. От первых 100 избирателей полагалось 20 гласных. На каждые дополнительные 50 избирателей приходилось по 3 гласных. Для столиц максимальная численность городской Думы составляла 160 человек, для крупных губернских центров с населением свыше 100 000 человек – 80, для прочих губернских и уездных городов – 60 человек, в остальных – 40.

В результате реформ 1890 и 1892 гг. институты земского и городского самоуправления приобрели четко выраженный сословный характер. В таком виде они функционировали вплоть до 1917 года, когда старые учреждения были упразднены в ходе революционных преобразований.

Земское представительство в начале XX века

В конце XIX – начале XX века отдельные общественные деятели и политические группы неоднократно выдвигали предложения о необходимости реформ, направленных на либерализацию властных и публично-правовых институтов, введения демократических прав и свобод. Российская государственность нуждалась в модернизации, в приспособлении к новым жизненным реалиям[75]. В широком перечне проблем, поставленных либеральной общественностью в начале XX века, ключевое место занимали вопросы организации народного представительства – как на общероссийском уровне, так и на низовом – в рамках местного самоуправления.

В частности, подвергалась критике система земского и городского представительства, основанная на сословных принципах и высоких нормах имущественного ценза. Выдвигались проекты введения волостного земства – так называемой мелкой земской единицы. Важной проблемой являлась реорганизация местного самоуправления в национальных регионах, «неземских» губерниях России.

Принципы формирования уездных земских собраний, введенные «контрреформой» 1890 года, создали условия, при которых ничтожно малый процент населения имел право избирать и быть избранным в земские гласные. При этом сокращение численности провинциального дворянства приводило к тому, что в первом избирательном съезде выборы часто носили фиктивный характер. Количество избирателей-дворян часто не превышало числа гласных, подлежащего избранию. В таком случае голосование не производилось, все избиратели, прибывшие на съезд, автоматически становились членами

---

74 Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 11 июня 1892 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. СПб., 1895. Ст. 8708. С. 432.

75 История России. Народ и власть: из лекций, прочитанных в российских университетах. СПб., 1997. С. 430.

уездного земского собрания. Нередко число «избранных» таким образом земцев не достигало количества, установленного правительством. В таком случае собрание включало в список гласных тех дворян, обладающих цензовой собственностью, которые не присутствовали на выборах лично. Но несмотря на все преимущества, данные дворянству «Земским положением» 1890 года, во многих уездах дворянство объективно не могло делегировать столько гласных, сколько требовалось по квоте министерства внутренних дел.

В условиях, когда закон автоматически предоставлял дворянам до 55 процентов мест в уездном земском собрании, теряла смысл борьба представителей других сословий за членство в земстве. Второе (городское) избирательное собрание и выборы гласных от крестьян часто срывались из-за неявки избирателей. Например, в 1913 году в Симбирском уезде из 1149 избирателей второго собрания участвовали в голосовании 22 человека. В 1898–1901 гг. по тем же причинам в 60 уездах не состоялись выборы в первых избирательных собраниях и в 61 уезде – во вторых.

В результате, в конце XIX – начале XX века состав земских собраний приобретал все более элитарный характер. Если в конце XIX века один гласный приходился в среднем на 4,5 дворянина и на 17,4 избирателя от других сословий (кроме крестьян), то в 1910–1912 гг. по дворянской курии один гласный выбирался 3,1 избирателя, а по второй курии – 28,6 избирателя[76].

Предложения по изменению ситуации, реформированию земской избирательной системы выдвигались в первую очередь самими земцами, сознающими недостатки сословно-цензового представительства.

Важным элементом различных проектов земской реформы являлась идея о расширении сферы местного представительства путем создания волостного земства. Проблема создания «мелкой земской единицы» была одной из ключевых среди других проблем реформирования российской государственности. Она затрагивала интересы подавляющего большинства населения Российской империи – крестьянства. Уже в период отмены крепостного права правительство было поставлено перед проблемой организации новых властных структур, позволяющих в изменившихся условиях осуществлять контроль многомиллионным сельским населением. Политика самодержавия по отношению к крестьянству базировалась на патерналистской идеологии. Государственные и общественные деятели середины XIX – начала XX в. сознавали, что политический строй, сложившийся в России, существует во многом благодаря наличию мощного административно-полицейского и бюрократического аппарата, держащего в подчинении крестьянские массы.

К началу XX века в России была создана такая модель местного управления, при которой политическая жизнь крестьянства была ограничена рамками волости. Суд, выборы в земство и позднее в Государственную думу – любое публично-правовое участие осуществлялось исключительно в рамках

---

76 Лазаревский Н.И. Земское избирательное право // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 65.

волости. Следовательно, любая реформа сельского управления, а тем более ее демократизация, неизбежно вызвала бы цепь серьезных изменений во внутриполитической жизни страны. Николай II[77] и его администрация были не в состоянии решать сложные задачи структурных преобразований.

Реформирование государственных институтов шло в чрезвычайных условиях под влиянием нарастающей революции. Оно осложнялось субъективными факторами, в частности, особенностями идеологических стереотипов лиц, осуществлявших реформы. В целом для внутренней политики Николая II было характерно «реформирование без реформ», правительство делало все возможное для противодействия развитию народовластия, демократического представительства.

Проблема организации выборных земских учреждений на низовом – волостном уровне была поставлена отдельными общественными деятелями еще в 60-х годах XIX века. Впоследствии подобные предложения неоднократно выдвигались земскими деятелями и в ряде случаев рассматривались правительственными структурами в качестве законопроектов (например, в Кахановской комиссии). Но ни один из этих проектов не был реализован на практике.

В 1904 году необходимость изменения системы местного управления посредством создания низовых земских учреждений впервые была отмечена правительственным постановлением. В Указе Николая II от 12 декабря 1904 года говорилось следующее: «Для упрочения правильного в отечестве нашем хода государственной и общественной жизни признаем неотложным... предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведовании различными сторонами местного благоустройства, даровав им для сего необходимую в законных пределах самостоятельность, и призвать к деятельности в этих учреждениях на однородных основаниях представителей всех частей заинтересованного в местных делах населения, с целью успешнейшего же удовлетворения потребностям оного, образовать, сверх ныне существующих губернских и уездных земских учреждений в теснейшей с ними связи общественные установления по заведованию делами благоустройства на местах в небольших по пространству участках»[78].

В период революции 1905–1907 годов либеральными и демократическими общественными организациями был разработан ряд проектов, направленных, в частности, на изменение норм приобретения права голоса на земских выборах.

Однако реформа государственного управления, предпринятая правительством под влиянием революционных выступлений и выразившаяся в

---

77 Николай II (1868–1918) – российский император (с 1894 г.). Под влиянием революционных событий начала 1917 г. отрекся от престола (2 марта 1917 года). С 8 марта 1917 года фактически находился под арестом; перемещен в Тобольск, затем в Екатеринбург. 17 июля 1918 года расстрелян в Екатеринбурге вместе с семьей и приближенными.

78 Цит. по: Френкель З.Г. Волостное самоуправление. М., 1999. С. 26.

создании общенациональных представительных учреждений, в частности, Государственной думы, не затронула нормы земского и городского избирательного права. Единственным значимым правовым документом в области земского представительства стал Указ Николая II «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний» от 5 октября 1906 года. Этим законом «сельские обыватели», т.е. крестьяне, разночинцы и др. категории населения, были допущены к выборам земских гласных в составе второго избирательного собрания при условии наличия у них цензовой собственности. При этом за ними сохранялось право участия в волостных избирательных сходах.

Согласно «Земскому положению» 1890 года крестьянские представители в уездное земство избирались на волостных сходах в количестве, превышающем установленную квоту. Решение о том, кто из числа избранных станет исполнять обязанности гласного, а кто будет внесен в список кандидатов, принималось губернатором. Указ от 5 октября 1906 года разрешал самим гласным, избранным крестьянами, определить очередность исполнения этой должности[79].

Данные уступки, безусловно, не могли претендовать на сколь-либо существенное изменение основ местного представительства. Предполагалось, что законопроекты о реформировании земских и городских учреждений будут подготовлены Государственной думой и Государственным советом[80].

20 февраля 1907 года в Думу был внесен проект закона о «мелкой земской единице», но он не был принят, так как Дума вскоре была распущена. Основная идея этого правительственного законопроекта заключалась в

---

79 «Избранные волостными сельскими сходами кандидаты в гласные от сельских обществ созываются уездным предводителем дворянства (либо заменяющим его лицом) на особый съезд для избрания из своего состава положенного числа гласных и определения, посредством выбора, очереди заступления гласных отдельными кандидатами» («Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний». Именной Высочайший указ, данный Сенату. 5 октября 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. СПб. 1909. Ст. 28392. С. 891).

80 Действительно, в 1907 году конституционно-демократической партией был внесен в Думу проект закона о выборах земских гласных. Законопроект предполагал, что в земских выборах могут участвовать местные жители (как мужчины, так женщины) в возрасте от 21 года, прожившие на территории уезда не менее шести месяцев. Право голоса не ограничивалось по национальному или конфессиональному принципу. Численность депутатов, избранных в городах, не должна была составлять более 50 процентов всего уездного земства.

Проект партии кадетов не был реализован. В 1908 году варианты реформы земского представительства разработали Союз 17 октября и социал-демократы, но они также не были приняты. 10 декабря 1912 года Государственной думе был предложен новый законопроект, разработанный Союзом 17 октября. В нем можно отметить две основные идеи: уменьшение ценза вдвое и возвращение к системе распределения избирателей между первым и вторым избирательными собраниями не по сословиям, а на основе имущественного ценза. Но и этот более чем умеренный законопроект проправительственной партии не был реализован на практике.

признании принципа всесословности как основы организации местного представительства. П.А. Столыпин[81] выступил с инициативой организации поселкового самоуправления. В небольших селениях предполагалось ввести поселковые сходы, в которых участвовали владельцы любой недвижимости, уплачивающие земские сборы, – от 2 рублей в год. В более крупных поселках представительство населения осуществлялось через поселковые собрания. Выборы в волостное земское собрание должны были проводиться по двум разрядам избирателей. Квота каждого разряда определялась на основе суммы земских сборов, уплачиваемых всей группой в совокупности.

Под влиянием жесткой критики со стороны консервативного дворянства и земства законопроект о волостном земстве был существенно переработан министерством внутренних дел и внесен во вновь созванную Думу. В частности, изменения коснулись порядка приобретения населением избирательного права на выборах в волостное земство. Правительство решило использовать прусскую избирательную систему, ранее применявшуюся в «Городовом положении» 1870 года. Право голоса планировалось предоставить лишь владельцам недвижимого имущества, обложенного земским сбором. Безземельное крестьянство отстранялось от участия в волостном земстве. Избиратели делились на четыре курии: три составляли индивидуальные избиратели (в соответствии с суммами вносимых земских сборов), четвертая представляла общинное землевладение.

Но даже в таком виде проект «мелкой земской единицы» был обречен на неприятие правящей элитой. В 1911 году Дума одобрила закон о волостном земстве, но в Государственном совете, по словам современника, он был «заживо похоронен в комиссиях». Аналогичная ситуация повторилась в 1914 году, когда после долгих обсуждений сходный законопроект был принят 4-й Думой, но не получил большинства в Государственном совете. В период мировой войны, в обстановке неудач на фронте, в Государственной думе активизировалась либеральная оппозиция. В 1916 году либеральные круги вновь выдвинули идею демократизации местного самоуправления. Они полагали, что мероприятия по расширению народного представительства на местах укрепят тыл, окажут положительное влияние на хозяйственную деятельность. Но вновь законопроект, принятой Думой, не смог преодолеть сопротивление консерваторов Государственного совета.

В начале XX века наряду с вопросами реформирования земской избирательной системы и введения «мелкой земской единицы» существовала проблема демократизации системы местного управления в национальных окраинах. Политические организации, региональная

---

[81] Столыпин Петр Аркадьевич (1862–1911) – государственный деятель. В 1903–1906 гг. – саратовский губернатор. В 1906–1911 гг. – министр внутренних дел и председатель Совета министров. Погиб в результате террористического акта.

общественность неоднократно выступали с предложениями учреждения земских учреждений в Сибири, в так называемом Западном крае. Существовали проекты организации представительного самоуправления на Кавказе. Но, как и в случае с реформированием земства, эти инициативы встретили сильное противодействие правительства. Даже в том случае, когда инициатива реформ исходила от представителей высшей администрации, преобразования осуществлялись таким образом, чтобы не нарушить привычных, устоявшихся традиций.

В 1910 году П.А. Столыпиным был разработан проект введения земства в так называемом Западном крае (Витебская, Волынская, Киевская, Минская, Могилевская и Подольская губернии). Национальный состав жителей края был неоднородным. Среди помещиков преобладали поляки. Крестьянство составляли белорусы, украинцы, русские. В связи с этим П.А. Столыпин предполагал разделить избирателей не по сословному, а по национальному принципу. Причем на долю поляков приходилось меньше гласных, чем на долю «неполяков». Это означало, что в новом земстве крупные помещики окажутся в меньшинстве[82]. При обсуждении законопроекта в Думе был вдвое снижен имущественный ценз для избирателей. В результате закон был раскритикован как «правыми», так и либеральной интеллигенцией. 4 марта 1911 года Государственный совет не поддержал статью о национальных куриях. П.А. Столыпин, потрясенный случившимся, немедленно подал в отставку. Но благодаря твердой позиции вдовствующей императрицы Марии Федоровны Николай II был вынужден отклонить прошение главы правительства об отставке и согласился издать «Положение» о западном земстве, минуя Государственный совет. Законы могли быть утверждены царем и без одобрения представительных органов в том случае, если их деятельность была прекращена. На период с 12 по 15 марта 1911 года Дума и Государственный совет были временно распущены и закон о западном земстве вступил в силу.

Итак, в начале XX века перед российской государственностью была поставлена проблема реформирования структур местного управления, замены сословного представительства демократическим, привлечения большинства населения страны к участию в местном управлении. Но, несмотря на определенные усилия либеральных кругов, предпринятые сначала в рамках общественных инициатив и земских и городских ходатайств, а позднее путем выдвижения законопроектов в Государственной думе, эти проблемы не были решены. Февральская революция 1917 года привела к ликвидации монархии, а вскоре и всей прежней системы организации власти и управления, в том числе местного.

---

82 Зырянов П.Н. Петр Аркадьевич Столыпин // Вопросы истории. 1990. № 6. С. 70.

А.И. ВАСИЛЬЧИКОВ

Из «Введения» к книге «О самоуправлении»*

Предмет этого сочинения есть исследование тех порядков внутреннего местного управления, которые входят в круг действий крестьянских, земских и мировых учреждений.

Отыскивая общий смысл и разум этих законоположений, мы свели их в одно общее понятие и под одно руководящее начало, которое называем самоуправлением.

Оно означает, по нашему разумению, участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества; это участие в известном размере допускается во всех государственных организациях, и при самых централизированных формах правления местным жителям предоставляется все-таки весьма обширный и многосложный круг действий, преимущественно по тем предметам ведомства, которые могли бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления.

Поэтому мы видим, что один из обыкновеннейших приемов современных правительств состоит в том, что они расширяют и усложняют круг ведомства местных учреждений властей, но вместе с тем стесняют их самостоятельность и таким образом пользуются обязательной их службой по наряду и личными их повинностями для того только, чтобы сократить государственный бюджет и утаить некоторую часть расходов и повинностей, переводя их из официальной государственной росписи в негласные сметы отдельных обществ и провинций.

ВАСИЛЬЧИКОВ Александр Илларионович (27.10.1818–02.10.1881) – князь, русский ученый, общественный деятель, публицист. Подготовил ряд капитальных научных трудов о землевладении, земледелии и самоуправлении в России, где на большом фактическом материале доказывал необходимость сохранения и укрепления крестьянской общины как средства экономического процветания России и спасения ее от революции. Убежденный сторонник местного самоуправления, Васильчиков видел в нем необходимое условие для поднятия умственного и нравственного состояния русского народа.

* А. Васильчиков. О самоуправленіи. Сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ земскихъ и общественныхъ учрежденій. Санкт-Петербургъ. 1872.

Но само собою разумеется, что подобная система, возлагающая на местных обывателей все тягости управления без соответствующих прав, не заслуживает названия «самоуправление». Оно получает свое значение только с той поры, когда местные жители получают действительное влияние на ход дел и хотя бы круг, в котором это влияние обнаруживается, и оставался тесным и ограниченным, но общественная самостоятельность скорее выигрывает от такого стеснения, чем от чрезмерного расширения своей инициативы и усложнения предметов ведомств.

Поэтому мы видим, что те народы, которые достигли действительной самостоятельности и истинной свободы, начали свое политическое поприще с того, что закрепили за собой несколько простых, но существенных прав и преимуществ и, не увлекаясь общечеловеческими соображениями и политическими притязаниями, старались утвердить свою независимость в тесной среде местных интересов. Первый их шаг к самостоятельности был направлен к тому, чтобы налоги и повинности, устанавливаемые центральной властью, раскладывались на местах, по собственным соображениям обывателей, по платежным их средствам, по ценности и доходности их имуществ. Само установление налога может зависеть от общих государственных соображений, но распределение податей и личных служб и повинностей очевидно не может быть произведено иначе, как по местному расчету самих податных сословий, и поэтому право земских раскладов есть первый и самый существенный шаг к самоуправлению.

Второй период развития общественной самостоятельности заключается в том, что самое расходование сумм на предметы местных нужд и польз поручается местным собраниям или сходкам, составленным из тех же податных обывателей.

Наконец, третье и последнее движение той же народной силы обнаружилось в том, что действия местных учреждений и властей по раскладке повинностей и по расходованию сумм были изъяты из ведомства правительственных начальств и агентов и поручены разбирательству тех же местных властей, связанных с народонаселением солидарностью податных окладов и всех прочих хозяйственных интересов; этим земским судебным властям поручено было впоследствии и разбирательство всех прочих хозяйственных дел, нарушений и проступков, и этим учреждением местных суда и расправы, принявших название мирового института, завершено было постепенное развитие общественной самостоятельности.

Таким образом, полное понятие о местном самоуправлении у тех народов, где оно действительно существует, сложилось из этих трех простых и непосредственных действий: раскладки податей, расходовании земских сборов и местных суда и расправы.

В них, по нашему разумению, заключается существо того порядка внутреннего управления, которое в Англии и Америке называется selfgovernment.

Оно строго отличается от народного представительства, которое означает также участие народа, но в другой сфере гражданской самодеятельности, в верховном правлении, в законодательной и финансовой власти и в отличие от местного самоуправления могло бы быть названо народным самоправлением. Мы говорим, что понятия эти различны, хотя они и исходят из одного общего начала: правление относится к управлению как учредительная власть к исполнителъной, как установление законов или налогов к применению этих законов и взиманию или расходованию податных сумм.

Из этого следует, что местное самоуправление, по точному буквальному смыслу слова, имеет предметом только распоряжения и действия, предусмотренные законами, установленные высшими властями, самодержавными или представительными, и местные учреждения могут домогаться независимости и самостоятельности только в пределах, установленных этими властями.

Какие же могут и должны быть эти пределы? Где превращается круг действий местных, общественных и земских учреждений? Где начинается область правительственных действий?

Этими вопросами разрешается участь народного самоуправления.

Ответы на них разногласны до бесконечности.

Чародийное влияние французской революции отвлекло вообще внимание современной Европы от практических, мелочных забот управления и перенесло все помыслы и стремления к высшим вопросам о формах правлений, о правах человека, о равновесии властей, об избирательных законах.

Целое столетие продолжались эти опыты, эти изыскания высших законов общечеловеческого благоденствия, и когда они уже, по-видимому, были отысканы, введены, установлены, оказалось, что в лучших из них, усовершенствованных по указанию величайших мыслителей нашего века, не доставало чего-то, какого-то внутреннего органа, которого сочинители и строители новейших конституций не умели ни придумать, ни открыть. Механизм был полный и верный и по всем правилам политической механики должен был идти и вести народы к свободе и благосостоянию.

Но он шел так порывисто и неровно, что вскоре сделалось заметно, что сама Франция и государства, принявшие и перенявшие учреждения великой нации, отстают от современного движения и что другие народы, руководимые другими началами и, по-видимому, оставшиеся в стороне от философии и революций XVIII века, опережают континентальную Европу в свободе и благосостоянии народных масс. Тогда, и не ранее как в 50-х годах настоящего столетия, обращено было особое внимание на порядок управления, принятый в двух государствах, политическое могущество коих развивалось совместно с свободой народа, и по справке разных ученых и публицистов оказалось, что этот порядок называется в Англии и Соединенных штатах selfgovernment, самоуправлением.

С тех пор эта система сделалась любимым предметом изучения и вместе с прочими английскими обычаями, нравами и вкусами вошла в моду великосветских обществ других стран.

Английский high-life, английский sport и английский selfgovernment получили право гражданства в континентальной Европе почти одновременно.

В известных политических и литературных кругах вошло в обычай представлять английское самоуправление как образец аристократической организации, и главные черты, которые бросались в глаза и выставлялись напоказ, были: безвозмездная служба крупных землевладельцев, полновластие мировых судей, назначаемых из местных помещиков, независимость их от администрации, и слова gentry, nodility, landlord выговаривались, и притом с английским ударением, как главные, первообразные selfgovernment в Англии.

Мы постараемся доказать, что эти понятия столь же поверхностны, сколь и ошибочны и что самоуправление утвердилось в Англии не потому, что оно было аристократическое, а, напротив, потому, что высшие сословия в Англии отреклись от всех льгот и преимуществ, которых домогаются землевладельцы других стран и которые, по их понятиям, составляют существо аристократий.

Вообще, вникая в это многосложное дело местного самоуправления, нам представилось, что всякие частные, односторонние исследования учреждений одной страны представляют предмет в превратном виде, что разумные выводы и умозаключения могут быть сделаны только из сравнения, сопоставления разных систем управления у разных народов, и мы предприняли настоящий труд с тою именно целью, чтобы ознакомиться с порядком местного управления в разных его видах.

Метода, нами принятая, состоит в том, чтобы изложить в кратких, по возможности, очерках существенные правила, принятые в иностранных государствах для хозяйственного, общественного благоустройства, составляющего главный предмет ведения местных властей и учреждений, затем сличить их с теми порядками, которые введены в России новейшими законоположениями: о крестьянском, земском и мировом управлении, далее сравнить с этими современными, нововведенными началами те правила внутреннего управления, которые еще существуют или, по крайней мере, признаются еще существующими и действующими в России на основании прежних уставов и положений, врачебного, строительного, о народном продовольствии, народном здравии и проч.

Не прибегая к обыкновенной уловке авторов просить снисхождения читателей, мы, однако, имеем право заявить, что предмет этот слишком сложен, чтобы быть исчерпанным нашим посильным трудом.

Обзор, нами представляемый, может разве служить оглавлением для дальнейших исследований и некоторым руководством для других, более точных и обдуманных изысканий и выводов.

Картина, вышедшая из-под нашего пера, оказалась такою смутною, разноцветной и пестрой, что мы поневоле принуждены были воздержаться от всяких заключений и отложить до более светлых дней предположения о будущих исправлениях и улучшениях.

Наше дело состояло только в том, чтобы описать существующие порядки, положение вещей, как оно есть, в России и в других государствах, каким порядком и на основании каких правил, узаконений или обычаев производится раскладка повинностей, взимание налогов, оценка имуществ, починка дорог, призрение неимущих, содержание больниц и народных школ, местный суд и общественная расправа.

Но так как главною целью, которую мы себе предположили, было сравнение наших учреждений с иностранными, то мы должны были, чтобы стеснить раму наших исследований, выбрать из современных законодательств те, которые представляются лучшими, полнейшими образцами разных систем управления.

И.С. АКСАКОВ

По поводу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»*
(извлечения)

Новый год ознаменовался новым правительственным даром: на днях обнародованы: указ Правительствующему сенату, подписанный 1 января, и «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Нельзя не быть признательным правительству за это новое доказательство его постоянных попечений о Русском благоустройстве; нельзя также не видеть, что этот дар проникнут духом самой благоразумной умеренности... Тем не менее это первый, конечно, очень скромный шаг, но все же шаг на пути к сближению и соединению сословий в деле общего интереса, к признанию значения земства. Нельзя, разумеется, не пожелать этим учреждениям благоприятных условий для их усовершенствования – на пользу земства, действительную, а не мнимую, на укрепление нашего общественного грунта...

Читая «Положение о земских учреждениях», невольно проникаешься чувством какого-то особенного почтения к нелегкому труду составителя. Вообще нигде так не тяжел труд законодателя, как в России.

Там, где общественная жизнь постоянно живет, действует и творит, там возможно законодательство органическое, там законодателю остается только привести в стройную систему, облечь в формулу закона органический материал, созданный органическим творчеством жизни, обработать его согласно с требованиями законодательной техники, приложить к нему печать правительственного авторитета, – и затем законодатель может быть вполне уверен, что подобным образом созданное учреждение, как продукт самой жизни, не оскудеет духом земли, будет принято обществом неравнодушно, не как что-то ему чуждое и извне наложенное, а как близкое и родное, будет развиваемо и совершенствуемо практикою...

Но у нас законодателю приходится большею частью все творить и сочинять вновь, из головы, на основании теоретических или отвлеченных сообра-

---

АКСАКОВ Иван Сергеевич (1823–1886) – публицист, общественный деятель, редактор и издатель ряда периодических изданий. Один из идеологов славянофилов

* Аксаков И.О. По поводу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» [Ст. из газ. «День» от 18 января 1864 года] // Аксаков И.О. Сочинения. Т. V: Государственный и земский вопрос: Ст. о некоторых исторических событиях. 1860–1886 гг.:
Ст. из «Дня», «Москвы» и «Руси». – М., 1887, – С. 253–255, 257, 259–260.

жений или же, по недостатку примеров из практической жизни, руководствоваться образцами чужеземного опыта...

Может быть, помощь общественная и явится в свое время, при проведении обнародованных правил в исполнение. Но мы не можем не повторить здесь желания, выраженного нами в последних статьях... Для успеха земских учреждений, необходимо... отрешиться от преданий Петровской реформы, необходимо обществу почувствовать себя духовно самостоятельным и свободным, перестать быть порождением официальным, или штатс-обществом... Одним словом: общественное самоуправление предполагает присутствие в обществе живой самодеятельной органической силы...

Желая, чтобы новые земские учреждения дали возможно более жизни нашему земству, скажем несколько слов о самом «Положении».

Мы заметили в последний раз, что у нас, вследствие особенностей нашего исторического развития, открывается целый ряд правительственных действий, которым ничего подобного не представляет история других стран: правительство само, непринужденно, собственною инициативою, поступается своею властью обществу, уделяет ему, вместе с обязанностями, часть своих прав, так сказать, налагает ему привилегии самоуправления: новейшим же актом этого поступления государством обществу своей власти являются земские учреждения. Рассматривая «Положение», мы находим, что... это не есть какое-либо признание правительством прав жизни или уже готового существующего земского обычая; нет, это есть именно передача или уделение правительством обществу части собственных своих прав и обязанностей, своей собственной государственной функции или службы, со всем характером – свойственным правительственной, казенной деятельности. С известной точки зрения, это привилегия значительная и уступка немалая!..

Самым важным в «Положении» представляется то, что крестьяне, еще недавно бывшие в полной зависимости от помещиков, теперь наравне с помещиками призываются к участию в общих делах, хотя бы только хозяйственных, своего уезда и губернии. Не знаем, как воспользуются крестьяне этим правом и какая будущность ожидает на практике эти новые учреждения, но самый факт официального призвания и соединения крестьян на равных правах с прочими высшими и привилегированными сословиями уже многозначителен и важен. Можно даже сказать, что этот факт есть наиважнейший результат всего «Положения»...

Способ допущенного для крестьян представительства и избирательства довольно сложен и поставлен в зависимость от влияния мирового судьи или посредника... Крестьяне-выборщики, сошедшись к мировому посреднику, обязаны избрать еще себе «председателя», которого утверждает посредник (следовательно, может и не утвердить). Самое слово «председатель» едва ли подходит к характеру крестьянской сходки, к крестьянским обычаям и нравам... Число гласных от землевладельцев в большинстве уездов равняется числу гласных от прочих двух сословий, городского и сельского...

Н.В. ШЕЛГУНОВ

Кое-какие итоги (земские выборы)*
(извлечения)

...Всякий, кто живет в деревне, очень хорошо знает, что в жизнь ее высшего слоя (т.е. всего того, что не есть мужик) никто не вмешивается. Мы здесь живем вполне сами по себе, властей никаких не видим, внешнего давления никакого и ни в чем не чувствуем, полиции никогда не видим (даже и тогда, когда она бывает нужна), собираемся свободно на выборы гласных, на выборах держим себя вполне свободно, так же свободно чувствуем себя и в земских собраниях – и, однако, странное дело, и нами все недовольны, и мы всем недовольны, и «сама собою» нормальная и правильная жизнь у нас никак не складывается. Что-то есть в этой жизни такое, что правда в ней не берет верх.

Вот, положим, идут выборы гласных от землевладельцев и нежелательные («качества» которых известны) не проходят, или же, из боязни быть забаллотированными, они и сами не предъявляют себя в кандидаты. Но для человека с «качествами» всегда больше путей; если для него закрыта одна дверь, он стучит в другую. И вот такой человек предлагает себя крестьянам. Чтобы быть ими выбранным, употребляются разные средства или, точнее, два: подкуп в виде денег, подарков или водки и застращивание. Подкупают, обыкновенно, влиятельных людей, например, старшин, а выборщиков угощают водкой, сначала в малом количестве, в виде задатка, но с обещанием, что хорошее угощение последует, когда выборы состоятся. Подкуп, конечно, мерзость, но что же вы поделаете против этой мерзости со всею вашею порядочностью? Порядочные люди не хотят человека, а он все-таки пролезет, и совсем не по вине выборного начала, а только по его незаконченности. В выборы никто вмешиваться не

ШЕЛГУНОВ Николай Васильевич (1824–1891) – публицист, литературный критик, общественный деятель. В 1841 г. окончил Лесной институт. Во время поездок в Европу познакомился с рядом известных революционных деятелей, в том числе с А.И. Герценом и Н.П. Огаревым. Один из авторов обращения «К молодому поколению», автор прокламации «К солдатам». В 1862 г. за революционную деятельность был арестован и заключен в Петропавловскую крепость. Позднее публиковался в прогрессивных периодических изданиях: «Современник», «Русское слово», «Дело», «Русская мысль» и др.

* Шелгунов Н. В. Очерки русской жизни. – СПб., 1895. – Стлб. 247–255.

имеет права, это действие вполне свободное и не стесняемое, и это установлено для того, чтоб устранить возможность всякого давления. Только не устранена возможность давления местных авторитетов да кабака и подкупа. И как вы их устраните? Хорошее, по-видимому, средство – гласность, но ее у нас нет и вас же, изобличителя неправды, могут обвинить в диффамации или клевете. А между тем гласные отлично знают, с какими изъянами прошли у них выборы, кому и какой был подарен сельскохозяйственный продукт, кто и насколько купил водки на угощение и какие фокусы употреблялись, чтобы крестьяне клали шары направо и налево. Конечно, в сомнительных случаях возникает и дознание, но тут дело опять зависит от того, какого лагеря человек делает дознание, и справедливость дознания ничем не гарантирована. Бывает и так, что права сомнительных гласных проверяются земским собранием; но тут опять все зависит от большинства, тогда как справедливость может быть на стороне меньшинства. Бывают, например, такие случаи, что лучшие люди, с интеллигентным развитием, люди истинно земские, желающие порядка в земских делах, составляют большинство одного голоса, но с противной стороны подает голос председатель и берут верх решения вовсе не земские...

Из-за чего же столько ухищрений, подходов, подвохов, из-за чего все эти траты денег на подкуп, спаиванье или в качестве хотя и дарового, но не менее (а может быть, и более) действительного средства – застращиванье? (Средство, доступное только властным людям, стоящим у какого-нибудь кормила и употребляемое лишь по отношению к мужикам, старшинам и писарям). Побуждения ко всем этим ухищрениям бывают самые разно образные, иногда даже просто непостижимые (хотя и объяснимые) и всегда личные.

Наиболее обыкновенная причина – простая корысть, погоня за земским местом. При теперешней трудной жизни, малой доходности и расстройстве хозяйств число лиц, ищущих земских занятий, очень увеличилось. В былые годы подобные люди держались за казенные места. Теперь же казенных мест поубавилось, а между тем людей со средними способностями, годных лишь для «делопроизводства», прибавилось. Вот эти-то средние люди и составляют главных кандидатов в гласные, чтобы проложить себе дорогу в управу или на другое выборное место. Перед выборами эти «алчущие» обыкновенно изобличают себя неожиданными визитами к земцам, которых они считают влиятельными и желают расположить в свою пользу. При таких визитах они обыкновенно обнаруживают благородный образ мыслей и чистоту своих воззрений на земские обязанности. Вообще они стараются кокетничать и нравиться, что им иногда удается, а иногда и нет.

Другие из алчущих не таят никакой материальной корысти, и такие не только гораздо непроницаемее, но иногда даже и совсем непонятны. Человек, по-видимому, не ищет ничего – не нужно ему ни должности мирового судьи, ни места в управе, – и в то же время он употребляет не-

обыкновенную энергию, чтобы склонить в свою пользу землевладельцев, и если они не даются, то крестьян. Побуждением у этих людей бывает то чувство власти, то желание влиять, а иногда и простая традиция положения. Последняя причина замечается преимущественно между дворянами старых родов, коренными туземцами, фамилии которых играли роль в своих уездах. Эти последние могикане, еще хорошо помнящие крепостное время...

Бывает так, что родовитые владельцы дружат со старшинами и писарями и стараются приобрести популярность между крестьянами, чтобы пройти в гласные, если другим путем (при разношерстности землевладения) им это не удается. Гласный из родовитых является всегда «столпом»; он стоит на стороне «порядка», он баллотирует всегда с председателем и изображает собою не только охранительное, но даже «официозное» начало. Конечно, «порядок» и «благонамеренность» не больше, как слова, и бывают случаи, когда вместо поддержания порядка «столп» производит беспорядок...

Обыкновенный прием, употребляемый против нежелательного человека или даже против целой группы, заключается в «заподазривании», в том, что пускаются в ход «слово и дело». Это делается не только для того, чтобы ослабить партию при выборе гласных и перетащить голоса на свою сторону, но и потом, когда враждебная партия сформировала свой лагерь и нужно уронить доверие к ней местной власти. В таких случаях очень помогают крайние обещания. Например, подготовляются выборы гласных от крестьян и между ними пускают слух, что противная партия не православная, а «батюшкам» шепчут, что партия «польская» (это делается, конечно, не в великороссийских губерниях). Между тем во всей партии на 12 гласных только 4 поляка, и вполне обрусевших, остальные все и русские, и православные. Или пускают слух, что такой-то (нежелательный) принадлежит к «панской» партии. А «пан» – уже целая программа будущего поведения...

Все эти факты (конечно, они далеко не все, хотя и все не изменят вывода) относятся до той жизни, которая именно развивается «сама собою».

Собственно, эта картина преимущественно земщины, т.е. всего того, что сидит на земле и живет в своих замкнутых, ограниченных земельных интересах и в интересах купеческого стяжания. Только с высоты птичьего полета эта жизнь может казаться спокойною, мирною и даже сонною; в действительности же в ней затрачивается громадная масса сил и она находится постоянно в напряженном, нервном состоянии; все в ней бродит, борется и враждует...

А.Д. ПАЗУХИН

Современное состояние России и сословный вопрос*
(извлечения)

Современное состояние России признается смутным и неопределенным. Жизнь народа за последнее время была обильна явлениями, поражающими нас внутренним противоречием. Быстрое распространение анархических учений, падение всякого авторитета власти, развитие в обществе корыстных инстинктов, упадок религии, нравственности и семейного начала – все эти факты, являясь признаками социального разложения, заставляют здоровые элементы задуматься над будущностью нашего отечества...

Когда мы говорим о современном состоянии России, мысль естественно останавливается на реформах прошлого царствования, которые создали новые условия быта и определили характер эпохи, нами переживаемой...

Мы думаем, что в земской реформе главным образом, а также в последующих преобразованиях, находящихся с ней в связи и однородных с ней по духу, следует искать главную причину современной дезорганизации. В основе их лежало начало, глубоко противное нашей истории и потребностям государственным...

В противоположность крестьянской реформе, которая подготовлялась полувековым периодом истории и разработка основных положений коей потребовала более трех лет, о земской реформе можно сказать, что она не имеет никакой истории. Россия совсем неожиданно очутилась под действием закона, изготовленного в тиши петербургских канцелярий и долженствовавшего изменить весь ее быт...

Отличительная черта нашего земства есть случайность его состава и направления. Съезд частных землевладельцев есть сбор отдельных еди-

---

ПАЗУХИН Алексей Дмитриевич (1845–1891) – публицист, общественный деятель. Уездный предводитель дворянства в Симбирской губернии, член Кахановской комиссии, затем сотрудник Министерства внутренних дел

* Пазухин А.Д. Современное состояние России и сословный вопрос // Русский вестник. – 1885. – Январь. – С. 5, 7, 9, 13, 15–16, 53, 55.

ниц или групп лиц, разъединенных общественным положением, образом жизни, воспитанием и уровнем нравственных понятий. Вместе с представителями поместного дворянства сюда являются и фабриканты, живущие в столицах, приезжающие на эти съезды один раз в трехлетие с целью похлопотать о земской партии, которая была бы милостива к их фабрикам, и владельцы кабаков, единственный интерес которых есть спаивание народа и избавление от налога их заведений, и кулаки, выбранные в уполномоченные от съезда мелких землевладельцев и желающие попасть в члены управы. Закон наделил всех одинаковым правом избрания, не различая местных жителей, владеющих столетнею оседлостью в уезде от вчерашних покупщиков земли, почему на этих избирательных съездах нередко можно встретить представителей нашей интеллигенции, купивших на днях за бесценок болото, в надежде пройти в гласные с целью просветить отсталое земство идеями, вычитанными в либеральных журналах или, что бывает чаще, для того, чтобы получить жалование из земских сумм. Самая численность избирательного съезда может колебаться от нормы низшей против установленной законом [цифры] для гласных от землевладельцев, до громадной цифры нескольких сотен, если какому-нибудь земцу вздумается устроить избирательную агитацию. Вся организация землевладельческих съездов такова, что дает полный простор интриге с самыми темными целями, которая не сдерживается никакою нравственною уздой.

Городские избирательные съезды отличаются еще больше случайным составом и дают контингент земских гласных большею частью очень низкого нравственного уровня.

Одни крестьяне по Положению 1864 года имеют сословные избирательные коллегии, но закон, неумолимый в проведении принципа бессословности, предоставил им право выбора изо всех разрядов собственников. Кто бывал на крестьянских избирательных съездах, тот хорошо знает равнодушие крестьян к земским делам. На обязанности гласного они смотрят как на тяжелую и совсем несвойственную им повинность, почему всегда готовы выбрать в гласные первого заявившего о том желание, причем они вовсе не считают безнравственным получить за свои белые шары магарыч. При этих условиях крестьянские выборы представляют самую удобную арену для интриги.

Какую гарантию представляют земские собрания, состав коих определяется этими тремя разрядами выборов, в добросовестном исполнении возложенных на них обязанностей? Как бы мы ни умаляли значение принципа способности как элемента общественных прав, не можем же мы простую честность исключить из числа условий, необходимых для управления общественными делами.

Худший приговор для нашего земства есть тот, что оно не поддается определению, так как подвергается всем колебаниям случайности. Земство может быть хорошо в одном уезде и очень плохо в другом, с ним смежном.

В течение одного трехлетия оно может деятельно и добросовестно вести дела своего управления, а в следующее трехлетие в этом же самом земстве могут водвориться порядки самого бессовестного хищения и возмутительных злоупотреблений. Случайно земство может служить опорой власти и также случайно может подчиниться анархическим тенденциям. Как сбор несвязных единиц, оно может бросаться от одной крайности к другой, смотря по случайному направлению. Все зависит от состава собрания и от влияния одного или двух лиц, попавших в среду земства...

Если нам удалось установить взгляд на современное состояние России, близкий к истине, то указание направления, по которому Россия может выбраться на прямую историческую дорогу, едва ли может представлять большие затруднения... Удовлетворение потребностей сословных корпораций, меры к нормальному развитию сословной жизни должны быть поставлены в основу правительственной деятельности...

Реформа земских и городских учреждений должна состоять в замене бессословного начала сословным, в установлении представительства от сословий вместо представительства от случайных групп разного рода имущественников. Такая реформа, безусловно, необходима в интересах государственной политики. Русские сословия суть исторические союзы, политическая нравственность которых выработана продолжительной дисциплиной и никакому сомнению не подлежит. Этою испытанною политическою благонадежностью сословия отличаются от случайных союзов, от разных экономических групп, где сознание нравственного долга и политических обязанностей легко заглушается своекорыстными расчетами, эгоистическими побуждениями... Со введением сословного представительства восстановится значение нравственно-политического начала, в настоящее время вполне подавленного началом эгоистическим, и Россия снова вступит на исторический путь, который один может привести к водворению твердого политического порядка.

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Статьи, предназначенные для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть», регистрируются и направляются на рецензирование только в электронном виде. Просим высылать статьи по электронному адресу: vestnik@cikrf.ru

Объем присылаемых статей – не более 35 тысяч знаков (без пробелов).

Решение о публикации принимается в течение двух месяцев со дня регистрации рукописи в редакции.

Редакция сообщает авторам о своем решении по публикации, но не знакомит авторов с текстами внутренних рецензентов и мнениями членов Редакционной коллегии.

Журнал «Гражданин. Выборы. Власть» публикует только оригинальные тексты. Плата за публикацию не взимается. Присылая свои статьи в редакцию, авторы обязуются не публиковать их в других изданиях (включая электронные издания) без согласования с редакцией.

К присылаемым в редакцию текстам прилагаются:

аннотация (на русском языке);

ключевые слова (не более 12);

информация об авторе: фамилия, имя и отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, место работы, должность, контактная информация (адрес электронной почты и номер телефона).

Ответственность за достоверность приведенных фактов, статистических и иных данных, цитат, имен собственных, географических названий и других сведений несут авторы. Точки зрения редакции и авторов могут не совпадать.

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ

Применение знаков пунктуации и элементов библиографического описания в ссылке осуществляется в соответствии с ГОСТ 7.1 и ГОСТ 7.82.

Ссылки оформляются внизу страницы с применением арабских цифр, а при необходимости – звездочек.

Отсылки содержат следующие сведения: имя автора (авторов), место и год издания, том, страница (страницы).

Редакторы: И.Б. Гасанов, Е.Г. Конорова, В.В. Горбачева
Корректор: И.С. Каныгина
Дизайн: О.О. Кузнецова
Компьютерная верстка: С.В. Леднев

Оригинал-макет изготовлен редакционно-издательским отделом
Управления общественных связей и информации
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Подписано в печать 26.03.2014.
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 13.
Тираж 800 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»
125438, г. Москва, ул. Автомоторная, дом 7, офис 312
тел.: +7 (499) 408-01-16
E-mail: rostest-iv@inbox.ru,
www.poligraf-plus.ru