

УДК 342.553

ББК 67.400.7

Олейникова Светлана Сергеевна,

преподаватель каф. уголовно-правовых дисциплин

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,

г. Волгоград,

e-mail: svetlana_oleynik@mail.ru

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

LEGAL PROVISION OF SOCIAL ACTIVITIES OF THE PEASANT COMMUNITIES AT THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

Анализируются особенности нормативно-правового обеспечения социальной деятельности органов местного самоуправления и проблемы ее реализации на практике в 1860–1890-е гг. Автор раскрывает причины недостаточной эффективности решения земствами социальных вопросов. Автор приходит к выводу, что деятельность местного самоуправления по решению некоторых социальных проблем в целом улучшила ситуацию, однако не обеспечила коренных изменений социальной политики. Законодательство, регулировавшее социальную деятельность земств, ставило их в сложные условия, не давало им самостоятельности в решении важнейших вопросов, не предусматривало источников приобретения доходов, адекватных социальным задачам.

This article analyzes the features of regulatory provision of social activity of the local governments and the problems of its practical implementation in 1860–1890. The author reveals the reasons for the lack of effectiveness of solutions of social issues by peasant communities. The author concludes that the activities of local government to solve some social problems in general improved the situation but did not provide for fundamental changes of social policy. Legislation regulating social activities of peasant communities, put them in difficult conditions, did not provide them with independence in solving major issues, did not provide for the sources of obtaining revenue adequate to social objectives.

Ключевые слова: социальное законодательство, социальная политика, социальная деятельность государства, социальные проблемы, социальная ситуация, органы местного самоуправления, земства, политические функции, социальные функции, гармонизация интересов, система народного образования.

Keywords: social legislation, social policy, social activities of the state, social problems, social situation, local governments, peasant community, political functions, social functions, the harmonization of interests, system of public education.

В настоящее время Российская Федерация переживает период становления основ социального государства. Современные исследователи приходят к следующему важному выводу: «Для дальнейшего успешного реформирования российского общества необходимо выработать стратегию социально-экономического развития и четко

определить ценностные ориентиры общественного развития. При разработке стратегии развития важно учитывать объективные закономерности развития общества, поскольку знание базовых тенденций развития позволит увидеть преемственность экономического развития, его основное направление, осуществлять не обратное, а прогрессивно-поступательное движение в русле общезивилизационного развития человечества» [1, с. 65].

При выявлении закономерностей преемственности развития большое значение имеет исследование отечественного опыта, как позитивного, так и негативного, в проведении социально-экономической политики и решении социальных проблем населения. По нашему мнению, бесспорный интерес в данном контексте представляет исследование взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления в различные периоды развития Российского государства. Знаменательный этап этого взаимодействия относится ко второй половине XIX в. В числе реформ Александра II особое место занимают преобразования в сфере местного самоуправления. В 1860-х гг. в России складывалась модель местного самоуправления, которая не предусматривала для земских и городских органов политического самоуправления, но давала им право решения широкого круга хозяйственных вопросов.

Разработка законодательства о земствах строилась на «хозяйственной теории», согласно которой за органами местного самоуправления признавалось право самостоятельного решения комплекса местных хозяйственных проблем. Сторонник этой теории князь А. И. Васильчиков считал, что первостепенное значение имеет не наличие у народа абстрактных политических прав, а возможность самостоятельно решать социальные вопросы. Апеллируя к законодательному опыту развитых буржуазных государств, он подчеркивал, что «...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». Первым шагом к такой самостоятельности А. И. Васильчиков называл право местного самоуправления «раскладывать» на местах налоги, устанавливаемые центральной властью. Следующим – самостоятельное расходование части налоговых сумм «на предметы местных нужд» [2, с. 2–3].

Б. Н. Чичерин в русле общественно-хозяйственной концепции признавал право органов местного самоуправления на самостоятельность в решении «собственных» проблем населения, но настаивал на государственном контроле, необходимом для соблюдения баланса местных и общенациональных интересов: «...учреждения местной власти, не подверженные строгой регламентации, регулированию и контролю со стороны верховной государственной власти, являются центрами концентрации сепаратистских тенденций» [3, с. 38].

Одновременно ряд мыслителей (В. П. Безобразов, А. Д. Градовский, И. И. Лазаревский и др.) воспринимали местное самоуправление не иначе как часть государственного управления. Соответственно главный смысл местного самоуправления виделся не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям. В частности – в принятии органами МСУ части функций государства, направленных на улучшение условий жизни народа. В. П. Безобразов писал: «Истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее перестают быть государственными и для этого должны входить, как звенья, в общую систему власти и управления в государстве». При этом В. П. Безобразов подчеркивал, что передача местному самоуправлению права решения конкретных задач должна осуществляться в пределах, строго определенных законом [4, с. 98].

Таким образом, в основу земского законодательства 1860-х гг. была положена концепция, согласно которой местное самоуправление, являясь по сути частью государственного управления, наделялось полномочиями осуществления целого ряда направлений государственной социальной политики.

В Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. был очерчен круг дел, подлежавших их ведению, в том числе:

- заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства;
- меры обеспечения народного продовольствия;
- меры призрения, способы прекращения нищеты;
- управление делами взаимного земского страхования имуществ;
- попечение о развитии местной торговли и промышленности;
- участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, народном здравии и тюрьмах.

Результаты социальной деятельности органов местного самоуправления не были однозначными. Проследим это на примере развития системы народного образования, так как именно «система образования является наиболее экономически не защищенной, чрезвычайно зависимой от государства и проводимой им социальной политикой» [5, с. 110]. В решении некоторых проблем удалось добиться положительной динамики. Так, регламентированное законодательством участие земств «в попечении о народном образовании», хотя и ограниченное в основном хозяйственной миссией, позволило увеличить число школ для беднейших слоев населения. Приведем пример. В Московской губернии к началу уч-

реждения земства имелось 268 школ различной ведомственной принадлежности, в основном церковно-приходские. Этого количества было недостаточно, большинство крестьянских детей либо не обучались грамоте вообще, либо получали отрывочные знания от грамотных крестьян. В имевшихся школах не хватало учителей и учеников. В течение 1860–1870 гг. на уездных и губернских земских собраниях разрабатывались принципы земской школы, решались вопросы об источниках финансирования школьного строительства. Многие сельские общества выделяли средства на ремонт ветхих школьных зданий и строительство новых, приобретение учебников. В результате совместных усилий земств и крестьянских обществ к концу XIX в. количество школ было увеличено до 790, то есть по сравнению с дореформенным периодом их число выросло в несколько раз. При этом 490 из них являлись земскими школами. Теперь в губернии на две тысячи жителей приходилась одна школа. Земства взяли на себя работу по подготовке учителей для народных школ. В период 1869–1879 гг. земские учительские семинарии и школы были открыты в десяти губерниях: Московской, Петербургской, Новгородской, Тверской, Саратовской и др. [6, с. 155]. Количественный рост школ и улучшение их кадрового состава были очевидны. Но было ли этого достаточно для серьезных сдвигов в системе народного образования? В 1880-е гг. общее количество земских школ в стране достигло 12 тысяч. В то же время, согласно переписи 1897 г., удельный вес грамотных людей в стране составлял всего 22,3 % населения [7, с. 142, 147].

Таким образом, одно из важнейших направлений социальной функции государства – развитие народного образования – не было реализовано для подавляющего большинства российского населения.

По нашему мнению, недостаточная эффективность решения земствами социальных вопросов была обусловлена рядом причин. Одна из основных заключалась в особенностях законодательного регулирования деятельности земств. В Положении 1864 г. был заложен механизм, допускавший прямое вмешательство губернаторов в работу земских органов самоуправления. Согласно Положению начальник губернии имел право «остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам, или общим государственным пользам». Расплывчатая и неконкретная категория «общие государственные пользы» открывала возможность пресечения практически любого начинания.

Недостаточная самостоятельность в решении хозяйственных вопросов, формально переданных государством органам местного самоуправления, приводила к краху многих социальных проектов. Один из многочисленных примеров: в 1865 г. Черниговское губернское собрание решило открыть педагогическую школу при мужской гимназии, но предложение было отклонено Министерством народного просвещения [8, с. 16–17].

Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, к концу 1870-х гг. земства работали уже как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний [9, с. 90]. Исполнение земс-

ких дел в управах при отсутствии должного контроля со стороны гласных принимало все более формальные формы, не связанные с решением реальных нужд населения. По мнению ряда современных исследователей, именно поэтому земства быстро превращались в еще одну «начальственную» надстройку, существовавшую за счет дополнительных поборов с населения [10, с. 148].

В 1890 г. земское законодательство было существенно изменено. Произошло значительное усиление административного надзора за деятельностью органов земского самоуправления [11, с. 145]. Согласно статье 87 Положения о земских учреждениях от 12 июня 1890 г., губернатору давалось право приостанавливать любое земское постановление, если оно нарушает закон, круг ведомства, пределы власти, порядок действий земских учреждений или не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения. Таким образом, к неконкретной формулировке «общие государственные пользы и нужды» была добавлена еще одна – «интересы местного населения». Важно подчеркнуть, что сословная организация российского общества практически исключала наличие широкого круга общих интересов у разных слоев населения. Напротив, интересы помещиков-землевладельцев и недавно вышедших из крепостной зависимости крестьян часто диаметрально различались.

Наряду с расширением прав губернаторов на приостановление постановлений земских собраний был изменен порядок обжалования приостановленных постановлений. Положение 1864 г. в случае приостановки губернатором принятого земством постановления давало земскому собранию возможность обратиться к министру внутренних дел и через него подать жалобу в Сенат. В Положении 1890 г. данная схема была усложнена. Появилась новая промежуточная инстанция – губернское присутствие, в которое должны были обращаться земства в случае приостановления их постановлений губернатором.

Болезненной для земств была проблема правового регулирования источников их доходов. Все земские доходы по способу получения делились на окладные и неокладные. К окладным доходам относились: доходы от обложения недвижимого имущества (земель, лесов, жи-

лых домов в городах и уездах, фабричных и торговых помещений); сборы при выдаче промысловых и торговых свидетельств, патентов на производство различных напитков, обложенных акцизом, и на заведения, продающие спиртные напитки. К неокладным доходам относились: сборы с недвижимого имущества самого земства и проценты с принадлежавших ему капиталов; судебные пошлины и сборы, а также пошлины за пользование учреждениями и услугами земства; доходы от земских промышленных предприятий; штрафы и пени за несвоевременную оплату земских сборов.

Во всех земствах России окладные доходы в десятки раз превышали неокладные [12, с. 82]. В структуре окладных доходов львиную долю составляли доходы от обложения недвижимого имущества, в первую очередь земли. В целом земства располагали скудными средствами, и главным источником новых доходов было право облагать земских плательщиков новыми налогами. В результате стремление земств направить больше средств на решение социальных проблем оборачивалось необходимостью повышения налогов. Но и здесь компетенция земств постепенно все более ограничивалась. К примеру, было урезано право обложения налогами торгово-промышленных предприятий. Следовательно, новыми налогами могли облагаться только земли, которые и так несли высокие платежи. На крестьянских участках сумма этих платежей нередко превосходила сумму доходов. Проведенный историко-правовой анализ позволяет прийти к следующим выводам. В ходе земской реформы 1864 г. верховная власть России наделила органы местного самоуправления правом решения ряда хозяйственных вопросов, тем самым превратив МСУ в субъект осуществления отдельных направлений социальной функции государства. Деятельность местного самоуправления по решению некоторых социальных проблем в целом улучшила ситуацию, однако не обеспечила коренных изменений социальной политики. Законодательство, регулировавшее социальную деятельность земств, ставило их в сложные условия, не давало им самостоятельности в решении важнейших вопросов, не предусматривало источников приобретения доходов, адекватных социальным задачам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Морозова Н. И. Эволюция общества в сторону накопления элементов социализации: ведущая тенденция современного общественно-экономического развития // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 1 (14). С. 64–69.
2. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. Т. 1. СПб.: Тип. В. В. Прац, 1872. 460 с.
3. Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов. М.: Изд-во К. Солдатенкова, 1862. 265 с.
4. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М.: Университетская типография, 1874.
5. Неровня Т. Н. Образование как институциональная доминанта и детерминанта общественного прогресса в трансформирующейся экономике России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 5. С. 102–111.
6. Масанова М. Д. Земства и становление всеобщего обучения в России. 1864–1880 гг. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2000. 216 с.
7. История СССР XIX – начало XX в. / под ред. И. А. Федосова. М.: Высшая школа, 1981.
8. Очерки деятельности губернских земств по народному образованию. Псков, 1898.
9. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. 133 с.

10. Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 91–104.
11. Куликов В. В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журнал Российского права. 2000. № 9. С. 142–153.
12. Андреев С. А. Экономическая деятельность земств Поволжья в середине XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2009. № 4. С. 82–88.

REFERENCES

1. Morozova N. I. Evolution of the society to accumulation of the elements of socialization: leading trend of the modern social and economic development // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business institute. 2011. # 1 (14). P. 64–69.
2. Vasilchikov A. I. On the self-governing: comparative review of Russian and foreign local and public agencies: in 3 volumes. V. 1. SPb.: Type. V. V. Prats, 1872. 460 p.
3. Chicherin B. N. Several modern issues. M.: Publishing house C. Of Soldatenkov, 1862. 265 p.
4. Bezobrazov V. P. Local agencies and self-governing. M.: Printing house of the University. 1874.
5. Nerovnya T. N. Education as an institutional dominant and determinant of the social progress at transforming economy of Russia // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business institute. 2008. # 5. P. 102–111.
6. Masanova M. D. Local councils and development of total training in Russia. 1864–1880. SPb.: Publishing house of CZAGS, 2000. 216 p.
7. History of the USSR XIX – beginning of XX century / edited by I.A. Fedosov. M.: High school, 1981.
8. Sketches about the activity of the governorate local councils about the people's education. Pskov, 1898.
9. Lapteva L. E. Local agencies in Russia. M.: Publishing house of IGiP RAN, 1993. 133 p.
10. Gilchenko L. V. The history of development of the local self-government in Russia // The state and the law. 1996. # 2. P. 91–104.
11. Kulikov V. V. Local self-government and administrative control: historical experience of local council // Journal of the Russian law. 2000. # 9. P. 142–153.
12. Andreyev S. A. Economic activity of local councils in the Volga region in the middle of XIX – beginning of XX century // Issues of history. 2009. # 4. P. 82–88.

УДК 342.924
ББК 67.401

Комлева Ольга Валерияновна,
аспирант каф. конституционного и административного права
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград,
e-mail: komleva_555@mail.ru

КАЧЕСТВО АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

QUALITY OF ENACTMENTS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL ASPECTS

Статья посвящена актуальным проблемам, касающимся «качества» принимаемых актов органов местного самоуправления, а также представлены разные точки зрения исследователей по данным проблемам. Органы местного самоуправления решают значительное количество вопросов местного значения, и это требует принятия органами муниципальной власти нормативно-правовых актов, в связи с чем данная деятельность ложится на представительный орган местного самоуправления. В современных условиях и при постоянной нагрузке на органы местного самоуправления возрастает значение качественной подготовки принимаемых ими нормативных правовых актов. Практика также показывает, что органами местного самоуправления довольно часто принимаются «некачественные», «дефектные», «недействующие» нормативно-правовые акты. В статье проанализированы и раскрываются основные виды дефектов правовых актов,

обосновывается необходимость осуществления антикоррупционной экспертизы и мониторинга принимаемых актов. Автором формулируются общие выводы о возможных причинах «дефектности» актов и предлагаются правила, способствующие их устранению.

The article is devoted to the actual problems, concerning “quality” of enactments accepted by the local government authorities, as well as presents the different points of view of researchers on the given problems. The local government authorities solve significant amount of issues of local value, and this demands acceptance of regulatory legal enactments by the municipal authorities; and in this regards the given activity is performed by the representative local government authorities. The value of quality preparation of regulatory legal enactments accepted by the local government authorities is constantly increasing in the modern conditions and permanent loading of