**УДК 34**

 **Литвинов Максим Александрович** магистрант направления «Юриспруденция» кафедры «Конституционное и муниципальное право» ВЛГУ

г. Владимир РФ

e-mail:maxrau@rambler.ru

**РОЛЬ ЗЕМСТВ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ РОССИИ**

Аннотация

В статье осуществлен анализ эволюции юридического статуса и законодательных основ деятельности органов земского самоуправления с начала их создания в 1864. и до момента их ликвидации в 1920г. Проанализирован порядок распределения функций между вертикалью власти и органами земского самоуправления. Определено место земств в системе государственной власти. Сделан вывод, что при всех недостатках избирательных систем, которые практиковались в этот период, последние оказались важнейшей предпосылкой и механизмом, которые обеспечивали определенное политическое представительство интересов различных состояний на местном уровне.

**Ключевые слова:**

земство, органы земского самоуправления, законодательство, земская реформа, законодательные основы.

**Litvinov Maxim A.**
graduate student of the direction "Jurisprudence" of the Chair "Constitutional and Municipal Law" of Vladimir State University

Vladimir, Russia

**THE ROLE OF FAMILIES IN THE PUBLIC-POLITICAL LIFE OF RUSSIA**

**Abstract**

The article analyzes the evolution of the legal status and the legislative basis of the activities of the local self-government bodies since the beginning of their creation in 1864. and until they were liquidated in 1920. The order of distribution of functions between the vertical of power and the bodies of local self-government is analyzed. The place of zemstvos in the system of state power is determined. It is concluded that with all the shortcomings of the electoral systems that were practiced in this period, the last proved to be the most important prerequisite and mechanism that provided a certain political Representation of interests of different states at the local level.

**Keywords**

zemstvo, bodies of Zemstvo self-government, legislation, Zemsky reform, legislative principles.

Появление органов местного самоуправления в губерниях и уездах Российской империи связывают с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях», которое было издано в январе 1864 года.

То время не случайно многие историки называют эпохой Великих реформ, ведь в стране происходили глобальные политические и социально-экономические перемены. Неэффективность старых механизмов управления становилась все более очевидной, ведь постепенно шло разрушение и сословных, и экономических отношений, которые были основаны на существовавшем до 1861 года крепостном праве. Малоэффективные, зачастую бюрократические методы управления хозяйственными отношениями значительно способствовали деградации жизни уездов и губерний, доведению ее до состояния упадка и разрухи. Именно поэтому можно сказать, что система местного самоуправления, существовавшая до реформы, сама изжила себя, что стало очевидным к середине 19 века.

Как известно, земская реформа 1864 г., которая относится к времени царствования Александра II, была жизненно необходима, ведь миллионы бывших крепостных крестьян должны были участвовать в общественно-политической жизни страны. Цели, которые преследовало правительство при разработке земского законодательства, условно можно разделить на три группы. Первая группа – необходимость введения новых принципов управления и хозяйствования в провинции. Вторая группа – в России того времени существовала значительная часть либерально настроенного поместного дворянства, которая стремилась принимать активное участие в общественно-политической жизни государства, и проводимую реформу можно условно назвать «уступкой» этому классу. Третья группа – как известно, местное хозяйство того времени было крайне запущенным, поэтому центральная власть старалась его модернизировать, но при этом переложить возникающие финансовые расходы на органы самоуправления уездов и губерний.

При этом повсеместное и одновременное появление земств на территории всей России не было предусмотрено земской реформой Правительство вводило земства только в губерниях с доминированием помещичьего землевладения, при этом на окраинах России распространение органов местного самоуправления шло с явными препятствиями со стороны государства. К началу Первой мировой войны была сделана колоссальная созидательная работа по «окультуриванию» и деревень, и провинции в целом.

Выборные члены уездных земских собраний назывались «гласными», их избрание регулировалось так называемым имущественным цензом. Все население губернии или уезда распределялось на три курии — крестьян, землевладельцев и собственников недвижимого имущества в городе. Вместе с этим расширялось представительство сословий. Однако, стоит отметить, что долгое время «первое сословие» дворянство было приоритетным.

У земств существовало право обложения жителей налогами, которые шли на покрытие расходов органов местного самоуправления. При этом налоги на недвижимое имущество (фабрики и заводы, земли, доходные дома, леса) составляли значительную часть налогового бремени. Но все-таки основным объектом налогообложения были сельскохозяйственные земли или крестьяне.

Можно сказать, что на дату Февральской революции земскими учреждениями были охвачены 2/3 населения страны, а именно 110 млн. жителей в 43 губерниях Европейской России, но при этом огромные территории (61 млн. человек в 51 губернии) был под управлением правительственных чиновников.

Существовало строгое ограничение круга деятельности. Контролю государственных служб подвергался каждый шаг учреждений земства, они могли заниматься только местным хозяйством. Любые постановления и решения, как-то: избрание на должности, постановления, получение земствами займов, проекты смет — все это в обязательном порядке проходило рассмотрение и утверждение губернатора или министра.

Земские функции делились, согласно Положению, на обязательные и необязательные. К первым относили: содержание арестантских помещений и квартир для членов полиции, этапную повинность, устройство и ремонт больших дорог, выделение подвод для разъездов полицейских, жандармов и других государственных чиновников, содержание мировых посредников и судей. Эти повинности были необходимы, прежде всего, правительству, поэтому и считались обязательными. Во второй группе можно выделить: страхование сельскохозяйственных построек от пожаров, содержание больниц и богаделен, ремонт мостов и дорог, оказание продовольственной помощи голодающим и др. Таким образом, получалось, что функции, наиболее необходимые для народа, например, народное образование (наем и отопление помещений для школ, обеспечение их учебниками и материалами, содержание учителей), здравоохранение, помощь сельскому хозяйству (содержание ветеринарной службы), устройство дорог, почт и другие, были отнесены к необязательным.

Так как из-за необходимой оценки недвижимого имущества очень часто возникали конфликты и споры, в сферу в сферу деятельности земств через несколько лет из существования была включена статистика. Для выполнения этой работы была организована специальная служба из земских работников. С течением времени круг занятий земской статистики значительно увеличился: она стала изучать различные социально-экономические аспекты и жизнь крестьян в целом.

Нужно отметить огромную роль земских учреждений в развитии народного образования: к 1913 году были открыты и функционировали порядка 40 тысяч школ в 34 губерниях, причем более 75% из них были организованы непосредственно земствами. Но на решении хозяйственных проблем деятельность земств не ограничилась: они сами начали готовить учительские кадры, для чего были открыты педагогические училища и различные курсы. В общей сложности с непосредственным участием земств были подготовлены более 45000 педагогов, которые оказали значительное влияние на процесс обучения.

В развитии здравоохранения помощь земств не менее значима: ведь в момент их создания правительством было передано в их ведение 351 лечебное учреждение, а спустя всего 25 лет численность заведений возросла более чем в 3 раза, достигнув 1070. Земства не только способствовали возникновению медицинских и фельдшерских курсов, что увеличило количество врачей и аптек, но и вели активную борьбу со страшным недугом того времени – оспой. И эта деятельность быстро дала результат: ведь уровень смертности снизился практически в 1,5 раза всего за 50 лет и это произошло на начальной стадии развития медицины. Конечно, земские врачи в своей практике сталкивались со значительными трудностями: ведь одна больница приходилась на 25000 жителей, а расстояние до нее зачастую превышало 17 верст, что во много превышало необходимые показатели (одна больница на 10000 человек со средним расстоянием до нее не более 10 км)

Земства также оказывали значительную помощь социально незащищенным группам населения (престарелым, инвалидам, слабоумным и др.), а таких лиц насчитывалось порядка 1,5 млн жителей. В годы засухи и голода именно земства организовывали помощь нуждающимся. В качестве примера можно вспомнить 1891 год, когда 29 губерний были поражены страшным голодом, и именно земствами оценивался масштаб катастрофы, они осуществляли раздачу закупленного хлеба.

Отдельно стоит сказать о роли земств в реализации аграрной реформы Столыпина: они не только взяли на себя большую долю деятельности по пропаганде преобразований, но и оказывали всестороннюю помощь крестьянам. Именно с начатой реорганизацией связана значительная доля деятельности земских учреждений в предреволюционные годы – финансовая поддержка сельского хозяйства. Земства взяли на себя значительную часть работы по ее пропаганде и оказанию помощи крестьянам. Земствами создавались опытно-показательные станции и училища, проводились различные тематические выставки, были организованы многие артели, приглашены опытные агрономы, оказывалось содействие развитию и распространению сельскохозяйственного кредита и т.д. К сожалению, в целом уровень проводимой работы нельзя назвать высоким, хотя земские учреждения и старались изучать наиболее передовой опыт и повсеместно распространять его с помощью опытных станций, но все равно было значимым преобладание опытных станции только простейшего типа.

Нужно отметить положительную роль земств в развитии кустарной промышленности. С их помощью были организованы образцово-показательные мастерские, в которых активно внедрялись модернизированные способы и приемы производства. Земства не только оказывали помощь в сбыте готовой продукции, что позволяло избегать перекупщиков, но и осуществляли снабжение необходимым сырьем и материалами.

Расходы земств и их процентное соотношение представлены в следующей таблице:



Обычное время проведения земских собраний – осень. В качестве председателей были уездные предводители дворянства. В начале собрания избранные гласные приносили присягу. Далее происходили выборы губернских гласных, по следующему принципу: от 6 уездных — одного губернского. Также в составе губернских земских собраний были предводители дворянства и председатели управ всех уездов и еще по 2 или 3 чиновника от казенных и удельных имений. Губернские собрания обычно созывались всего один раз в год, чаще всего, в декабре. На них председательствовал губернский предводитель дворянства. Срок полномочий губернских и уездных собраний, по “Положению”, был равен трем годам.

Земскими собраниями выбирались управы из 3 человек: председателя и двух членов для выполнения необходимой текущей работы. Иногда позволялось увеличивать количество членов уездной управы до 4, а губернских — до 6 членов. Гласные, избранные на должность председателей губернских управ, утверждались министром внутренних дел, а уездные — губернатором.

Принципы организации городского самоуправления (установленные положением 1870 г.) те же, что и у земского. Органы самоуправления — городская дума и городская управа. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов.

Численность гласных губернского земского собрания могла изменяться от 29 до 62 человек. Кроме того, в его состав входили лица, заседающие в губернском земском собрании по должности (уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и др.).

Губернская земская управа избиралась губернским земским собранием и состояла из председателя и двух членов. Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу (дворянин или лицо с высшим образованием). В помощь управе избирались комиссии. Кроме того, имелся многочисленный наемный персонал (врачи, учителя, инженеры).

В состав земских учреждений уезда включались земское собрание и земская управа с состоящими при ней учреждениями. Земское собрание также включало в себя земских гласных и членов по должности. На волостном уровне земские учреждения отсутствовали.

Таким образом, на местах одновременно существовали две системы управления: государственная и земская. Губернское и уездное государственное управление взаимодействовало с губернским и уездным земством и городским самоуправлением.

Накануне революции постоянный штат земских работников (оплачиваемых земствами) насчитывал порядка 150 тыс. человек. Следует отметить, что не только выборные, но и нанимаемые работники получали весьма значимые доходы. Например, среднее жалованье председателя земской управы равнялось 5 тыс. рублей в год, члена губернской управы — 3173 рубля, члена уездной управы — 1349 рублей. Труд высших земских служащих тоже был высокооплачиваемым: например, зарплата статистиков и инженеров была выше, чем у выборных земских деятелей.

Временное правительство после Февральской революции успело разработать и даже начало осуществление новой реформы земства, главными направлениями которой можно назвать — организацию волостного земства и поселкового управления, введение земства в неземских губерниях, оптимизацию системы надзора над органами местного самоуправления. Главным вопросом реформы являлась организация волостного самоуправления. Оно должно было заменить устаревшую систему административного управления на низовом уровне, непосредственно в населенных пунктах.

В июле 1917 г. было начато формирование новой системы государственного управления — Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, в связи с чем земства подлежали ликвидации.

В заключении краткого обзора роли земств в общественно-политической жизни дореволюционной России можно сделать следующие выводы:

1. В пореформенной России институт местного самоуправления был организован и довольно хорошо функционировал (при всех существовавших издержках).

2. За полвека своего существования местное самоуправление проявило свою устойчивость и необходимую эффективность в вопросах:

а) удовлетворения существовавших социально-экономических потребностей страны;

б) выявления и реализации потребностей значительной части населения;

в) создания личной финансово-экономической базы (земское налогообложение, умелое распоряжение собственным имуществом и т.д.);

г) создания и использования своего, в значительной мере независимого от государства кадрового потенциала, способного не только выявлять, но и решать актуальные проблемы развития территории.

Оптимальным был и выбор приоритетов российского земства. На первом этапе существенное внимание уделялось просвещению и здравоохранению. Это позволило до известной степени снизить отсталость и косность крестьянской массы и подготовить жителей к экономическим нововведениям. На следующем этапе активизировалась деятельность земств по наделению крестьян землей и преодолению их дискриминации, унаследованной от реформы 1861 г. Основным инструментом работы земств была при этом финансовая помощь крестьянам — не только при покупке земли и сельскохозяйственного инвентаря, но и при организации сбыта.

На следующем этапе основной задачей стало повышение уровня крестьянских хозяйств — внедрение новой техники, привлечение достижений агрономии, ветеринарии и т.д. Одновременно была создана инфраструктура для обслуживания крестьян и кустарей — кредитные кассы, банки, сбытовые организации и т.п.

На последнем этапе деятельность земств включала строительство предприятий по производству сельскохозяйственной техники и переработке сельскохозяйственного сырья.

3. Опыт земского самоуправления показывает о возможность успешной децентрализации большого числа государственных функций (здравоохранение, просвещение, социальная защита, обустройство территории и др.). Он поучителен и в другом отношении. В период столыпинской реформы именно земства стали тем органом, который во многом обеспечивал ее проведение. А значит, и в настоящее время органы местного самоуправления (безусловно, при поддержке субъектов Федерации) могут стать на местах главными организаторами освоения нового хозяйственного механизма.

Весьма полезен и опыт земств в организации предметного и высококвалифицированного изучения реальных социально-экономических процессов на территории, использовании этого анализа для выработки конструктивных предложений.

4. И, наконец, опыт земств свидетельствует о том, что эффективное сотрудничество органов управления муниципальными образованиями (пользуясь современной терминологией) с субъектами Федерации может быть реализовано.

**Список использованной литературы:**

1. Акимова Т.М. Земства Центральной Росии 1917-1918 гг. (Владимирская, Костромская, Тверская, Ярославская губернии): монография / Т. М. Акимова. - Санкт-Петербург: Ист. иллюстрация, 2009. - 356,
2. Безруков, А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России ⁄⁄ Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 6. — С. 23-28.
3. Белораменский В.В. Городское самоуправление в России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук/ Санкт - Петербургский государственный университет. - СПб., 2005.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: сегодня и завтра // Журнал российского права. 2007. №8.
5. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 12 июня 1890 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. - СПб.: Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1890. - Т. X. Отд- ние 1-е. - Ст. 6927. - С. 493-511.
6. Данилов Ф.А. Государственная власть и местное (городское и земское самоуправление). - М.: Типография Ф.Я. Бурге, 2006
7. Рогова, М. В. Земельный вопрос: отношения государственной власти и социума на уровне местного самоуправления ⁄⁄ Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 9. — С. 24-29.

Дата отправки статьи: 26.10.2017
 © Литвинов М.А., 2017