



## ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: К 150-ЛЕТИЮ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ

К. П. СТОЖКО,

доктор исторических наук, профессор,

Т. И. КРУЖКОВА,

кандидат исторических наук, доцент, Уральский государственный аграрный университет,

О. А. РУЩИЦКАЯ,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой, директор, Институт экономики, финансов и менеджмента Уральского государственного аграрного университета

(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42; тел.: 8 (343) 221-40-24)

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территория, земство, межбюджетные отношения, экономическая самостоятельность, земское собрание, крестьянское хозяйство, реформа.

В статье дается историко-ретроспективный анализ исторического опыта земской реформы 1864 г. в области развития местного самоуправления и выстраивания отношений между центральной и местной властью, а также предложен комплекс мер по укреплению системы местного самоуправления в контексте развития межбюджетных отношений и решения вопросов обеспечения их экономической самостоятельности. Выделены наиболее существенные аспекты земской реформы: формирование порядка выборов в земские учреждения, определение круга компетенций органов земского самоуправления и обеспечение экономической самостоятельности в деятельности земских учреждений. Прослежена актуальность этих аспектов в современных условиях для развития системы местного самоуправления. В частности, отмечено несоответствие доходной базы местных бюджетов — кругу компетенций органов местного самоуправления. Поставлен вопрос об актуализации опыта освещения деятельности земских учреждений в повышении гласности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления на современном этапе. Отмечены существенные аспекты исторического опыта земской реформы: формирование порядка выборов в земские учреждения, определение круга компетенций земского самоуправления, обеспечение экономической самостоятельности земских учреждений. Внимание уделяется вопросам финансирования и самофинансирования крестьянских учреждений. Наиболее важными были: выявление суммы, которой располагает каждая крестьянская семья на покрытие своих потребностей, какую роль играет земледельческий и промысловый доход в бюджете отдельных групп и семей и другие. Были даны рекомендации источникам финансирования местных бюджетов, обеспечения гласности и открытости органов местного самоуправления. Авторами статьи предложено практиковать публичный подход к освещению деятельности органов местного самоуправления, особенно в сельской местности, расширять его информационную базу в СМИ.

## HISTORICAL EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: TO THE 150TH ANNIVERSARY OF TERRITORIAL REFORM

K. P. STOZHKO,

doctor of historical sciences, professor,

T. I. KRUSHKOVA,

candidate of historical sciences, associate professor, deputy director for academic affairs, Ural State Agrarian University,

O. A. RUSHCHITSKAYA,

candidate of economic sciences, director, Institute Economy, Finance and Management of Urals State Agrarian University

(42 K. Libknehta Str., 620075, Ekaterinburg; tel: +7 (343) 371-33-63)

**Keywords:** local self-government, territory, district council, interbudgetary relations, economic independence, Provincial Assembly, farm reform.

This article offered the historical and retrospective analysis of historical experience of territorial reform of 1864 in the field of development of local self-government and forming of the relations between the central and local government, and also the package of measures on strengthening of system of local self-government in the context of development of the interbudgetary relations and the solution of questions of ensuring their economic independence. The most essential aspects of territorial reform are allocated: formation of an order of elections to territorial establishments, definition of a circle of competences of bodies of a territorial self-government and ensuring economic independence in activity of territorial establishments. Relevance of these aspects in modern conditions for development of system of local self-government is tracked. In particular, discrepancy of profitable base of local budgets — a circle of competences of local government bodies is noted. The question of updating of experience of publicizing of activity of territorial establishments in increase of publicity and transparency of activity of local government bodies at the present stage is raised. We're noting the significant aspects of the historical experience of the County reform: the formation of the order of elections in local self-government, the definition range of competencies territorial self-government, to ensure the economic independence of zemstvo institutions. Authors focus on the financing and self-financing institutions peasant. The most important were: the identification of the amount held by each peasant family to meet its needs, the role played by the agricultural and fishing revenues in the budget of the individual groups and families and others. Recommendations were made sources of financing of local budgets, ensuring transparency and openness of local governments. The authors suggested a public practice approach to the coverage of local government, especially in rural areas, to expand its knowledge base in the media.

Положительная рецензия представлена А. П. Ветошкиным, доктором философских наук, профессором Уральского государственного экономического университета.



В 2014 г. исполнилось 150 лет с начала осуществления земской реформы в России. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было подписано Александром II 1 января 1864 г. Однако исторические уроки, связанные с осуществлением этой реформы все еще слабо усвоены, а опыт ее осуществления — мало изучен.

Следует отметить, что подготовительная работа по формированию «Положения» — ключевого юридического документа, определявшего смысл и порядок проведения этой реформы, была очень не простой. Она охватывала несколько этапов [1]. Практическим результатом этой работы стало введение земства — специального социального института местного самоуправления, который должен был заниматься вопросами хозяйственного развития территорий. Для страны, большинство населения которой составляло крестьянство, только недавно освободившееся от крепостной зависимости, введение органов местного самоуправления стало значительным шагом вперед в развитии социально-экономической и культурной жизни [2].

Наиболее существенными аспектами исторического опыта земской реформы, на наш взгляд, являются, во-первых, формирование порядка выборов в земские учреждения, во-вторых, определение круга компетенций органов земского самоуправления, и, в-третьих, обеспечение экономической самостоятельности в деятельности земских учреждений.

Значимость первого аспекта объясняется тем, что от порядка формирования земских органов самоуправления (земских собраний и управ) и предоставленных им полномочий зависела и вся направленность их деятельности. Это особенно остро проявилось в западных губерниях страны, где традиционно существенную роль играли коренные национальные элементы. В частности, в Польше, в которой представительство поляков в земских учреждениях оказалось неурегулированным вплоть до 1911 г. Тем самым, в земские учреждения в большом количестве «проникали» представители радикальных общественных организаций, которые политизировали всю работу земских учреждений. А центральная власть всеми способами пыталась этого не допустить и ограничить круг компетенций земских учреждений исключительно вопросами хозяйственного развития.

По «Положению» 1864 г. все избиратели делились на три курии. В первую курию выборщиков входили землевладельцы. Для них был установлен имущественный ценз: владение не менее чем двумястами десятин земли или иной недвижимостью на сумму не менее пятнадцати тысяч рублей. Во вторую курию входили купцы первой и второй купеческой гильдии, а также иные горожане — владельцы городской недвижимости стоимостью от пятисот рублей до трех тысяч рублей. Наконец, в третью курию входили крестьяне, для которых имущественный ценз отсутствовал. Но такая более высокая степень доступности (демократичности) выборов для крестьян обуславливалась тем, что выборы были двухступенчатыми. Сначала крестьяне избирали выборщиков, а те, в свою очередь, выбирали гласных (сроком на три года). Такая одноступенчатая система для первых двух курий и двухступенчатая система для третьей курии обуславливала преобладание в земских

органах самоуправления представителей дворянства и купечества в соотношении, соответственно, 74,2 и 10,9 % — первые две и 10,6 % — третья группы избирателей.

Критика такого характера выборов — традиционная тема всех отечественных исторических исследований. Однако абсолютное большинство авторов, при этом, игнорировало тот факт, что крестьяне были самой многочисленной социальной силой и предоставление им равных (одинаковых) прав с представителями более малочисленных сословий российского общества превратило бы сам механизм формирования органов местного самоуправления в способ ликвидации практики сословного представительства, на котором строилась вся конструкция самоуправления.

Что касается круга полномочий земских органов самоуправления, то к их числу относились устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; обустройство земских школ и лечебниц; наем домов для рекрутских присутствий, станковых приставов и судебных следователей; содержание подвод при полицейских управлениях; содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; содержание статистических комитетов; и др.

Отметим, что значительное место в деятельности земств занимало как раз здравоохранение и образование. О темпах роста числа земских школ, сети аптек и иных медицинских заведений можно судить по данным, приведенным в специальном издании, приуроченном к пятидесятилетию земских учреждений в России.

При этом финансовая база земских учреждений была весьма узкой. Закон от 21 ноября 1886 г. вообще значительно ограничивал право земств облагать сборами торговые и промышленные заведения. Тем самым источниками земского бюджета оставались лишь несколько земских сборов: дорожный, гужевой, земельный. Самофинансирование деятельности земских учреждений всегда оставляло желать лучшего. Государство, как правило, не оказывало земским учреждениям никакой финансовой поддержки. А со временем даже стало «закручивать гайки» в этом вопросе, объявило курс на «сворачивание» (жесткое ограничение прав) земства. Следует отметить, что правительство Александра III с подозрением относилось к земским инициативам, что, кстати, негативно отразилось на его имидже во время борьбы с голодом 1891 г. Администрация даже пыталась запрещать председателям губернских земских комитетов встречаться между собой для обсуждения разных практических вопросов земской работы.

Исключением из «правила» является, пожалуй, лишь период проведения аграрной реформы 1906–1911 гг., когда П. А. Столыпин высказался за некоторое расширение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. В своей речи, касающейся законопроекта о взимании дорожных сборов в пользу городов от 20 февраля 1910 г., произнесенной им в Государственном совете, реформатор допустил, что сбор этот может быть распространен и на земства. При этом он отмечал, что относительно дорожного земского сбора подготовлен проект устава гужевых дорог, согласно которому сбор этот установлен на твердых, определенных принципах.



Современники и потомки часто обвиняли П. А. Столыпина в противодействии земству, даже в его разрушении. В своей речи, посвященной введению земских учреждений в Западном крае, касаясь имущественного избирательного ценза, реформатор подчеркивал, что люди малосостоятельные, малокультурные будут принимать мало участия и в работах земства, а развитые крестьяне — собственники отлично поведут земское дело.

Поэтому вопросу обучения крестьян реформатор уделял первостепенное значение. На развитие народного образования расходы государства, земских и городских управ составляли ежегодно 300 млн руб., а по отношению к дореформенному периоду они возросли в семь — восемь раз. Если до начала реформы всеми формами образования в России было охвачено всего 48 тыс. крестьян, то после реформы это число составило 1 млн 600 тыс. человек.

Третий аспект земской реформы, связанный с финансированием земской деятельности, нашел свое отражение в научных исследованиях экономистов — аграрников. Среди них необходимо назвать имена таких ученых, как Н. Ф. Анненский, Б. Д. Бруцкус, К. А. Вернер, И. И. Дамберг, Н. А. Каблуков, А. Н. Леонтьев, А. А. Рыбников, А. В. Чайнов, А. Н. Челинцев, А. И. Чупров, Ф. А. Щербина. Сложилось даже новое организационно-производственное направление в аграрной экономической науке, представители которого особое место уделяли именно вопросам развития земства, его связи с развитием самих крестьянских хозяйств в стране. Внутри этого направления сформировалась особая область научных исследований — земская статистика.

Вопросы финансирования и самофинансирования крестьянских хозяйств и земских учреждений регулярно поднимались на различных собраниях. Например, на заседаниях Вольного экономического общества, Всероссийского съезда представителей льняного дела, Московского областного съезда деятелей агрономической помощи, Съезда русских естествоиспытателей и врачей и т. п. В частности, на заседании IX Съезда русских естествоиспытателей и врачей в 1894 г. специально был вынесен на обсуждение вопрос о развитии именно земской статистики. Среди наиболее важных вопросов были следующие:

- какой суммой располагает каждая крестьянская семья на покрытие своих потребностей;
- какова относительная роль земледельческого и промыслового дохода в бюджете отдельных групп семей;
- какие продукты и сколько потребляет семья в целом и в расчете на душу;
- как велика та сумма, которая расходуется семьей на ее разнообразные потребности;
- как велик относительный расход на пищу.

Помимо крестьянских бюджетов исследовались и земские бюджеты (бюджеты земских учреждений). В статьях Н. Ф. Анненского, В. П. Долгополова, Д. И. Бузина, Д. Г. Полянского, И. М. Николаевского, Г. Н. Шапошникова и некоторых других исследователей рассматривались вопросы источников финансирования земских сборов, их связь с общими показателями эффективности функционирования крестьянских хозяйств (урожайность, товарность, рентабельность). Авторы отмечали слабую товарную направ-

ленность и сохранявшийся натуральный характер многих крестьянских хозяйств, что, по естественным причинам, снижало надежность финансовой базы земских учреждений, затрудняло сбор денежных средств от самих крестьян. Поэтому необходимо было не просто заниматься составлением бюджетов путем рассылки программ (опросных листов, анкет), а использовать методы непосредственного характера (общения с членами крестьянских семей, земскими работниками). Как писал Ф. А. Щербина, анализируя используемые земскими статистиками способы исследования, «главное достоинство всех этих способов сводится к непосредственному учету действительных явлений специалистами — исследователями, на основании показаний принадлежащих к составу описываемой семьи лиц». И далее: «Чтобы получить при составлении бюджета путем непосредственного опроса наиболее удовлетворительные результаты, существенно важно: 1) сделать надлежащий выбор описываемой семьи, 2) установить точно бюджетный период и 3) конкретизировать, возможно, шире регистрацию явлений». Эти же требования касались и составления бюджетов земских учреждений [3].

Определенная систематизация и централизация практики начисления и взимания земских сборов была необходима, поскольку земские учреждения как органы самоуправления не могли рассчитывать на внешние источники финансирования. Один из идеологов русского монархизма Л. А. Тихомиров прямо противопоставлял самоуправление и централизацию с ее бюрократизмом, отмечая, что органы самоуправления должны быть самостоятельны. Самоуправление требует децентрализации. С бюрократией же тесно связана централизация, поэтому разнородность характера учреждений бюрократических и самоуправляемых неустранима. Таким образом, развитие самоуправления позволяет решить и еще одну крайне важную проблему — снизить уровень бюрократизации управления экономикой, «уравновесить» его самоуправлением субъектов хозяйственной деятельности.

Как бы то ни было, именно вопрос о финансовой самостоятельности земского и городского самоуправления всегда был и до сих пор остается камнем преткновения между центральной государственной властью и органами местного самоуправления.

Вслед за земской реформой 1864 г. в России была осуществлена и реформа городского самоуправления. В 1870 г. было принято «Городовое положение», на основе которого вместо существовавших ранее сословных городских управ стала выбираться (на четыре года) городская дума. Однако вопросы финансирования органов местного самоуправления в городах лишь дублировали проблему самофинансирования земских органов местного самоуправления. Получила свое развитие и такая форма самоуправления, как университетская автономия.

Но к концу XIX века тенденция к развитию самоуправления сменилась тенденцией к его ограничению и еще большей централизации власти. В 1889 г. было даже издано специальное «Положение о земских участковых начальниках». В соответствии с его требованиями земским начальникам вменялось в обязанность осуществлять надзор и контроль за



деятельностью крестьянских сельских и волостных учреждений, отстранять от должности сельских старост и волостных старшин, подвергать телесным наказаниям и аресту любых крестьян и должностных лиц земских учреждений [1]. Постепенно начался откат от «великих реформ» середины XIX века. Такие «исторические качели» — норма в истории нашей страны. Они только подтверждают не линейный, а циклический характер социально-экономического и общественно-политического развития в целом. А в соотношении «централизм — самоуправление» в частности.

Современная ситуация — не исключение. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит вроде бы четкое определение конкретных функций органов местного самоуправления. В ст. 14 этого закона сформулировано двадцать два вопроса, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления. Но вот ст. 27 этого закона «Территориальное местное самоуправление» допускает ситуацию, когда «органы местного самоуправления вправе решать и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления» [5]. Что понимается под «иными вопросами» — в законе не сказано. Размытость и нечеткость формулировок оставляет широкое поле для вольных интерпретаций.

Кроме того, в данном законе не прописаны источники финансирования указанных вопросов, а доходная база местных бюджетов явно не рассчитана на их решение. Даже количественно источников доходов местных бюджетов существенно меньше, чем обязанностей, которые вменяются органам местного самоуправления. Налицо сугубо организационный (системный) просчет.

В связи с этим несоответствием можно предложить следующие меры, способствующие развитию экономической самостоятельности органов местного самоуправления:

- рационализация местных бюджетов;
- разработка альтернативных (антикризисных) местных бюджетов;
- разработка среднесрочных и долгосрочных местных бюджетов;
- более активное включение местных бюджетов во внешнеэкономическую деятельность;
- расширение налоговой базы местных бюджетов;
- изменение (повышения до государственного) политического статуса органов местного самоуправления;
- расширение круга полномочий (компетенций) органов местного самоуправления;
- ликвидация дефицита местных бюджетов;
- обновление общефедеральной классификации налогов и сборов;
- переход к средневзвешенным коэффициентам бюджетного обеспечения на местах;
- введение права вето на решения вышестоящих бюджетов в части интересов местных бюджетов;
- расширение базы неналоговых доходов местных бюджетов.

Поскольку дальнейшее развитие экономической самостоятельности органов местного самоуправле-

ния, как об этом свидетельствует вся практика истории земства в России, не возможно без тесного взаимодействия с центральной властью, местное самоуправление должно активно включиться в реформирование системы межбюджетных отношений. Только в этом случае местные бюджеты смогут обеспечить свои компетенции постоянными и надежными (вмененными и закрепленными) источниками финансирования. Для решения этого вопроса необходимо:

- осуществлять постоянное, а не разовое, согласование интересов всех уровней бюджетной системы страны;
- повысить взаимную ответственность всех участников межбюджетных отношений по отношению друг к другу;
- законодательным образом стабилизировать разграничение источников финансирования местных бюджетов и четко определить конкретные функции бюджетополучателей;
- пересмотреть структуру и соотношение федеральных, региональных и местных налогов в пользу местного самоуправления;
- провести деbüroкратизацию управления бюджетным процессом и межбюджетными отношениями;
- привести в соответствие источниковую (доходную) базу местных бюджетов их функциям;
- повысить мотивированность к зарабатыванию бюджетных средств местными бюджетами;
- обеспечить реальное равноправие участников межбюджетных отношений путем придания статуса органов государственной власти органам местного самоуправления;
- обеспечить максимальную открытость (прозрачность) бюджетного процесса на местах;
- обеспечить более свободный доступ бюджетополучателей к средствам местного бюджета.

Эти и некоторые другие меры позволят решить не только вопросы развития экономической самостоятельности и повышения эффективности системы местного самоуправления в нашей стране, но и более общие вопросы. Например, повысить мобильность всей бюджетной системы РФ, провести ее взвешенную децентрализацию. Поскольку излишняя централизация бюджетной системы, сложившаяся еще в начале текущего столетия как противовес «параду суверенитетов» конца 90-х гг. XX века, сегодня уже выступает тормозом на пути развития, как межбюджетных отношений, так и самой системы местного самоуправления.

Одним из путей обеспечения гласности и открытости деятельности органов местного самоуправления может быть развитие информационных коммуникаций. Исторический опыт в этом вопросе также имеется. Известно, например, что в России в начале XX века при поддержке П. А. Столыпина оппозиционным «Союзом русского народа» во главе с думским депутатом Н. Е. Марковым издавалась газета «Земщина». Из этого факта следует, что центральное правительство несколько не боялось поддерживать конструктивную оппозицию в стране, видя в ней потенциальные возможности для совместного сотрудничества. В частности, в области развития местного самоуправления. Поэтому и в нынешних условиях можно и нужно практиковать публичный подход к освещению деятельности органов местного само-



управления, особенно в сельской местности, расширять его информационную базу в СМИ.

Архитектуру отношений между центральной и местной властью еще в 20-е гг. XX века очень четко определил Л. А. Велихов, считавший, что центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью. Символично, что эти строки написаны в начальный период Советской власти, когда, казалось бы, ни о каком местном самоуправлении никто и не помышлял. В то время, в условиях диктатуры пролетариата и роста центростремительных тенденций к огосударствлению всех сфер жизнедеятельности общества, местное самоуправление казалось многим чем-то экзотическим. И, тем не менее, даже тогда государство сознавало необходимость местного самоуправления.

Поэтому следует признать исторически контрпродуктивными попытки противодействовать развитию и укреплению местного самоуправления, игнорировать исторический опыт его развития в России. Потому что, в конечном счете, местное самоуправление есть «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [5]. И это право принадлежит самому народу, который, как известно, является источником государственной власти. Современное российское государство, в соответствии со ст. 7 Конституции РФ, является социальным. Но социальным оно является в той мере, в какой развито социальное самоуправление. Тем самым, укрепление системы местного самоуправления есть, одновременно, укрепление социального характера современного российского государства не на словах, а на деле.

#### Литература

1. См. : Маршев В. И. Характеристика процесса разработки и принятия решения о «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» // История управленческой мысли. М. : ИНФРА-М, 2005. С. 727–730.
2. См. : Великие реформы в России 1856–1874 гг. М. : Мысль, 1992. С. 204.
3. Щербина Ф. А. Крестьянские бюджеты // Антология социально-экономической мысли в России. Дореволюционный период. СПб. : Изд-во РХГИ, 2000. С. 341.
4. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб. : Комплект, 1992. С. 551.
5. См. : Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : *федер. закон* // Российская газета. 2003. 8 октября. № 202 (3316). С. 2.
6. См. : История политических партий России / под ред. А. И. Зевелева. М. : Высшая школа, 1994. С. 81.
7. Местное самоуправление : сборник документов. М. : Приор, 2001. С. 3.

#### References

1. See : Marshev V. I. Characteristics of the development process and decision-making on the “Regulations on the provincial and district zemstvo institutions” // The history of management thought. M. : INFRA-M, 2005. P. 727–730.
2. See : Great Reforms in Russia 1856–1874. M. : Thought, 1992. P. 204.
3. Sherbina F. A. Peasant budgets // Anthology of socio-economic thought in Russia. Pre-revolutionary period. SPb. : Publ. RKHGI, 2000. P. 341.
4. Tikhomirov L. A. Monarchical state. St. Petersburg : Complex, 1992. P. 551.
5. See : On general principles of local self-government in the Russian Federation : Federal Law // Russian newspaper. 2003. October 8. № 202 (3316). P. 2.
6. See : History of political parties in Russia / ed. by A. I. Zevelev. M. : Higher School, 1994. P. 81.
7. Local government : collection of documents. M. : Pryor, 2001. P. 3.