

13. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗЕМСКОГО И ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

13.1. Земская реформа

Земская реформа – одно из крупнейших государственных преобразований в правление Александра II, направленное на создание системы местного самоуправления. Проект реформы разрабатывался комиссией при Министерстве внутренних дел.

Главным аргументом в поддержку реформы было убеждение, что жители губернии лучше знают и понимают местные условия, в то время как чиновники исполняют инструкции, часто составленные без учета местной специфики. Реформаторы сочетали элементы общественной и государственной теорий самоуправления и создали полусамостоятельную систему органов земского управления.

Именной указ от 1 января 1864 г. призвал поданных «к ближайшему участию в заведовании делами, относящимися до хозяйственных польз и нужд каждой губернии и каждого уезда».

Положение о губернских и уездных земских учреждениях объявило о введении распорядительных и исполнительных органов нового типа. К обязанностям земств были отнесены:

- заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами;
- устройство и содержание публичных мест и путей сообщения;
- принятие мер обеспечения народного продовольствия;
- управление делами взаимного земского страхования имуществ и благотворительными учреждениями;
- попечение о развитии местной торговли и промышленности;
- участие в попечении о народном образовании, здравоохранении и тюрьмах;
- содействие к предупреждению ущерба народному хозяйству от стихийных бедствий;
- раскладка государственных денежных сборов и распоряжение местными финансами.

Выборы гласных в уездные земские собрания проводились по трем социальным куриям – на съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, по двум первым – на основе имущественного ценза.

Избирательными правами в первой курии пользовались лица, платившие земский сбор в размере от 15 тысяч рублей и предприниматели, имевшие годовой доход от 6 тысяч рублей, во второй курии – платившие земский сбор в размере от 500 рублей и предприниматели, имевшие годовой доход от 6 тысяч рублей.

Избирательным правом пользовались владельцы земли от 200 до 800 десятин или недвижимости стоимостью от 15 тысяч рублей и городские обыватели, державшие в собственности промышленные и торговые заведения с годовым оборотом не менее 6 тысяч рублей или владевшие недвижимостью на сумму от 500 до 3 тысяч рублей, а также уполномоченные от групп, совокупно отвечавших установленному цензу.

Для жителей сельских общин выборы являлись трехстепенными.

Пассивным избирательным правом на волостных выборах наделялись члены избирательного съезда землевладельцев и священнослужители.

В работе съездов участвовали представители собственников, не допускавшихся к голосованию возрастным или половым цензом, а также юридических лиц – церковных, благотворительных, учебных, промышленных и других организаций, владевших недвижимым имуществом.

В случае низкой явки избиратели признавались членами земских собраний без проведения голосования.

Уездные земские собрания формировали губернские земские собрания. Руководство собраниями поручалось предводителям дворянства. Гласные приносили присягу, установленную общими законами о государственной службе. В состав собраний включались представители Министерства государственных имуществ и Департамента уделов. Гласные избирали на трехлетний срок исполнительные органы в лице председателей и членов уездных и губернских земских управ.

Уездного руководителя утверждал губернатор, губернского – министр.

В должности не допускались духовные лица, судьи, за исключением мировых, чиновники казенных палат и казначейств; остальным государственным гражданским служащим требовалось разрешение начальства.

Уездные и губернские земские собрания созывались ежегодно на 10 и 20 дней соответственно с разрешения губернатора, сроки могли быть продлены с санкции начальника губернии или министра, назначение и разрешение чрезвычайных собраний зависело от министра. Кворум составлял не менее 10 гласных.

К 1875 г. органы земского управления были введены в 34 губерниях Европейской части России. Деятельность их находилась под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

На утверждение министру отправлялись займы земств, превышавшие двухгодовую сумму земского сбора, решения о разделении имущества на губернское и уездное, об отнесении губернских земских дорог в разряд проселочных, о введении сборов за проезд по земским путям сообщения, о перенесении пристаней и открытии ярмарок.

Губернатор утверждал сметы земств по расходам и доходам, принимал решения о разделении путей сообщения, изменении направления земских дорог, открытии выставок, временном отстранении от должностей членов земских управ, а также мог приостановить исполнение любого постановления, противоречившего законам или «общим государственным пользам». При этом действия министра и губернатора могли быть обжалованы в установленный срок в Сенате.

Противоречия между органами государственного и земского управления возникали преимущественно по вопросам, связанным с формированием и реализацией бюджетов.

Соблюдение баланса общегосударственных и местных интересов, связанных с земскими повинностями, обеспечивали губернский и уездные распорядительные комитеты. Бюджет земств формировался из налогов с преобладанием в обложении недвижимых имуществ, а также хозяйственных доходов.

Финансовые сметы земств рассылались гласным, годовые отчеты земских управ утверждались земскими собраниями и публиковались в губернских ведомостях. В 1885 г. земские сборы в 34 губерниях составили 43 млн рублей или 5% от государственных доходов, в 1911 г. – 170 млн рублей или 6,5%.

Расходы земств, связанные с реализацией государственных функций, являлись обязательными. В 1875–1890 гг. доля обязательных расходов снизилась с 51 до 39%.

Земства стремились к расширению мероприятий, увеличению бюджетов и необязательных расходов преимущественно в социокультурной сфере. В 1890 г. 28% средств местных бюджетов тратилось на здравоохранение и социальные нужды, 15% – на народное образование. На содержание органов земской администрации приходились 8,5% расходов.

Закон запретил земским органам вмешиваться в дела государственного и сословного управления, однако содержание правовых норм оставалось неясным. Разграничение сфер деятельности дополнительно регламентировалось в подзаконных нормативных правовых актах. В рамках установленных функций земства являлись самостоятельными.

Органы земского управления могли совершать хозяйственные операции «посредством наймов, подрядов и поставок с публичных торгов». Нехватка полномочий, делегированных государством, отчасти сдерживала повышение эффективности осуществления земскими органами хозяйственных функций.

Нельзя не упомянуть, что формы и методы финансовых злоупотреблений в сфере местного управления усложнились. Земские должностные лица могли пользоваться общественными средствами в корыстных целях, совершать растраты, нецелевое расходование бюджетов. Однако в период 1864–1890 гг. именно взяточничества в органах земского управления выявлено не было.

Неправомерные действия членов земских управ подлежали судебному рассмотрению по инициативе губернских земских собраний. Окончательное смещение члена управы с должности санкционировал Правительствующий Сенат.

Законодательство о земском управлении обновилось в конце царствования Александра III. Положение от 12 июня 1890 г. усовершенствовало государственный контроль и регулирование, приблизило избирательные нормы к реальному уровню правосознания населения, ограничило доступ к выборам владельцев мелких имуществ, согласовав либеральные принципы самоуправления с государственно-правовым режимом абсолютной монархии.

Новый закон включил должностных лиц земской администрации в сферу государственно-служебных отношений. Обновленный порядок предусматривал выдвижение гласных по трем куриям, но с учетом сословного принципа: в уезде созывались два земских избирательных собрания и избирательные волостные сходы.

В первом земском избирательном собрании голосовали потомственные и личные дворяне, во втором – остальные избиратели, исключая членов сельских обществ, и представители юридических лиц (благотворительных, ученых и учебных учреждений, торговых и промышленных обществ, товариществ и компаний).

Избирательными правами пользовались лица, платившие земский сбор в размере от 1500 рублей. Владельцы недвижимости на сумму от 1500 рублей избирали в собрания общих уполномоченных.

В интересах своевременного формирования земского собрания закон требовал явки избирателей числом, превышавшим две трети гласных, подлежавших избранию, или признавал лиц, прибывших в собрание, гласными.

В губернское земское собрание дополнительно вошли уездные предводители дворянства, в уездные – городские головы. В работе собраний на правах гласных участвовали члены земских

управ, устранявшиеся от обсуждений дел, связанных с ревизией отчетов управ и привлечением их должностных лиц к ответственности.

Кандидатам в председатели земских управ следовало иметь право поступления на государственную службу, однако в прочие земские должности допускались все лица, пользовавшиеся избирательными правами. В состав земской управы не допускались близкие родственники и свойственники. Членам земских управ был присвоен статус государственных гражданских служащих.

Закон расширил перечень предметов ведения органов земского управления, включавший народное продовольствие, здравоохранение, народное образование, пожарную безопасность, местные пути сообщения, земскую почту, страхование имущества, организацию общественного призрения, вопросы развития земледелия, строительства, торговли, промыслов.

Функции надзора наряду с губернатором стало исполнять губернское по земским делам присутствие в составе губернатора, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, губернского предводителя дворянства, председателя губернской земской управы и члена от губернского земского собрания из числа лиц, имевших право поступления на государственную службу, а также прокурора окружного суда.

Губернатор устанавливал сроки созыва избирательных съездов и собраний, обеспечивал публикацию списков избирателей, просматривал избирательные документы, принимал жалобы о нарушении порядка выборов, мог назначить дополнительные выборы. Также он пользовался правом дважды отклонить кандидатуры. В случае необходимости министр или губернатор назначали лиц на земские должности.

Губернское присутствие закон уполномочил обеспечивать законность выборов и решений земских органов. В свою очередь губернатор мог обжаловать действия губернского присутствия в Сенате посредством министра.

Положение 1890 г. расширило перечень постановлений органов земского управления, подлежавших утверждению губернатором и министром, и увеличило сроки приостановки ими исполнения решений по остальным делам до 2 недель для губернатора и до 3 месяцев для министра. Отмена постановления уездного земского собрания обжаловалась в губернском присутствии, губернского земского собрания – в Сенате.

Положение предоставило губернатору право ревизии исполнительных органов земского управления, получения им «объяснений» и передачи выявленных нарушений на рассмотрение губернского присутствия.

К началу XX в. деятельность земств насчитывала около 30 направлений.

На земской службе по найму состояли около 150 тысяч специалистов, представлявших слой «земской интеллигенции» (врачи, учителя, агрономы, ветеринары, статисты, инженеры, страховые агенты и др.). К концу первого десятилетия XX в. ими были открыты около 60 тысяч начальных учебных заведений (что составило 61% от общего количества школ в России), около 2 тысяч больниц, сеть фельдшерских пунктов и аптек, библиотек и читален; массовый характер носили благотворительность и общественное призрение.

Эффективность местного управления во многом зависела от качества взаимодействия органов государственной и земской администрации. Одной из наиболее важных являлась продовольственная сфера.

Негативным результатом социальной политики государства в деревне (выкупные платежи, сокращение крестьянских наделов, сохранение общины, замыкавшей крестьян в системе коллективного землепользования), а также изменения структуры земледелия (миграция населения в лесостепную и степную зоны), «голодные годы» – 1868, 1873, 1880, 1890–1892, 1897–1898, 1901. Смягчать последствия неурожаяев был призван «Общеимперский продовольственный капитал», состоявший из хлебных запасов и денежных средств государства, губерний, общин и обществ.

С учетом неудовлетворительных действий земских властей в 1900 г. руководство организацией обеспечения населения продовольствием и семенами сосредоточилось в исключительном ведении органов государственной администрации.

Власти принимали чрезвычайные меры по предотвращению смертности от голода: организовали выдачу пособий хлебом и деньгами, закупки и распределение среди крестьян скота, доставку продовольствия и фуража в губернии и уезды, общественные работы, оказание медицинской помощи.