качественных законов и правотворческих решений* [7].

По мнению авторов научно-практического пособия «Законодательная техника» [8], к языковым способам выражения правовых норм тесно примыкают так называемые **графические** (графические средства), под которыми следует понимать символизацию содержания текста закона. Законотворческая графика имеет сложную природу: здесь переплетаются языковые начала с логикой членения текста нормативного акта, что позволяет судить о ней как о самостоятельном явлении.

Законодательная графика – несомненно, разновидность нормативной правовой графики. Арсенал средств законодательной графики зависит от содержания юридических норм, авторитета (силы) закона и его места в законодательной системе Российской Федерации [8, с.160].

Основная цель законодательной графики – членение текста, придание ему строгой композиционности, структурированности. Графика закона, его символы (реквизиты) придают тексту композиционную стройность, логическую последовательность расположения нормативного материала. С ее помощью достигается унификация законов, их типологическая стройность [8, с.160].

По нашему мнению, авторы вышеназванных работ понимают содержание понятия графических средств очень узко. Графика закона в онтогносеологическом смысле – понятие очень обширное и должна включать в себя не только членение текста закона и организацию его содержания, но и оформление внешней стороны закона, т.е. в систему арсенала средств законодательной графики (рубрикационной, заголовочной, графики статей, вспомогательной) следует ввести дополнительное положение – легитимационное, включающее в себя использование в системе общепризнанных символов (реквизитов) закона, основного знака (по типу геральдического символа), выступающего в роли маркера ссылки на некий закон или духовную конвенцию, сразу и определенно указывающего на легитимную силу и источник закона. Законы только тогда становятся эффективными регуляторами, когда они отвечают самым высоким стандартам законодательной техники. Важнейшими среди них выступают языковые и графические требования. В противном случае законы и их нормы утрачивают свойство точно выражать волю нормоустановителя и регулятивные начала.

Поэтому правовой символ можно трактовать и как идеально-мысленную модель. В юридической науке использование модели в правовом регулировании не является каким-то новым методом абстракции. Модель в праве выступает как промежуточное звено между субъектом и объектом, как вспомогательное средство познания, как промежуточный этап построения образа теории объекта. Модель выступает в качестве заместителя объекта, дает информацию об объекте, служит звеном между теорией и действительностью, имеет содержательный характер. Модель является не только средством, но и формой знания, самим знанием [9]. Модель выполняет специальную задачу описания, демонстрации [10].

Правовые символы как идеальные объекты являются одними из эффективнейших средств законодательной техники. Их применение в этом качестве в правовом регулировании позволяет воздействовать напрямую через сознание на волю субъектов. Они объективно реальные и независимые от субъектов рецепторы правовой информации, которая представляет собой единство знаковой формы (языка как носителя информации) и содержания информации (идеальных объектов – разного рода мысленных образов).

В широком смысле применение в законодательной технике правовых символов как особых правовых средств позволит: 1) повысить искусство субъектов правотворчества в деле оптимального планирования и организации своей деятельности; 2) умело управлять участниками законодательного процесса; 3) рациональными способами и методами использовать необходимые средства для подготовки и принятия качественных законов и правотворческих решений, что приведет к повышению эффективности системы государственного управления.

**Литература**


1. *Алексеев С.С.* Право: опыт комплексного исследования. М., 1999. С.112-113.
2. *Сырых В.М.* Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Нижний Новгород, 2001.
3. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. М., 1999. С.367-370.
4. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.
5. *Клаус Г.* Сила слова. М.: Прогресс, 1967. С.21, 63.
6. *Карташов В.Н.* Законодательная технология: понятие, основные элементы, методика преподавания // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. С.25-26.
7. *Малинова И.П.* Философия правотворчества. Екатеринбург, 1996. С.64.
8. Законодательная техника // под редакцией Тихомирова Ю.А. М., Городец, 2000.
9. *Штофф В.А.* Моделирование и философия. М., 1966. С.20, 131-132.
10. *Глинский Б.А., Грязнов Б.С., Дынин Б.С., Никитин Е.П.* Моделирование как метод научного познания. М., 1970. С.109, 127.


* Любое явление в праве всегда обладает, кроме буквального, фактологического, еще и неким символическим значением. В системе права большое значение уделяется вообще символической оформленности (этикету, ритуалу).

# ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА 1864 ГОДА И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ


**Анатолий ЗАВРАЖИН**

**– кандидат философских наук, доцент, советник Управления Федеральной регистрационной службы Министерства экономического развития Российской Федерации, докторант кафедры истории Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова**


В Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признается и гарантируется создание местного самоуправления, закрепляется принцип разделения местного самоуправления и системы органов государственной власти. При этом одной из главных задач, которую необходимо решать нашему государству в современных условиях, является отработка механизма функционирования и развития органов местного самоуправления, в частности: установление пределов его полномочий, развитие экономической базы и межбюджетных отношений, в которых участвуют муниципальные образования и т.п. [1]. Решение всех этих вопросов необходимо осуществлять с учетом национальных традиций и богатого исторического опыта страны в этом направлении.

Отмена крепостного права в России и последовавшие за ней Великие реформы

1863-1874 гг. – земская, городская, судебная, военная, народного просвещения, цензуры и ряд других, проведенные в царствование Александра II, явились поворотным пунктом истории российского государства. Их проведение было попыткой самодержавия осуществить модернизацию системы государственных учреждений, изменить законодательную базу и тем самым заложить основы правового государства, нового политического мировоззрения российского общества. И в этом деле наметились серьезные успехи. Характеризуя значимость реформ, военный министр Александра II, историк и профессор Д.А. Милютин отмечал, что для понимания «нашего государственного перерождения», происходившего в первые 10 лет царствования Александра II, надо рассматривать «ход трех главных реформ» – крестьянской, земской и судебной [2].

1 января 1864 года было опубликовано «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», по которому вводились бессословные выборные органы местного самоуправления – земства. Был разработан механизм их участия в общественной жизни страны. Земства избирались всеми сословиями на трехлетний срок и состояли из распорядительных органов в лице уездных и губернских земских собраний и исполнительных органов, каковыми являлись уездные и губернские управы; то есть Положение вводило земские учреждения только на уровне уезда и губернии, без центрального земского представительства и без волостного земства, в котором дворянство едва ли могло играть решающую роль на фоне многочисленного крестьянского населения.

Выборы в уездные земские собрания проводились на трех избирательных съездах (по куриям). Первую курию составляли землевладельцы, вторую – городские избиратели, третью – выборные от сельских общин. Каждой курии соответствовал свой имущественный ценз. Действующая система выборов давала преимущества представителям дворянского сословия; в уездных собраниях они представляли 42% от числа гласных, а в губернских – 89%. Члены земских собраний получили название «гласных» (имевших право голоса).

На содержание земских учреждений и наемных служащих (врачей, статистиков, учителей), а также ведение хозяйственно-административных дел были установлены земские сборы с населения. Земство получило право облагать сбором в размере 1% с доходности земли, торгово-промышленных заведений, с земледелия и промыслов крестьян. Основной доход (до 80%) земства получали от поземельного сбора. При этом основная тяжесть земских сборов ложилась на крестьянство.

В соответствии с законодательством земства вводились только в великорусских губерниях, в которых преобладало русское дворянство (34 из 74 российских губерний), и их введение растянулось на 15 лет. Земства были лишены каких-либо политических функций. Сфера деятельности земств ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами местного значения. В их ведении находились: устройство и содержание местных путей сообщения, земской почты, земских школ, больниц, богаделен и приютов, попечение о местной торговле и промышленности, местное продовольственное дело. Но главное заключалось в том, что земства находились под контролем центральной и местной власти – министра внутренних дел и губернатора, которые имели право приостанавливать любое постановление земского собрания, признав его «противным законам или общим государственным пользам» [3].

Таким образом, Положение было искаженным и как бы урезанным сверху и снизу Планом государственных преобразований М.М. Сперанского. Буржуазный принцип имущественного ценза – «краеугольный камень» этого плана – не был последовательно проведен и оказался втиснутым в рамки куриальной (а на практике – почти сословной) системы выборов [4].

Какая все же роль отводилась правительством земским учреждениям как органам самоуправления? Наиболее основательно этот вопрос был проработан либеральным публицистом, князем А.И. Васильчиковым в его трехтомной монографии «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений», вышедшей в Санкт-Петербурге в 1872 году, где впервые дано определение понятия «самоуправления». Он воспринимал его как «порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями-аборигенами» [5]. В Положениях он видел лишь фундамент самоуправления, при этом существенной недоработкой закона считал отсутствие в нем четкого перечня предоставленных земству прав и обязанностей.

Необходимо отметить, что деятельность земств как органов местного самоуправления была значительна, особенно в системе образования. Именно по их инициативе в России было введено всеобщее начальное образование. При этом было поднято общественное положение и авторитет учителя как главной фигуры образовательного процесса. Земские учителя получали 30 рублей в месяц; прослужив пять лет, получали уже 37 рублей 50 копеек: пять рублей доплачивало губернское земство и два с полтиной – уездное. (Для сравнения: раньше платили по «двенадцать – пятнадцать рублей в месяц».) [6] Выше была зарплата только у земских врачей. Стипендии будущим учителям и врачам платило земство. Из заработанных денег не только не делали никаких вычетов, но земство еще и оплачивало половину стоимости подписки на периодические издания, кстати, и лекарства были бесплатными. За казенную учительскую квартиру или тем, кто, не имея казенной, снимал жилье, платило земство. Оно же оплачивало и пенсии.

Земские школы были двух типов – однокомплектные, с трехгодичным курсом обучения, рассчитанные на пятьдесят учеников с одним учителем, и двухкомплектные, с четырехлетним курсом, с пятьюдесятью учениками и более и двумя учителями, в зависимости от числа детей в селе, от потребности в образовании и от материальных и денежных возможностей местной земской управы. Хотя земства формально не имели права влиять на учебный процесс – определять содержание программы, выбирать учебники и пособия, назначать и увольнять учителей, они тем не менее оказывали такое влияние. Помимо обязательных предметов (Закон Божий, чтение, письмо, арифметика, пение), земские учителя факультативно преподавали природоведение, географию, историю. Земства снабжали учителей лучшими, из существовавших в то время, учебниками. Широко применяли наглядные пособия. Во многих земствах были организованы школьные, а позднее и народные публичные библиотеки.

В период земской реформы 1864 г. общество еще надеялось на дальнейшее развитие преобразований. Либералы поначалу вовсе не хотели политической деятельности земств. Они полагали невозможным сосредоточение земских учреждений на требованиях всероссийского земского представительства, к восприятию которого крестьяне были совершенно не готовы.

Тем временем часть дворянства, мечтая об аристократической конституции, выдвинула лозунг созыва Всероссийского земского учреждения 11 января 1865 г. Один из мотивов его созыва дворяне усматривали в поиске орудия борьбы с крамолой. Именно такую участь они готовили Земскому собору.

Одним из самых значительных трудов, посвященных созданию в России законодательных органов парламентского типа, стала книга выдающегося либерального деятеля второй половины XIX века Б.Н. Чичерина «О народном представительстве», в которой он рассуждает на примере стран Западной Европы о причинах, приведших к установлению там представительных правлений.

Для России 60-х годов XIX века это был едва ли не самый актуальный вопрос. В обществе постоянно раздавались призывы

«увенчать здание» земств Земским собором или Думой. Все надеялись, что конституционное будущее России – дело ближайших лет. Поэтому внимание установлению представительского правления и одновременно сложности его функционирования было как нельзя кстати. По мнению Б.Н. Чичерина, «первое требование либерализма заключается в установлении законного порядка, без которого свобода превращается в своеволие». Если власть создает законный порядок, то она удовлетворяет одну из существеннейших потребностей общества и тем самым устраняет желание перемен. Еще одна причина, утверждал Б.Н. Чичерин, в силу которой желательно установление представительского правления, – необходимость общественного контроля над финансами. В истории бывали случаи, когда народное представительство призывалось самим монархом в случае расстройства финансов (к примеру, Франция в первую революцию). Единственный разумный способ действий тогда правительства – крайняя бережливость и полная гласность, как полагает Б.Н. Чичерин. Гласность и дозволение печатно обсуждать состояние финансов некоторым образом заменяют контроль выборных людей. Введение общественного представительства, как считал Б.Н. Чичерин, требует сильной власти, иначе общество будет делать промах, «пока горький, но поздний опыт не наведет его на истинный путь» [7, с.80].

Б.Н. Чичерина можно отнести к консервативным либералам-неконституционалистам, ратовавшим за гражданские права и правовое государство. Полагая невозможным немедленное введение конституционного правления в России, путь к нему он видел через развитие местного самоуправления и политическое просвещение народа.

Таким образом, либеральная оппозиция, как и демократические круги, в земских учреждениях усматривала школу культурного и политического воспитания крестьян. Либеральные бюрократы, проектировавшие земскую реформу, также отводили земствам роль школы местного самоуправления, которое подготовит страну к конституции. Верховная же власть изначально полагала немыслимым для земств вести политическую деятельность. После образования земских учреждений никто не ждал от них оппозиционной деятельности и покушения на прерогативы верховной власти.

Вместе с тем либеральные круги считали, что образование земства будет первым шагом по пути представительного правления, поскольку ему быстро удастся наладить просветительскую деятельность. Этим надеждам суждено было сбыться не скоро. Земства в 1860-е годы оставались вне политики, и лишь в некоторых намечалась оппозиционно-демократическая тенденция [7, с.481].

Была развернута работа по созданию идейных основ самоуправления. Появились «общественная» теория самоуправления, разработанная А.И. Васильчиковым, и теория о местном самоуправлении, автором которой являлся Б.Н. Чичерин [8]. В указанных теориях признавалось необходимым наличие в местном управлении двух начал – правительственного и общественного.

Члены земских собраний (гласные) избирались на основе имущественного ценза тремя разрядами избирателей – землевладельцы, горожане и представители от сельских обществ. Гласные собраний (распорядительный орган) из своей среды формировали постоянно действующую управу (исполнительный орган).

Земские гласные были равноправны. Следовательно, в одном помещении и на одной скамье порой оказывались и крестьянин, и князь, имея по закону равные правовые возможности определять задачи земств. Это способствовало изживанию крепостнических убеждений и настроений, производя своеобразную «революцию» в мировоззрении россиян, закладывало основы гражданского общества, правового государства. В пределах определенной законом компетенции земства были самостоятельны. Однако за их деятельностью устанавливался контроль со стороны губернаторов. Этот контроль в большей мере испытывали губернские, чем уездные земства, зачастую удаленные на значительные расстояния от губернского города.

В 1867 г. был издан закон, в соответствии с которым все постановления местных земств «о сношении или соглашении» с земскими органами других губерний вступали в силу и могли исполняться лишь после одобрения губернаторами. Отметим, что запрещение земствам разных губерний вступать в деловые контакты друг с другом логически вытекало из статьи 3 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», ограничивавшей их компетенцию рамками отдельных уездов и губерний. Однако этот запрет, продиктованный страхом «сговора» против коронной администрации и затруднивший обмен опытом и координацию усилий в том или ином направлении, противоречил здравому смыслу. Составители Положения опасались налаживающихся полезных для страны связей жителей разных уездов.

Ведь в экономическом отношении отдельные районы одной и той же губернии разнились между собой даже больше, чем прилегающие районы соседних губерний. Естественно, ограничение экономических контактов наносило немалый ущерб промышленникам. Но власти продолжали чинить препятствия. Стало очевидным и то, что предпринимательскую деятельность земств невозможно втискивать в узкие территориальные границы без ущерба для их же развития. Запрещая губернским земским органам без разрешения губернаторов вступать в контакт друг с другом, правящие круги, по-видимому, исходили прежде всего из политических соображений. Они опасались, что объединение земств в конечном счете приведет к образованию всероссийской земской палаты с выборным составом. Такая политическая перспектива не нравилась императору, так как он опасался, что подобные действия приведут к значительному ограничению власти самодержавия.

Правительство и после 1867г. усилило административный надзор за земством, не допускало оппозиционных выступлений и, как тогда говорили, «игры в парламентаризм». Старания земских деятелей направлялись на удовлетворение потребностей местного населения в сфере хозяйства, здравоохранения и др. прежде всего за счет уездных и губернских ресурсов. Следует отметить, что земства в России действительно сыграли значительную роль в решении вопросов, связанных с развитием хозяйства, культуры и т.д. Это является несомненной заслугой земских органов самоуправления, но в какой-то мере и правительства, поскольку оно почти не препятствовало, а зачастую поощряло действия земств, считавшихся безвредными для режима.

В 1870 г. с введением в действие нового «Городового положения» в стране началась замена городских сословных (купеческо-мещанских) органов общественного управления всесословными (Думы – распорядительные учреждения, управы – исполнительные). Новые Думы формировались на основе имущественного ценза по специальным куриям, создаваемым в зависимости от размера уплачиваемого налога в городскую казну. В результате к участию в городском управлении оказались привлеченными и лица духовного звания и дворяне, владевшие в пределах городской черты недвижимой собственностью. Неподатные сословия, прежде всего как самый образованный слой городского населения, до 1870 г. были «почти вовсе устранены» от участия в работе органов городского управления. В устранении неподатного сословия усматривали одну из основных причин неудовлетворительной деятельности этих органов.

Необходимо подчеркнуть, что если в начале своего зарождения земства как органы местного самоуправления были отстранены от политической деятельности и основным их делом являлось решение местных хозяйственных и культурных задач, то

со временем, постепенно совершенствуясь, институт земства приобрел большую стройность и целесообразность и уже имел значительное политическое влияние в обществе. Работая на местах, в провинции, земские служащие глубже, чем остальные видели недостатки в социально-экономической и культурной жизни российского общества и понимали пути их исправления. Съезды земских деятелей быстро стали оппозицией и требовали от правительства решительных и последовательных реформ общественного переустройства страны.

Возникновение в 70-80-х гг. XIX века земского либерально-оппозиционного движения, образование «Союза Освобождения», а затем партии конституционных демократов (кадетов) сделало земское движение «наверху» легальной оппозицией и реальной властной силой, а «внизу» позволило ему прочно закрепить за собой позиции, поддерживающие эту силу. И царское правительство вынуждено было с этим считаться. Это стало важным фактором развития политического мировоззрения общества по пути создания конституционно-демократических основ российского государства.

**Литература**


1. *Глазычев В.Л., Генисарстский О.И.* Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России. Городское самоуправление, 1997, № 5; *Саначев И.Д.* Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра? // Становление местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003; *Юркова С.* Местное самоуправление в России. Опыт 1993-2003 гг. // Местное самоуправление и федерализм: опыт Российской Федерации. Казанский институт федерализма, 2003.
2. ОР РГБ, ф. 169, карт. 15, ед.хр. 3, л. 9.
3. *Платонов С.Ф.* Учебник русской истории для средней школы. Курс систематический, в двух частях. Издание 5-е, пересмотренное. СПб., 1913. С.447-448.
4. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов). М.: Издание Русской мысли, 1905. С.344.
5. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1872. Т.3. С.1, 4-5
6. *Волконский С.М.* Мои воспоминания: в 2 т. / Князь Сергей Волконский. М.: Искусство, 1992. Т.2. Родина. С.197.
7. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866.
8. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1872; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.


# ПЕРСПЕКТИВЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ В РОССИИ ПРИНЦИПОВ УСТОЙЧИВОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА


**Елена БЕССОНОВА**

**– кандидат экономических наук, доцент, докторант экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова**


Возникновение института устойчивого развития сельского хозяйства и сельских местностей (Sustainable Agriculture and Rural Development – САРД) в мире связано с серьезными изменениями, произошедшими в последнее время как в самом сельском хозяйстве, так и в отношении людей к социальным проблемам и проблемам охраны окружающей среды. К последним относится истощение плодородного слоя почвы, его загрязнение различными химическими веществами, попадающими с удобрениями и средствами защиты растений, истощение и загрязнение водных источников. Прогресс в сельскохозяйственном производстве привел к значительным социальным проблемам. Из-за роста механизации, применения новых технологий и химических веществ резко возросла производительность труда в сельском хозяйстве, что в свою очередь привело к высвобождению большого числа работников и возникновению проблемы занятости. Вопросы высвобождения людей особенно важны для южных регионов России, производящих товарную сельскохозяйственную продукцию.

Вследствие перечисленных причин в течение последних двух десятилетий в мире возникла и стала развиваться концепция устойчивого развития сельского хозяйства. Считается, что устойчивое развитие сельского хозяйства позволит предотвратить использование возобновляемых ресурсов темпами, превышающими степень их восстановления, и загрязнение окружающей среды в объемах, превышающих способность экосистем его ассимилировать. Кроме того, предполагается, что оно ориентировано не на получение максимального эффекта в данный момент времени, а на сохранение условий для стабильного обеспечения человечества продовольствием в долгосрочной перспективе. Особое внимание при этом уделяется качеству продуктов питания и социальным вопросам.

Таким образом, устойчивое сельское хозяйство направлено на достижение трех целей – сохранение приемлемого качества окружающей среды (экологическое здоровье), получение экономической рентабельности сельскохозяйственного производства и достижение социальной и экономической справедливости. Принципы устойчивого развития сельского хозяйства во многом сформированы под воздействием общей концепции устойчивого развития (1987 г.), что предполагает включение экологической составляющей в любую экономическую деятельность и сохранение природного потенциала для ныне живущих и будущих поколений [1].

Устойчивость сельского хозяйства также основана на принципе, согласно которому мы должны удовлетворить потребности нынешнего поколения без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять их собственные. Управление природными и, в первую очередь, земельными ресурсами предполагает их сохранение и сбережение в долгосрочной перспективе. Документ, затрагивающий вопросы устойчивого развития сельского хозяйства, был принят на Конференции ООН по окружающей среде в 1992 году – «Повестка дня на XXI век». Он содержит основные принципы устойчивого развития сельского хозяйства [1]. В данном документе указывается, что к 2025 году численность населения планеты достигнет 8,5 млрд человек, 83 процента которого будут проживать в развивающихся странах. Однако вопрос о возможности удовлетворения потребностей этого растущего населения в продовольствии и других сельскохозяйственных товарах за счет имеющихся ресурсов и при нынешнем уровне развития технологий до сих пор остается открытым. Сельское хозяйство должно быть