

Раис МУСТАФИН

Уездное земство и город (1865-1892 гг.)

Земская реформа 1864 г. является одним из ключевых преобразований эпохи Александра II. В стране, где до этого местное управление было прочно привязано к централизованной административной системе, появилось выборное всесословное самоуправление. Это был огромный шаг вперед по пути развития политической культуры страны. Но земская реформа не изменила российскую самодержавно-бюрократическую систему в целом. Речь шла лишь о введении в существующую систему органов государственного и сословного управления нового института самоуправления с самостоятельной сферой деятельности [1].

Земства существовали рядом с администрацией, не будучи соединены с ней в одну общую систему управления. Основой самой земской организации являлись уездные земства. Изначально они представлялись общественно-хозяйственными территориальными союзами уездных землевладельцев, городов и сельских крестьянских общин [2, с.100]. Каждая из трех указанных составляющих уже имела свою систему местного управления, основанную на началах сословной организации.

Законодательство не давало четкой регламентации взаимоотношений земских учреждений с другими организациями. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. лишь запрещало последним вмешиваться в дела правительственных, сословных и общественных властей [3, ст. 7]. Далее в документе говорилось, что правительственные и общественные учреждения могут подавать жалобы в Правительствующий сенат на постановления земских собраний о предметах, превышающих их полномочия и нарушающих общие законы [3, ст. 118]. «Частные лица, общества и установления, в случае нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений» имели право подавать судебные иски на общем основании [3, ст. 119]. Таким образом, земство представлялось как юридическое лицо. И свои взаимоотношения с другими учреждениями должно было строить согласно нормам частного права [2, с.100]. Такая формулировка неоднократно подчеркивалась в циркулярах министра внутренних дел и в сенатских указах [4, с.106-107].

Но земство наделялось правом самообложения, принудительного сбора с населения земских налогов. Система хозяйства земства была системой «принудительного хозяйствования», по своим принципам аналогичной с финансовым хозяйством государства. Это приводило к противоречию реального положения земства с очерченным в законе положением общественно-хозяйственного союза и юридического лица частного права [2, с.101, 105]. Была заложена основа для конфликтных ситуаций, прежде всего между земствами и городами. В этой связи важным представляется исследование вопроса о взаимоотношениях уездного земст-

Раис МУСТАФИН – аспирант кафедры истории и политологии Волго-Вятской академии государственной службы

ва с городом в период действия на большей части России Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. (1865-1892).

До земской реформы абсолютное большинство учреждений общественного призрения и народного образования были сосредоточены в городах. Фактически все они находились на попечении городских властей, существовали на благотворительные пожертвования купцов, предпринимателей и иных состоятельных лиц. В городах находилось и большинство торгово-промышленных учреждений, которые давали значительные доходы.

Разногласия между органами городского самоуправления и формирующимся земством стали возникать еще до начала работы уездных земских учреждений. В Нижегородской губернии они касались вопросов разграничения прерогатив и компетенций земства и города в хозяйственных вопросах и в предметах ведения над учреждениями, которые передавались уездным земствам. Города не спешили отдавать земству здания и учреждения, приносящие какую-либо прибыль. И в то же время они стремились избавиться от убыточных объектов городского хозяйства.

Особо острым в Нижегородской губернии оказался вопрос определения принадлежности уже существовавших городских богоугодных заведений. Например, городские власти Ардатова, Горбатова, Княгинина всячески затягивали вопрос о передаче местным уездным земствам своих больниц и сопутствующей документации. Причиной этого служило относительно благоприятное состояние местных больниц. С другой стороны, Васильское и Сергачское уездные земства сами отказывались принимать в свое ведение местные городские больницы, т.к. они находились в плохом состоянии и имели большие долги. И потребовались специальные распоряжения министра внутренних дел, чтобы заставить земства взять на себя опеку над подобными учреждениями [4, с.106-107; 5, д. 3, л. 34об.].

Но главным камнем преткновения стало привлечение уезда к расходам городского общества и города в земских расходах. Динамика их решения в период первого трехлетия наиболее ярко выявила главное в проблеме взаимоотношений земств и городов. Последние не имели в земских собраниях соответствующее своему значению число гласных. Если вначале указанные вопросы в уездных земских собраниях решались компромиссно, то очень скоро интересы землевладельцев и крестьян, интересы сельского уезда стали доминировать. В Нижегородской губернии первыми столкнулись с этой проблемой гласные Арзамасского уездного земского собрания. В сентябре 1865 г. Арзамасское земское собрание на первой своей сессии долю участия Арзамаса в земских расходах определило в 1/9 части, исходя из отношения города к уезду «по числу гласных, по количеству населения, по участию, принимаемому до сих пор в отправлении земских повинностей тем и другим» [5, д. 2, л. 17]. Земство взяло на себя и часть городских расходов. По примеру Арзамасского земства соседние – Ардатовского и Лукояновского уездов – уже в 1866 г. так же компромиссно распределили земские расходы между городами и сельской округой. Тем более что им не потребовалось брать на себя городские расходы. Остальные задержались с решением этого вопроса и затянули его до 1867 г.

Но в июне 1867 г. ситуация стала иной. Закон 21 ноября 1866 г. об изменении редакции временных правил об обложении сборами торговли и промышленности разрешал назначать земские сборы только с недвижимого имущества и патентов на право торговли и промыслов [4, с.27-28; 5, д. 24, л. 13, 32]. Под влиянием дворянского большинства Нижегородское губернское земское собрание постановило исключить из раскладки земского сбора жилые дома, не приносящие дохода, но лишь в сельской местности, что в первую очередь было в интересах помещиков [5, д. 24, л. 13об.].

Еще более отношения городов с земствами обострились, когда земские учреждения приступили к выполнению правительственных распоряжений (например введение обязательного земского страхования от огня). Уже в 1866 г. Нижегородская губернская земская управа констатировала полное отсутствие прямого влияния земских учреждений на города и потерю их административного авторитета. Это проявилось как в простом затягивании или игнорировании выполнения городами земских решений, так и в попытках, например, уездного города Балахны апеллировать напрямую к Нижегородскому губернскому земскому собранию [6, с.67, 81].

В этой ситуации правительство проводило двойственную политику. С одной стороны, указы Сената и циркулярные распоряжения министра внутренних дел отсылали конфликтующие стороны к статьям Положения 1864 г. и просто подтверждали равноправие всех гласных в земских собраниях [4, с.111, 122, 182, 297]. Но, с другой – уже в циркуляре от 8 августа 1864 г. министр внутренних дел поспешил признать земства «сельскохозяйственными учреждениями». При этом было заявлено, что городским обществам вскоре будет предоставлена такая же самостоятельность, как и у земских учреждений [4, с.106-107]. Но этого не произошло. Не решило проблему и Городовое положение 1870 г. Более того, предметы ведения городского общественного управления, указанные в Городовом положении, были почти те же самые, что и у земских учреждений [7]. Многочисленные ходатайства о необходимости более точного определения прав и обязанностей земств и городов не нашли отклика у правительства [8].

Города продолжали оставаться составной частью уездных земств, в первую очередь как важный источник земских доходов. Но Городовое положение 1870 г. способствовало территориальному размежеванию сфер деятельности уездных земств и городского самоуправления. Теперь центр тяжести земской деятельно-

сти окончательно был перенесен в уезд. Если судить по сохранившимся источникам, уездные земства фактически отстранили себя от участия в социально-экономическом развитии городов [5, д. 45, л. 17об.].

Тем не менее уездные земства и города не были изолированы друг от друга. Периодически возникали вопросы, требующие сотрудничества и поиска совместного решения проблем. Фактически не имея законодательных актов, регулирующих возникающие вопросы, уездные земства и города должны были вступать в частные соглашения между собой. А для этого требовалось соприкосновение интересов обеих сторон. Согласно источникам, например, в Нижегородской губернии это была выгода населению города или уезда от использования больницы, школы и т.д. В зависимости от степени приносимой пользы оказывалось содействие по содержанию или ремонту объекта. В делопроизводственной переписке городов и уездных земств распространилась своеобразная формула обоснования просьбы: оказать какую-нибудь помощь, например по содержанию городских школ, ввиду того, что в них в настоящее время обучаются дети из уезда [9, с.960]. Это действовало безотказно, конечно, после соответствующей проверки информации. Судя по всему, такая формулировка исходила из распространенного среди большинства земских деятелей убеждения, что земства призваны защищать интересы своих избирателей и интересы всех сословий одинаково [5, д. 2, л. 3; 9, с.1024].

Со временем указанное выражение стало почти универсальным и применялось и в переписках между земствами и городами различных уездов. Его использовали и частные лица, и учреждения для запроса финансовой помощи у земских собраний. Ежегодно учителя городских училищ в различных уездах просили вознаградить их «за обучение крестьянских детей уезда» [9, с.953].

Итак, за все время действия Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. уездные города являлись составной частью уездных земств. Но они не были в прямом подчинении земских учреждений. Их взаимоотношения строились на частных соглашениях и зависели, в первую очередь, от общности интересов городского и сельского населения, от взаимной пользы при осуществлении каких-либо проектов.

Литература

1. *Петров Ф.А.* Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864-1879 гг. // Великие реформы в России. 1856-1874 / Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М.: МГУ, 1992. С.203.
2. *Чичерова И.А.* Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX в. (Историко-правовой анализ). Дис... канд. юрид. наук. М., 1995.
3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Законоположения о земских учреждениях: Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения в действие положения о земских учреждениях. Положение о взаимном земском страховании. СПб.: б/и, 1864.
4. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся (за 1864, 1865, 1866 и 1867 годы). Том I. СПб.: Изд. Хозяйственного Департамента Министерства Внутренних Дел, 1868.
5. Государственное учреждение Государственный архив Нижегородской области, г. Арзамас (ГУ ГАНО, г. Арзамас). Фонд Ф-2. Опись 1.
6. Приложения к Журналам 2-го очередного Нижегородского губернского земского собрания: сметы, раскладка, отчеты и доклады Губернской Управы. Н. Новгород: Губернская типография, 1867.
7. *Головачев А.А.* Десять лет реформ. 1861-1871. СПб.: Издание «Вестника Европы», Типография Ф.С. Сущинского, 1872. С.217.
8. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Сост. М.И. Мыш. Изд. 4-е. СПб.: Типография Н.А. Лебедева, 1890. С.77.
9. Сборник постановлений уездных земских собраний Нижегородской губернии за 1865-1889 гг. Н. Новгород: Тип. Товарищества А. Ржонсницкого, 1891.

Конкурс аспирантских работ

Редакция научно-политического журнала «Государственная служба» объявила конкурс на лучшую научную статью аспирантов очной формы обучения.

Проблематика публикации должна соответствовать одному из научных направлений, по которым журнал значится в Перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: **история, культурология, педагогика, политология, право, психология, социология, философия, экономика.**

Обязательное условие конкурсного отбора – статья должна быть посвящена решению актуальной задачи реформирования и развития государственной службы, государственного или муниципального управления.

Статьи на конкурс оформляются и сопровождаются рекомендациями в соответствии с общими правилами представления рукописей в наш журнал и направляются по адресу: mgs@ur.rags.ru или 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84. Российская академия государственной службы при Президенте РФ. Редакция журнала «Государственная служба».

В оригинале статьи сделайте пометку: «На конкурс аспирантских работ».

Для победителей конкурса устанавливаются три премии:

За I место – 10 тысяч рублей.

За II место – 7 тысяч рублей.

За III место – 5 тысяч рублей.

Конкурсные работы публикуются в течение 2010 года.

Итоги будут обнародованы в первом номере журнала за 2011 год.

Желаем успеха!