

СТАТУС ЗЕМСКОГО ЧИНОВНИКА

Д.В.Березовский, А.О. Буранок

© 2016 Международный институт рынка, г. Самара, Россия

Статья посвящена положению земских служащих в России во второй половине XIX - начале XX века.

Ключевые слова: история муниципального управления, земство, статус земского чиновника.

Рассмотрение правовых и организационных основ муниципальной службы невозможно без анализа ее исторического развития [1]. Закономерности в развитии служебных отношений на местном уровне позволяют выявить общие черты государственной и муниципальной службы, проследить особенности деятельности местных органов власти [2].

Государственная служба как способ осуществления государственной деятельности возникает фактически одновременно с возникновением государств [3]. Появление класса профессиональных управленцев [4] является одним из важнейших признаков государства как формы организации общества [5]. Государственная служба – важный элемент государственного управления, от нормального функционирования этого института зависит эффективная реализация функций государства [6].

В России государственная служба возникла еще в период становления единого централизованного государства в XIV – XVI веках. При императоре Петре I в 1722 году была издана знаменитая «Табель о рангах», установившая четкую систему государственных должностей [7].

С принятием «Табели о рангах» государственная служба в России стала публично-правовым институтом, в котором государственно-правовые нормы имели приоритет перед нормами трудового и частного права, а порядок поступления на государственную службу определялся специальными нормативными актами. Муниципальная служба в тот период времени вообще не существовала, как не существовало в России местное самоуправление.

Первые серьезные предпосылки зарождения в России муниципальной службы появились в период проведения важнейших государственных реформ в середине XIX века.

В 1864 году в Российской империи проведена земская реформа, закрепившая право жителей участвовать в земском самоуправлении.

В истории самарского земства выделяют 4 этапа:

1) 1865 – 1881 гг. – становление и развитие земских учреждений, определение основных направлений деятельности.

2) 1882 – 1905 гг. – время активного развертывания всех направлений деятельности земства, что объективно способствовало ускорению модернизационных процессов, и прежде всего в аграрном секторе степных уездов Самарской губернии.

3) 1906 – февраль 1917 г. – реализация «стольпинской» аграрной реформы, самарское земство активно формирует инфраструктуру аграрного сектора экономики, что объективно должно было способствовать укреплению позиций хуторян и отрубников в земледельческом производстве.

4) 1917 – 1918 гг. – земство функционировало в условиях революции и начального этапа Гражданской войны. В экстремальных условиях была проведена демократизация губернских и уездных земств, вследствие чего изменился социальный состав гласных земств; были созданы волостные земства [8].

Для понимания роли и значения службы в органах местного управления в истории России середины XIX века необходимо [9], в первую очередь, исследовать право участия жителей Российской империи в управлении

местными делами. Оно реализовывалось через участие в земском и городском управлении.

При анализе основных правовых актов земской реформы [10], в основном документе реформы – «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» - закрепляется, что «для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда образуются губернские и уездные земские учреждения».

Основными земскими должностями, учрежденными в ходе реформы, были должности уездного земского предводителя, земских гласных и членов земской управы.

Земские гласные были фактически представителями народа в уездных и губернских земских собраниях.

Для избрания уездных земских гласных в каждом уезде каждые три года созывались земские избирательные собрания и избирательные волостные сходы для избрания уездных земских гласных; земские избирательные съезды мелких владельцев для избрания уполномоченных в земские избирательные собрания [11].

Правом участия в выборе гласных на земских избирательных собраниях пользовались:

1. Лица, состоящие в русском подданстве (физические лица), а также юридические лица, в том числе учебные учреждения, если эти лица не менее одного года владеют в пределах уезда на праве собственности:

- обложенной сбором на земские повинности землей в размере, не менее определенного для каждого уезда;
- другим недвижимым имуществом, оцененным для взимания земского сбора не менее пятнадцати тысяч рублей.

2. Уполномоченные от владельцев, участвующих в земских избирательных съездах.

Наравне с собственниками правом участия в избирательных собраниях пользовались лица, владевшие имуществом на праве пожизненного владения, и лица, владевшие горнозаводскими дачами на посессионном праве.

Юридические лица участвовали в избирательных собраниях через своих представителей. При этом лицу нельзя было иметь более двух голосов: одного по личному праву, дру-

гого по праву представительства, доверенности или специальному полномочию.

Правом участия в земских избирательных съездах пользовались состоящие в русском подданстве лица мужского пола, достигшие двадцати пяти лет от роду, которые в течение не менее одного года владеют в пределах уезда на праве собственности или пожизненного владения:

1) обложенной сбором на земские повинности землей в количестве не менее одной десятой части числа десятин, определенного для каждого уезда;

2) другим недвижимым имуществом (не исключая состоящего в городской черте), оцененным для взимания земского сбора не ниже полутора тысяч рублей.

Таким образом, реализация права участия в земском управлении для подданных Российской империи была обставлена рядом условий и цензов. Главным из них был имущественный ценз. Лица, владевшие достаточным количеством земли и имущества, имели прямое право избрания земских гласных. Те же, кто имел земли или имущества в десять раз меньше, обладали косвенным правом и избирали уполномоченных для участия в избирательных собраниях.

По каждому уезду образовывалось два избирательных собрания: одно дворянское, другое для прочих лиц, что также подтверждало неравенство граждан в осуществлении прав на участие в местном управлении.

Предводители уездного земского дворянства председательствовали в уездных дворянских собраниях и избирались из числа уездных гласных. Предводители уездных земских собраний и земские гласные по современной классификации являлись выборными должностными лицами и не могли считаться муниципальными служащими.

Основную организационную работу в уездных земских собраниях осуществляли члены земских управ. Они назначались земскими гласными для обеспечения деятельности земских собраний как представительных органов на местах. По всем основным признакам они являлись дореволюционными «муниципальными служащими».

Всех земских служащих, исходя из их официального положения, можно разде-

лить на две группы: земских гласных и служащих по найму.

Земские гласные избирались на трехлетний срок председателями и членами земских управ. «Они имели право голоса на земских собраниях, могли непосредственно влиять на принятие выработанных управой программ и в то же время являлись служащими земства с окладами жалованья в 3 000–1 200 рублей в год. Согласно статье 124 Положения председатели и члены управ считались состоящими на государственной службе»[12].

Как отмечают авторы «Самарского земства», «крестьяне и мещане, будучи членами управ не менее девяти лет, могли быть представлены губернатором на первый классный чин. На практике это положение не применялось, так как представители низших сословий в управах сменялись довольно часто».

Появление наемных специалистов в земствах стало возможным исходя из статьи 105 Положения о губернских и уездных земских учреждениях, где сказано, что земства имели право приглашать посторонних лиц для «управления земским имуществом и заведениями, для исполнения обязанностей, которые требуют особых познаний и подготовки»[13].

На первом заседании 4 марта 1865 г. Самарское губернское земское собрание приняло предложение о составе канцелярии (первыми служащими губернского земства были делопроизводитель, бухгалтер, несколько писцов, сторожей и рассыльных) и выделило на ее содержание 5455 рублей.

Гласные Самарского губернского земского собрания вряд ли могли предположить, что через каких-нибудь полсотни лет количество наемных служащих из 6 – 7 человек вырастет до 4 – 5 тысяч! Вице-губернатор Самарской губернии В.Г. Кондоиди назовет их «третьим элементом», играющим самостоятельную роль в общественно-политической жизни страны. Собственно земских служащих было порядка 1700 человек, а остальные 2 – 3 тысячи человек приходились на наемных рабочих и обслуживающий персонал разветвленного земского хозяйства – сторожей, прислугу,

прачек, поваров, конюхов, дворников, отопников и др. «Все они получали земское жалованье, в своем деле могли быть специалистами высокой квалификации, однако по своему положению (имущественному, образовательному) отличались от служащих. Если врач получал 1200 – 1500 рублей в год[14], фельдшер – 300 – 400 рублей, то больничная прислуга – всего 50 – 90 рублей»[15]. Однако грань между служащими и наемными рабочими, обслуживающим персоналом земских учреждений провести очень трудно.

Первоначально земские служащие были лишены не только права избирать и быть избранными в земские органы самоуправления [16], но и в отличие от земских гласных, не имели права решающего голоса даже при обсуждении проблем, непосредственно относящихся к сфере их компетенции. А.А. Ярцев считает, что некоторые деятели шли в земство с целью пропаганды своих политических идей, вплоть до революционных. Это, естественно, тревожило МВД и объясняло устойчивое подозрительное отношение к «третьему элементу»[17]. К тому же, подозрительность имела под собой реальные основания, например, Самарское земство считалось самым демократичным. «Поэтому министерство всегда отвечало отказом на неоднократные земские ходатайства о предоставлении земским служащим права участвовать в выборах или баллотироваться от крестьянских избирательных съездов в земские гласные, хотя именно земская интеллигенция могла справедливо и грамотно представить крестьянские интересы в земских собраниях. Вероятно, этот запрет вкупе, конечно, с отсутствием волостного земского звена как источника подлинной народной инициативы привел к тому, что крестьянство за более чем пятидесятилетнюю историю существования земства так и не признало в нем настоящего самоуправления, даже несмотря на то, что многие земские программы действительно отражали крестьянские нужды, как, например, создание значительной сети земских школ, больниц, акушерских и ветеринарных пунктов, «хлебозапасных магазинов», библиотек и т.д.».

Однако, как это нередко бывает в бюрократической организации, со временем в самарском земстве ведущую роль стал играть аппарат Самарской губернской земской управы, именно от него зависела разработка и реализация всех программ, а земские гласные лишь выделяли средства и утверждали сметы, принимали многочисленные отчеты по ним. Как отмечают авторы «Самарского земства», «уровень подготовки служащих Самарской губернской земской управы не только не уступал средним показателям по России, но даже в ряде моментов и превосходил этот средний уровень, что говорит о достаточной профессиональной грамотности специалистов всех основных звеньев земского хозяйства» [18].

Значительная часть земских служащих оценивала свою деятельность как подвижничество. Призывы народников к «хождению в народ» были на руку земствам – они получали квалифицированные и преданные делу кадры. При этом земские управы нередко закрывали глаза на сомнительную политическую репутацию нанимаемых служащих. Однако мы далеки от того, чтобы идеализировать всех земских служащих. В источниках, художественной литературе и изобразительном искусстве предостаточно примеров грубости, черствости, корысти и казнокрадства с их стороны [19]. Будучи чиновниками на «местах» земские служащие не были лишены всех пороков характерных для чиновничества во все времена.

Компетенция земских служащих строго ограничивалась рамками губернии, за этим следила местная и центральная государственная администрация. Однако земствам не воспрещалось вести деловую переписку между собой, обмениваться опытом, собирать всевозможные анкеты и делать запросы. Разнообразная деятельность земских управ заносилась в журналы и книги приказов. При этом, как и у современных муниципальных и государственных служащих, существовал запрет на разглашение служебной информации. Например, приказом от 12 июня 1903 года служащим Самарской губернской земской управы запрещалось давать сообщения из документов в редакции газет без разрешения членов управы. А

приказом от 20 сентября 1903г. запрещалось допускать в канцелярию посторонних лиц для частных бесед со служащими.

В обязательном порядке проверялась политическая благонадежность лиц, принимаемых на земскую службу. Однако земства пытались обойти это ограничение, принимая людей без представления губернским властям. Так, из 435 лиц, состоявших на службе в Самарской губернской земской управе в 1899 – 1901 гг., 221 были приняты с нарушениями закона. Губернское по земским делам присутствие подвергло управу ревизии, выводы которой были неутешительными, дело дошло до МВД в Петербурге. Но привлечь виновных к ответственности самарский губернатор не смог или не захотел, так как это означало фактически паралич работы всего земства. Отыгралась губернская администрация на лицах прекрасного пола, уволив из управы пять политически неблагонадежных женщин [20].

Наиболее многочисленной профессиональной группой среди земских служащих были учителя. Большинство из них получили образование в низших и специальных учебных заведениях. Зарплата учителей была в несколько раз ниже зарплаты врачей и статистиков. Например, оклад учителя в Уфимской губернии составлял порядка 360 руб., при выработке стажа 16–20 лет – 540–600 руб., 30 лет – до 720 руб., в то время как заработная плата заведующего отделом народного образования губернской земской управы – 2400 руб., инструктора по инородческим школам и библиотекам – 1200 руб. Земства старались поддержать учителей, существовала система льгот: жилье при школе для педагога, выделение средств на наем жилья, пенсии, создавались ссудо-сберегательные кассы, общества взаимопомощи. Однако земские учителя все равно оставались наиболее политически неблагонадежной группой среди земских служащих.

Медицинский земский персонал оказался весьма разнообразным по своему социально-экономическому облику и профессиональной специализации. Документы называют следующие группы медиков: врачи, санитары, эпидемические и ветеринарные врачи, заведующие санитарным и

ветеринарным бюро, аптекари, ординаторы, провизоры, фельдшеры, оспопрививатели, ветеринарные фельдшеры, акушерки, повивальные бабки. Они составляли примерно 25%, если смотреть по России в целом.

Агрономы, инженеры и техники по образованию, жалованию и престижу имели достаточно высокий статус.

Земские статистики представляли собой весьма разнообразную группу служащих и славились своей оппозиционностью.

К началу XX века сословные различия в среде земских служащих постепенно стирались, на первый план в статусе интеллигенции выдвигались образованность и компетентность.

Земства предоставляли различные льготы детям земских служащих (стипендии, пособия и пр.); в условиях Первой мировой войны выработали ряд положений о помощи семьям призванных на фронт земских служащих. Использовались формы морального поощрения служащих.

Неотъемлемым правом служащего являлось право на отдых. Земские служащие, поначалу могли воспользоваться только отпуском по причине болезни или тяжелой жизненной ситуации. Однако в начале XX века первые полноценные летние отпуска от месяца до нескольких месяцев появляются у земских врачей, затем у прислуги в лечебных учреждениях и постепенно распространяются на другие профессиональные группы земских служащих. Как отмечает О.А. Полянина, «трудовой график представителей третьего элемента был значительно более гибким, чем у других лиц наемного труда, хотя и не мог дать земско-городским служащим ощущения стабильности и социальной защищенности»[21].

Во время Первой русской революции во взаимоотношениях «второго» и «третьего» элементов на первый план вышли проблемы правового положения служащих, незаконных увольнений за политические взгляды и материального обеспечения пострадавших от этого лиц. Создавались кассы политического страхования, основные

средства которых составляли членские взносы, а страховые выплаты осуществлялись тем, кто лишился работы.

Чиновники министерства внутренних дел старались зорко следить за деятельностью земств, ограничивая их участие в общественно-политической жизни исключительно хозяйственными вопросами местного значения.

Ограничения и запреты касались объема полномочий, зафиксированного в уставных документах, и надзора за строгим их соблюдением. В практической сфере земские учреждения были полностью самостоятельны, что позволяло постоянно совершенствовать способы работы.

Попытки объединения земств, как выходящие за рамки, предусмотренные уставом, пресекались вплоть до Первой мировой войны, когда коренным образом изменилось отношение государства к органам самоуправления. Допустив объединение земств для решения более сложных задач, таких как помощь раненым и снабжение фронта, власть уже не могла сдерживать инициативу в частных вопросах, связанных с улучшением материального положения служащих.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль местного самоуправления, а вместе с тем и службы в местных органах управления, была сделана Временным Правительством в 1917 г., когда были приняты нормативные акты, провозгласившие реформу местного самоуправления как одну из первоочередных задач новой власти. Уже тогда было издано Положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию, а также вводились административные суды. К полномочиям должностных лиц органов городского и сельского управления добавлялось: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, принятие мер по охране труда, руководство милицией [23]. Однако реформа не была реализована в связи с известными событиями октября 1917 года.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Муниципальная служба в Самарской области: научно-практическое пособие / И.Е. Гарбер, В.И. Моргунов, В.Г. Чумак [и др.]; ред. кол.: В.В. Артяков (председатель) [и др.]. - Самара: ООО «Офорт», 2009.
2. Бодров А.А. Социально-философский анализ структуры типологии властных отношений // А.А. Бодров, Л.М. Исмаилова, В.Г. Чумак. Самара, 2012.
3. Иванова Н.В., Петрова С.А. Формирование системы подготовки кадров для государственной службы в первой четверти XIX века // Вестник Международного института рынка. 2015 №1. С.169-175.
4. Сошникова Р.С. Государственное управление: Public administration or public managment? // Вестник международного института рынка. 2015 №1. С.212-216.
5. Симашенков П.Д. Марксистская концепция отмирания государства и будущее российского чиновничества // Гуманитарные научные исследования, 2015. №3(43).С.29-32.
6. Петрова С.А., Савченко О.Г. Исторический анализ проблемы подготовки кадров для государственной службы России // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. С. 12.
7. Российское законодательство X-XX вв. Т. 4. М. 1985. С. 65.
8. Самарское губернское земство // Энциклопедия Самарской области. Т. 5. Самара: ООО «СамЛюксПринт», 2012. С. 127 – 128.
9. Симашенков П.Д. О преемственности в политической истории России // Культура и образование: от теории к практике. 2015. Т. 1. № 1. С. 27-31.
10. Реформы Александра II. / Сост. О.И. Чистяков, Т.Е. Новицкая. - М., 1998. С. 212.
11. Общее учреждение губернское. / Свод законов Российской империи. Т. II - СПб, 1892 (ред. 1904). Ст. 15.
12. Кабытов П.С., Арнольдов Н.А., Кабытова Н.Н., Клейн Н.Л., Костюков А.В., Кузьмин В.Ю., Матвеев М.Н., Турганова О.В. Самарское земство: опыт практической деятельности (1865–1918 гг.) – Самара, 2009. С. 131; Положение о губернских и уездных земских учреждениях. СПб, 1890. С. 45.
13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. СПб, 1890. С. 38.
14. Самарское земство... С. 42. «Первый элемент» – государственные служащие; «второй элемент» – гласные земских собраний, «третий элемент» – земские служащие управ.
15. <http://www.studfiles.ru/preview/1094074/page:3/>.
16. Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской империи в период становления и развития капитализма / Автореф. дисс. к.ю.н. Саратовская государственная академия права. Саратов, 2003.
17. <http://www.studfiles.ru/preview/1094074/page:3/>
18. Симашенков П.Д.»О жестокости» антикоррупционных санкций в России: историко-правовой экскурс // Социальные системы и право Сборник научных трудов. К.Б. Герасимов (отв. ред.). Самара, 2015. С. 92-99.
19. Симашенков П.Д. Эволюция критериев административной морали // Государственная служба. 2015. №2. С.67-70.
20. <http://www.studfiles.ru/preview/1094074/page:3/>
21. <http://www.egpu.ru/lib/elib/Data/Content/128867624326452694/Default.aspx>
22. <http://moyuniver.net/organizaciya-socialnoj-zashhity-zemskix-sluzhashhix-mos-kovskoj-gubernii-i-administrativnyj-nadzor/>
23. Комков Г.Н., Шудра, О.В., Южаков, В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: Преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. -2000. - № 5. - С. 25 - 36

STATUS OF «ZEMSTVO» OFFICIALS

Denis V. Berezovsky, Alexander O. Buranok

International Market Institute, Samara, Russia

The article is devoted to the status of «Zemstvo» employees in Russia in second half of XIX - early XX century.

Key words: history of municipal government, «Zemstvo», «Zemstvo» employee status.