

Д. А. Давудов

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОЗЗРЕНИЯ М. Н. КАТКОВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья посвящена взглядам выдающегося русского мыслителя второй половины XIX в. М. Н. Каткова на организацию и функционирование местного общественного самоуправления. В ней проанализированы его статьи в газете «Московские ведомости», где излагались основные постулаты политико-правового учения М. Н. Каткова.

Ключевые слова: земство, местное самоуправление, политико-правовое учение.

D. A. Davudov

POLITICAL AND LEGAL VIEWS OF M.N. KATKOV CONCERNING LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article is devoted to the views of the outstanding Russian thinker of the second half of the 19th century M.N. Katkov concerning the organization and functioning of the local public self-government. The author analyzes his articles published in The Moskovskiye Vedomosti in which the major principles of M.N. Katkov's political and legal doctrine were stated.

Keywords: zemstvo, local self-government, political and legal doctrine.

В последние годы у широкой общественности и ученых большой интерес вызывают взгляды на государство и право русских консерваторов XIX в. Связано это, прежде всего, с определенным кризисом либерально-демократической идеологии в современной России, который выразился в поражениях либеральных партий (например, «Яблока») практически на всех выборах.

Одним из ярких представителей консервативно-охранительного направления государственно-правовой идеологии в России второй половины XIX в. являлся М. Н. Катков (1818—1887), выдающийся российский издатель, долгое время возглавлявший газету «Московские ведомости». В своих политико-правовых воззрениях М.Н. Катков был принципиальным сторонником сильного централизованного государства. «Крепость и сила России, — писал он, — заключается теперь единственно и исключительно в строго-национальном направлении ее политики, в неослабном и неуклонном преследовании великих целей

внутреннего объединения ее государственного состава»

[1, с. 106]. Но при этом именно развитое местное самоуправление он считал основой и гарантией реальных политических и личных прав человека [2, с. 114].

Естественно, что М. Н. Катков не мог оставить без внимания саму подготовку и введение в России всесословного местного самоуправления. Приветствуя в целом проведение Великих реформ, Михаил Никифорович в то же время отмечал, что они должны опираться на исторические традиции. «Правильные преобразования, — писал он, — должны вырабатываться из условий живой действительности, а не из отвлеченных теорий, и вот почему живая действительность так недоверчиво смотрит на чуждых ей преобразователей» [1, с. 332]. Таким образом, М. Н. Катков призывал реформаторов не разрушать уже существующую систему, а только улучшать уже имеющуюся структуру.

В местном самоуправлении дореформенной

России М. Н. Катков особо выделял должность уездного предводителя дворянства. Он считал, что при введении общественного местного самоуправления необходимо сохранить эту должность. В 1863 г. Михаил Никифорович указывал: «Было бы непростительно, если бы мы упустили из рук это учреждение и дали ему заглухнуть, искусственно вызывая к жизни другие учреждения, которые оттеснили бы собой должность уездного предводителя на дальний план и не воспользовались бы тою популярностью, которую эта должность приобрела в продолжении почти целого столетия» [3, с. 334].

Помимо общественного признания и популярности у населения, должность уездного предводителя дворянства, по мнению М. Н. Каткова, имеет еще одно важное положительное качество — безвозмездность (ведь предводитель работал на общественных началах). Михаил Никифорович справедливо отмечал, что «безвозмездные должности не легко учреждаются. Мы видим, как жадно бросаются на жалованье даже палаты депутатов в разных государствах Европы. Мы видим также, какой дурной и пагубный демагогический дух развивается в этих палатах, состоящих на жалованьи. Несчастливая та страна, которая не может найти себе даже представителей не наемников!» [3, с. 334]. Таким образом, М. Н. Катков предлагал при введении все сословного местного самоуправления сохранить влияние и значимость безвозмездной должности уездного предводителя дворянства, что собственно и было в определенной степени сделано при проведении земской реформы 1864 г.

Более того, М. Н. Катков предложил свой способ формирования земских собраний. «Мы поэтому думаем, что всего справедливее было бы основать личное право участия на оценке земли, с тем, чтобы на этой же оценке основывалась и раскладка денежной земской повинности» [3, с. 347].

По его мнению, все владельцы недвижимости должны делиться на 3 группы (крупных, средних и мелких собственников), при этом владельцы недвижимости стоимостью 40 или 50 тыс. руб.

имели бы право личного участия в земских органах; остальные бы участвовали через выборных представителей таким образом, чтобы средние собственники имели бы один голос на 80 или 100 тыс. руб. их общей собственности, а мелкие, соответственно, на 120—150 тыс. руб. О крестьянах-общинниках он писал: «Четвертый класс заключал бы в себе, наконец, всех людей, имеющих право наследственного пользования на казенных или помещичьими землях, так, чтобы один голос приходился на коллективное пользование землями, оцененными в 240.000 или в 300.000 р.» [3, с. 349]. М. Б. Смолин отмечает: «Выражаясь современным языком, М. Н. Катков являлся сторонником прямой демократии в области самоуправления» [4, с. 220].

Однако М. Н. Катков ни в коей мере нельзя упрекнуть в стремлении обеспечить привилегированное положение дворянства в органах местного самоуправления. Более того, он писал:

«Было бы вопиюще несправедливостью отдать дела земства в руки одного сословия» [3, 338]. Следовательно, Михаил Никифорович выступал за равенство всех сословий в решении проблем конкретных территорий, т. е. в сфере местного самоуправления.

При этом М. Н. Катков прекрасно осознавал, что органы местного самоуправления не ограничатся решением только хозяйственных задач, а постепенно приобретут характер политического органа. «Земские собрания, — писал Михаил Никифорович, — не имеют по проекту, да и вообще не могут иметь характера исключительно хозяйственного, и непременно должны получить в большей или меньшей степени значение политических учреждений. Хозяйственно-административный характер так смешивается тут с характером политическим, что отделить один от другого невозможно, и какие бы мы ни прилагали старания, все-таки впредь у нас в России не дворянское, а земское представительство будет политическим представительством» [3, с. 344]. Таким образом, он справедливо полагал, что создание все сословных органов местного общественного самоуправления ликвидирует

монополию одного сословия (в данном случае дворянства) на политическую деятельность. Это, естественно, приведет к неминуемому росту общественно-политической активности других слоев населения, в том числе и крестьянства.

Также один из важных вопросов местного самоуправления, который поднимает в своем политико-правовом учении М. Н. Катков, касался проблем взаимоотношений органов местного самоуправления и органов региональной власти, прежде всего, губернаторов. Надо признать, что данная проблема сохраняет свою актуальность и по сей день. О практической значимости решения этого вопроса М. Н. Катков писал еще в 1870 г.: «Отношения губернской администрации к местному самоуправлению беспрестанно становятся предметом «разъяснений» вследствие различных возникающих между земскими собраниями и губернаторами «пререканий»» [5, с. 84]. Действительно, очень часто депутаты, избранные в органы местного самоуправления, считают себя единственными выразителями интересов местного населения и, следовательно, весьма критично относятся к деятельности чиновников, назначенных центральной власти, прежде всего, губернаторов.

Наиболее часто разногласия вызывал вопрос финансовый, включающий в себя порядок налогообложения (раскладка местных налогов и сборов) и распределение средств по расходным статьям бюджета. И здесь М. Н. Катков совершенно прав, утверждая, что сколь подробно не регламентировал бы закон (в данном случае Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.) права и обязанности сторон, все равно возникнут практические проблемы. Так, он писал, что «едва ли кто станет отрицать, что в сметы и раскладки могут так или иначе прокрасться частные неправильности, которые не совсем подойдут под исчисленные в статье 91-й пять пунктов» [5, с. 85]. То есть, сколь ни подробно были бы изложены статьи нормативного акта, жизнь окажется значительно сложнее. В качестве примера М. Н. Катков приводил возможную ситуацию с раскладкой земских сборов и повинностей. «Уездное земство, — писал Михаил

Никифорович, — например, может случайно сложиться так, что в нем перевес окажется на стороне одной какой-либо группы интересов, и эта группа легко может воспользоваться своим преобладанием ко вреду других участвующих в земстве интересов. Вот хотя бы в случае, подавшем повод к нынешнему разъяснению: в некоторых уездных раскладках одни предметы были от сбора освобождены, другие обложены вдвойне или привлечены не в соразмерности с своей ценностью и доходностью. Держась исключительно указанных в статье 91-й предметов при просмотре смет и раскладок, губернатор должен был бы оставить без внимания замеченные им в раскладках неправильности по другим предметам, а равно и губернскому собранию, которое ограничится обсуждением одних лишь возражений губернатора, нельзя было бы касаться этих неправильностей. И оказалось бы, что принцип равномерности в обложении земским сбором, столь существенный для правильного и согласного хода земской жизни и для упрочения авторитета земских представителей в среде местного населения, был бы нарушен, и от этого пострадало бы главным образом само земство» [5, с. 86]. Из этой ситуации возможно только 2 выхода. Один потребует изменения законодательства в целях расширения власти губернаторов по приостановлению выполнения принятых решений, т. е. путь довольно сложный, спорный и чреватый созданием больших проблем в будущем. Другой, предлагаемый М. Н. Катковым, выход связан с предоставлением губернаторам возможности указывать на обнаруженные им неправильности еще до принятия земскими собраниями решения, например, в процессе обсуждения соответствующего проекта.

Как справедливо указывал Михаил Никифорович, «при возможности для губернатора указывать собранию на все замеченные им в раскладках неправильности, никакая допущенная в них неправильность, важная или неважная, не может удержаться, если губернатор внимательно исполнит свою обязанность» [5, с. 86]. Однако при этом он решительно возражал против расширения полномочий губернатора относительно земских

смет

и раскладок с правом задерживать их исполнение. На его взгляд, «это значит открыть настежь двери нескончаемым пререканиям между губернской администрацией и земством; земское дело может оттого придти в полное расстройство, ибо по наималейшему поводу, который легко подойдет под широкую формулу 9-й статьи, действию смет

и раскладок грозит приостановка, и уездные земства будут постоянно под страхом оставаться без средств на более ли менее продолжительное время, смотря по темпераменту своего губернатора» [5, с. 86].

В своем политико-правовом учении М. Н. Катков предлагал, чтобы «ограничение власти губернатора относительно приостановки действия смет и раскладок известными пятью пунктами, с предоставлением ему права входить в собрании со всякими по этому предмету замечаниями, облегчило бы и упростило бы еще неустановившиеся

у нас доселе отношения между местною администрацией и земскими собраниями» [5, с. 87]. Нет сомнения, что данное предложение является

существенным доказательством выдающегося государственного мышления Михаила Никифоровича и, следовательно, высокой степени практичности его правовых воззрений.

Необходимо также отметить, что М. Н. Катков с большим уважением относился к земским органам местного самоуправления. В качестве примера можно привести его слова о том, что стоило только министру внутренних дел предложить земствам обсудить вопрос о повышении эффективности противопожарных мероприятий, как «земские учреждения, как и следовало ожидать, откликнулись на этот призыв с величайшей готовностью» [6, с. 603].

Еще одним серьезным вопросом организации местного самоуправления является взаимодействие разных территорий, включенных в единое муниципальное образование. Прежде всего, это касается городов и прилегающей сельской местности: в настоящее время это районный центр

и собственно район, в XIX в. — это уездный город и сам уезд. В своем политико-правовом учении М. Н. Катков также обращал внимание на эту проблему. При этом он выступал за примирение интересов города и деревни. «Нельзя сказать, — писал он, — чтобы прения комиссий значительно подвинули вперед разграничение потребностей таких близких соседей, как город и его уезд. Интересы их сливаются во многом так, что трудно сосчитать, в какой мере известная повинность идет на пользу города, и в какой на пользу уезда» [7, с. 251]. Действительно, если взять решение таких местных задач, как дороги, мосты, развитие промышленности, торговли и сельского хозяйства, то интересы городов и прилегающих территорий практически совпадают, или, как писал М. Н. Катков, «вообще вопрос об отношениях городов к земству не может быть решен с чисто денежной точки зрения» [7, с. 251]. В связи с этим он предлагал не спешить с жесткими решениями этой проблемы. По его мнению, «было бы гораздо полезнее собрать более подробные сведения о теперешних отношениях земств к городам и о соглашениях, которыми они улаживали свои затруднения, чем требовать прямого разрешения вопроса от местных комиссий» [7, с. 252].

Подводя итоги, можно сказать, что М. Н. Катков в своем политико-правовом учении обращал большое внимание на самые разные вопросы организации местного самоуправления. Прежде всего он активно участвовал в обсуждении проекта земской реформы 1864 г., предлагая как способы формирования земских собраний, так и сохранение ряда должностей предшествующего периода, что получило частичное воплощение в Положении о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. Выступая против монополии дворянства на политическую деятельность, Михаил Никифорович считал, что органы общественного местного самоуправления будут способствовать росту политической активности всех социальных групп. Он признавал, что даже самый подробный закон не сможет учитывать всевозможные «пререкания», могущие возникнуть между губернаторами и органами местного самоуправления, и поэтому предлагал решать

такие конфликты заблаговременно, до принятия решения земскими органами. Точно так же он относился и к спорам между городами и сельскими территориями. Таким образом, можно сказать, что взгляды М. Н. Каткова на организацию местного самоуправления являются вполне актуальными, а сам он является одним из выдающихся политико-правовых мыслителей второй половины XIX в.

Список библиографических ссылок

1. Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1866 год. М., 1897. С. 106.
2. Акашкин И. А., Епифанов А. Е. Политико-правовая доктрина российского либерализма (вторая половина XIX — начало XX веков): моногр. М.: Изд-во СГУ, 2009. С. 114.
3. Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1863 год. М., 1897. С. 332.
4. Смолин М. Б. Катков Михаил Никифорович Энциклопедия имперской традиции русской мысли. М.: Имперская традиция, 2005. С. 220.
5. Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1870 год. М., 1897. С. 84.
6. Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1873 год. М., 1897. С. 603.
7. Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1872 год. М., 1897. С. 251.

© Давудов Д. А., 2012