
Международная научно-практическая конференция «Земские учреждения и местное самоуправление»

Артем Каратеев

International research conference «Zemstvo institutions and local self-government»

Artem Karateev (Lomonosov Moscow State University, Russia)

21–22 апреля 2014 г. в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова прошла международная научно-практическая конференция «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность», организованная факультетом политологии совместно с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Конференция была приурочена сразу к двум датам: отмечаемому в 2014 г. 150-летию учреждения земств в России, а также к 21 апреля – именно в этот день (по старому стилю) в 1785 г. Екатерина II издала Жалованную грамоту городам, ставшую одним из ключевых моментов формирования в Российской империи сословного самоуправления. В 2012 г. Указом Президента России 21 апреля было объявлено Днём местного самоуправления. В работе конференции приняли участие представители многих регионов России, а также гости из Индии, Сербии, Эстонии, Японии. Конференция оправдала своё наименование научно-практической: в одном зале собрались и учёные-теоретики, и руководители-практики. И если первые смогли лучше узнать о современном положении дел в самоуправлении, то вторые – о российском историческом опыте.

В первый день конференции прошло пленарное заседание. Открыли его председатель Совета Федерации *В.И. Матвиенко* и ректор МГУ им. М.В. Ломоносова *В.А. Садовничий*, зачитавший обращение к участникам конференции Президента РФ *В.В. Путина*. С пленарными докладами выступили также заместитель председателя правительства России *О.Ю. Голодец*, полномочный представитель Президента РФ в Приволжском Федеральном округе *М.В. Бабич*, заместитель министра регионального развития *С.М. Назаров*, министр здравоохранения *В.И. Скворцова*, декан факультета политологии МГУ д.и.н., профессор *А.Ю. Шутков*, депутат Государственной Думы *В.С. Тимченко*. Одной из важных проблем, затронутых в пленарных выступлениях, был вопрос о разнице в отношении к местному самоуправлению сейчас и полтора века назад. Подчёркивая роль воспитанников Московского университета в деятельности земских учреждений, *В.А. Садовничий* справедливо отметил, что сейчас среди работников местного самоуправления крайне сложно найти выпускников МГУ. Причин этому может быть несколько – это и низкий престиж работы на местном уровне, и неверие в возможности и перспективы самоуправления.

Организаторы конференции приурочили к ней выставки и экспозиции, рассказывавшие о работе земств в Российской империи и земских деятелях – выпускниках Московского университета, в которых были использованы материалы из фондов Научной библиотеки МГУ и ГА РФ. Особо стоит отметить передвижную выставку «А.П. Чехов и Серпуховское земство», представленную Государственным литературно-мемориальным музеем-заповедником А.П. Чехова «Мелихово».

К открытию форума вышли в свет первые два тома антологии «Земская идея в истории социально-политической мысли России», в которую вошли работы крупнейших российских специалистов второй половины XIX – начала XX в. по самоуправлению: *Н.Н. Авинова*, *И.С. Аксакова*, *А.И. Васильчикова*, *Б.Б. Веселовского*, *А.А. Головачёва*, *К.Ф. Головина*, *А.Д. Градовского*, *П.П. Гронского*, *К.Д. Кавелина*, *М.Н. Каткова*, *А.А. Кизеветтера*, *Н.М. Коркунова*, *А.И. Кошелева*, *Н.И. Лазаревского*, *В.Ф. Матвеева*,

А.Д. Пазухина, Б.Н. Чичерина. Часть из них переиздана за последнее столетие впервые. В обоих томах помещены редкие иллюстрации и фотографии авторов статей, земских больниц, школ, собраний и т.д.

Во второй день конференции состоялись секционные заседания. Всего в программе 6 секций было заявлено примерно 120 докладов. Некоторые секции посвящались современным практическим вопросам. Так, секция «О перспективных направлениях совершенствования законодательства о местном самоуправлении» собрала крупных чиновников, глав муниципальных образований и городов.

Работа секции «Государственная политика и местное самоуправление: российский исторический опыт» была разбита на два блока: «Проблематика местного самоуправления в России: современность и исторический опыт» и «Полномочия органов местного самоуправления в вопросах социальной политики». Действующее законодательство, по мнению докладчиков, недостаточно чётко определяет понятия местного самоуправления и его функций, что было характерно и для позапрошлого века и стало одной из важнейших «концептуальных» недоработок Великих реформ, затруднявших практическую деятельность земств. Ряд выступивших отметили и другую аналогию с дореволюционной ситуацией – сужение полномочий местных органов. Так, *Н.В. Путило* (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) засвидетельствовал значительное уменьшение роли органов местного самоуправления в управлении системой образования в современной России.

В ряде выступлений звучало сожаление, что современные реформаторы игнорируют исторический опыт. В совместном докладе, посвящённом государственному регулированию здравоохранения муниципального уровня, д.м.н., академик РАН, советник Президиума РАН *С.И. Колесников* и студент третьего курса факультета политологии МГУ *А.П. Мельгунов* напомнили, что в России накоплен ценный опыт организации земской медицины, сложилась трехзвенная структура врачебной помощи сельскому населению: врачебный участок – уездная больница – губернская больница, ставшая, благодаря своей эффективности, примером для реформирования в других странах. Та же структура в общих чертах сохранялась и в советский период. Сейчас же по эффективности российское здравоохранение, согласно оценке Всемирной организацией здравоохранения, занимает 130-е место в мире. Анализируя решения, принятые за последние пару десятилетий, докладчики пришли к выводу об ошибочности лежащих в их основе подходов и недооценке земского опыта.

Доклады секции «Институты земства и гражданского общества в русской социально-политической мысли» были посвящены осмыслению идей самоуправления в работах И.С. Аксакова, Н.Н. Алексеева, М.А. Бакунина, В.В. Берви-Флеровского, П.А. Валуева, А.И. Васильчикова, В.И. Вернадского, Дж. Коула, А.И. Кошелева, Н.Н. Моисеева, А.Д. Пазухина, М.П. Погодина, В.В. Розанова, А. Токвиля, Б.Н. Чичерина. Затрагивались также проблемы представлений о земстве в советских учебниках истории (*Д.А. Акулова*, МГУ) и различий в толковании понятия «местность» в трудах отечественных специалистов второй половины XIX в. (*Я.А. Никифоров*, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского).

Выступления секции «Международные стандарты и опыт развития местного самоуправления в различных государствах» касались современности и посвящались принципам городской политики европейских стран и России; влиянию деятельности местных органов власти Азербайджана на миграционные процессы в стране; сравнительному анализу систем местного самоуправления в государствах Средней Азии и другим вопросам. Наибольшее число выступлений было заявлено в исторической секции «Земство и местное самоуправление в России: история и современность». Тематика докладов затрагивала широкий круг вопросов, наиболее «популярными» из которых стали: организация финансирования земств и местного налогообложения, взаимоотношения земств с государственной властью, анализ результатов деятельности земских учреждений, оценка эффективности этой деятельности и её влияние на социально-экономические показатели регионов и страны в целом. Традиционно большое

внимание уделялось роли земств в развитии просвещения, распространении новых методов ведения хозяйства. Были рассмотрены особенности земской деятельности в различных регионах, являвшиеся следствием как учёта местной специфики, так и различий в подходах земств к решению встававших перед ними задач, а кроме того и особенностей взаимоотношений с другими общественными и государственными институтами. В ряде докладов поднималась проблема роли земства в формировании гражданского общества, повышении уровня политической культуры населения, связи деятельности земских органов и обеспечения гражданских свобод. Исследователи не обошли вниманием и деятельность земств в годы Первой мировой войны.

В работе секции «Современная российская региональная и муниципальная политика: институциональные и психологические аспекты» особо стоит выделить доклад *Е.М. Бухвальда* (Институт экономики РАН), посвящённый анализу итогов начатой в 2003 г. отечественной муниципальной реформы с учётом опыта земских преобразований. Среди нерешённых задач этой реформы докладчик выделил вопросы, стоявшие полтора века назад перед земствами. Во-первых, это проблема разделения полномочий между органами местного самоуправления разного уровня, связанная с потребностью определять формы организации местного самоуправления с учётом местной специфики, быстро и гибко решать местные вопросы, не прибегая к сложным и долгим согласованиям «наверху». Как известно, вопрос разграничения полномочий между земствами и администрацией, а также между уездными и губернскими земствами оставался одним из самых острых в дореволюционный период и активно обсуждался российскими учёными, политиками и публицистами. Во-вторых, это проблема наполнения местных бюджетов. В 2012 г., по словам докладчика, бездотационными считались бюджеты только 2% всех муниципальных образований страны. Кроме того, докладчик обратил внимание на сходство земской и современной реформ как проводимых сверху и не находящих горячего отклика у населения. Выходом видится так называемая «социализация реформы» – т.е. «развитие прямых форм народовластия, которые и отличают реальное местное самоуправление от внешне идентичных территориальных органов государственной власти».

На итоговом заседании прошло награждение победителей Всероссийского конкурса эссе «Местное самоуправление в современной России», проведённого зимой-весной 2014 г. По результатам двухдневной работы конференции была принята итоговая резолюция, отметившая как важность земского опыта, так и «необходимость дальнейшего сотрудничества представителей науки и органов государственной власти» в целях совершенствования местного самоуправления. В резолюции нашли отражение практические предложения по конкретизации полномочий местных органов, совершенствованию местного налогообложения, территориальной организации, учёту мнения населения при решении местных вопросов, по выявлению, обобщению и распространению лучших практик в сфере регионального и местного управления.

Конференция показала не только сходство задач, стоявших перед местным самоуправлением в позапрошлом веке, и задач, стоящих сейчас, но и сходство теоретических проблем, касающихся понимания сути самоуправления, круга относящихся к нему вопросов и разграничения полномочий между самоуправлением и государственной администрацией. Таким образом, востребованными оказываются не только наработанные земцами практики в области здравоохранения, образования, просвещения, организации путей сообщения и т.д., но и идейное наследие дореволюционных специалистов по земскому самоуправлению.