

# §7 ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Пыльцина М.В.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ (на примере Франции второй половины XIX в.)

*Аннотация.* В статье исследуется роль институтов гражданского общества в сфере аграрного сектора экономики стран Европы и в частности Франции в XIX веке. В этой связи в статье в историческом аспекте рассматриваются проблемы взаимодействия французского общества и государства по разрешению социально-экономических проблем второй половины XIX в. Особое внимание уделено общественным аграрным организациям как формам гражданского участия в реформировании аграрного сектора, нормативно-правовому обеспечению участия общественных структур в регулировании аграрных отношений. В ходе исследования применялись исторический, проблемно-хронологический и сравнительно-правовой методы, которые позволили реконструировать процесс поиска путей взаимодействия общества и власти. Делается вывод о том, что учреждение Министерства земледелия во Франции было обусловлено сложившейся кризисной ситуацией в аграрном секторе экономики. Подчеркивается, что сельскохозяйственные общества и Сельскохозяйственные палаты как выражение самоорганизации граждан прошли длительный путь своего становления и развития и были призваны не только осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, но и активно вмешиваться в разрешение аграрных проблем.

**Ключевые слова:** история, право, сельское хозяйство, административная реформа, аграрная политика, аграрные отношения, Франция, гражданское общество, Сельскохозяйственные палаты, сельскохозяйственное управление.

**Abstract.** *This article examines the role of the institutions of civil society in the sphere of agricultural sector of the European countries and France in particular in the XIX century. The author reviews the problems of cooperation between the French society and the government on solution of the socioeconomic problems of the late XIX century in the historical perspective. Special attention is given to the public agricultural organization as the forms of civil participation in reformation of the agricultural sector, as well as to the normative legal support of the social structures participating in regulation of the agricultural relations. The author concludes that the establishment of the Ministry of Agriculture in France was justified by the formed crisis situation within the agricultural sector. It is underlined that the agricultural societies and Agricultural Chambers as the expression of self-organization of the citizens walked a long path of its establishment and development, and not just monitored the work of the executive authorities, but also actively participated in the solution of agricultural problems.*

**Key words:** *Agricultural chambers, civil society, France, agrarian relations, agrarian policy, administrative reform, agriculture, law, history, agricultural management.*

**В** современных реалиях, в условиях сложившейся нестабильной ситуации в экономике, наблюдается значительный интерес гражданского общества к проводимой государством аграрной политике, направленной на обеспечение продовольственной безопасности страны, модернизацию отраслей сельского хозяйства, защиту и удовлетворение интересов сельхозпроизводителя. Данное обстоятельство делает актуальным обращение к историко-правовому опыту взаимодействия общества и власти в аграрной сфере, преимуществ которого состоят, с одной стороны, в разрешении сельскохозяйственных проблем в рамках микрорегиона, а с другой – в выработке аграрной политики страны в целом. Современный исследователь А.П. Кривец подчеркивает, что «нормальное взаимодействие власти и общества – необходимое условие политической стабильности и процветания каждой страны, потому что коренные вопросы ее развития, как правило, государство не в состоянии решить без поддержки общества, а общество не может решить без поддержки власти» [1, с. 154].

Во второй половине XIX в., несмотря на то, что земледелием во Франции занималось 72-75% населения [2, с. 124], сельское хозяйство находилось в неудовлетворительном состоянии. Тормозом выступали прежде всего пережитки парцеллярного характера землевладения. Весьма наглядно положение французского сельского хозяйства охарактеризовала Т.М. Тимошина, под-

черкивая, что «хотя урожайность сельскохозяйственных культур в целом по стране с 1815 по 1882 год выросла в два раза, тем не менее Франция занимала в 1880-х годах по этому показателю одиннадцатое место в мире. И это притом, что страна располагала значительными посевными площадями ... По количеству скота на 1 га земельных угодий Франция уступала ведущим европейским державам» [3, с. 227].

При отсутствии во французских провинциях правительственных сельскохозяйственных органов развитие аграрного сектора экономики целиком ложилось на общественную инициативу, реализация деятельности которой проходила в двух главных формах.

Во-первых, путем создания сельскохозяйственных обществ, представляющих собой самостоятельные общественные организации аграрного типа. Первым таким обществом стало Земледельческое общество, возникшее еще в предреволюционный период и объединившее лучшие «аграрно-экономические умы» того времени. Его членами являлись: известный садовод П. Пепен, продававший ежегодно в Париже до 100 тыс. персиков; Ж.-Б. Костель – известный пропагандист картофеля и корреспондент сельскохозяйственных обществ Версаля и Мо; сторонник разведения меринсов и улучшения травосеяния Ш.-Э. Ле Блан; организатор провинциального аграрного общества Бетюн-Шарост; Дюпон де Пемур – редактор «Журналь де л'агрикультюр» и издатель сочинений Кенэ, и многие другие [4,

с. 80-82]. К 1892 г. численность общественных аграрных организаций достигла 360, в т.ч. 210 по сельскому хозяйству вообще и 150 по отдельным отраслям сельского хозяйства [5, с. 16].

Во-вторых, согласно закону 1851 г. в каждом округе Франции было учреждено по одной или несколько земледельческих комиций, отражающих региональные интересы и специфику развития сельского хозяйства. Они представляли низший разряд сельскохозяйственных союзов и объединяли мелких землевладельцев, крестьян и фермеров. «Ориентация на деятельность сельскохозяйственных общественных организаций не только свидетельствовала о заинтересованности правительственных кругов в привлечении общественной инициативы в решении аграрных вопросов, но и обусловила процесс укрепления гражданского начала как в системе управления сельским хозяйством, так и в обществе в целом» [6, с. 188].

Последующее развитие аграрной рационализации способствовало дальнейшей самоорганизации общественности, что нашло выражение в появлении на уровне департаментов совещательных Сельскохозяйственных палат, состоявших из представителей комиций и непосредственно подчинявшихся Министерству торговли и публичных работ.

Сельскохозяйственным палатам на основе ясно сформулированных правовых норм предоставлялись сравнительно широкие возможности для своей деятельности. Необходимо отметить, что вследствие активного участия в их работе хозяев-земледельцев доминирующим направлением в деятельности палат являлось практическое. В отношении устройства в департаменте ярмарок, открытия сельскохозяйственных школ, учебных ферм правительство зависело от предварительного заключения палат, тесно взаимодействующих с комициями и сельскохозяйственными обществами. На обсуждение Сельскохозяйственных палат выносились и законодательные изменения, касающиеся сельскохозяйственной сферы. Представляется, что эти ранние попытки взаимодействия неправительственного сектора с государством способствовали продвижению собственных законодательных инициатив и установлению общественного

контроля за социально-экономическими процессами в аграрном секторе.

Однако уже через год, в условиях возрождающейся цезаристской монархии и административного нажима, демократические начала организации и деятельности Сельскохозяйственных палат были разрушены. На основе декрета от 25 марта 1852 г. без предварительного разрешения администрации запрещалось устройство публичных собраний с присутствием на них более 20 человек. Для участников собраний, нарушающих данную норму, предусматривалось наказание в виде тюремного заключения сроком от 2 месяцев до 1 года с уплатой штрафа от 50 до 1000 долларов [7, с. 204].

Отныне Сельскохозяйственные палаты стали открываться не на уровне департаментов, а округов, что значительно сужало круг их участников. Изменился и принцип комплектования состава палат: теперь члены палаты не избирались, а назначались из числа местных землевладельцев префектом, являвшимся председателем палаты. А главное, правительство отказалось от предварительного изучения мнения палат по сельскохозяйственным вопросам округа. Таким образом, в условиях административного нажима состав и деятельность Сельскохозяйственных палат были поставлены под надлежащий контроль правительства. Но, как ни бюрократичны были Сельскохозяйственные палаты, как ни произволен был выбор в них членов, все же они были составлены большей частью из землевладельцев и представляли собой более или менее действительное выражение местных нужд.

Однако деятельность общественных учреждений без правительственного содействия была не в состоянии достигнуть успешных результатов на сельскохозяйственном поприще, на что указывал в 80-х гг. XIX в. кандидат сельского хозяйства и лесоводства, знаток истории правительственной и общественной деятельности по развитию сельского хозяйства Н.В. Пономарев. Он подчеркивал, что «одних агрономических обществ еще недостаточно для развития сельского хозяйства в государстве ... Поэтому во всех европейских государствах существуют особые правительственные учреждения для удовлетворения нужд сельского хозяйства; такие учрежде-

ния должны быть тем нужнее и многосложнее, чем менее предстоит возможности полагаться на инициативу самого населения» [8, с. 38].

По мнению Э.И. Павловой, во Франции «лишь в 80-е годы XIX в. возникла объективная необходимость вмешательства государства в экономическую ориентацию и регламентацию сельскохозяйственного производства» [9, с. 145]. Мировой аграрный кризис, разразившийся в 70-90-х гг. XIX столетия, неудачная Франко-прусская война 1870-1871 гг., лишавшая Францию двух экономически развитых областей, неурожайные 1878-1879 гг. пагубно повлияли на состояние французского сельского хозяйства. На фоне столь негативных тенденций становится понятным решение правительства учредить декретом от 14 ноября 1881 г. центральное автономное ведомство – Министерство земледелия, которое выступало в роли покровителя и объединителя разрозненных мероприятий отдельных учреждений и лиц.

Исходя из компетенции означенного ведомства и выбора оптимальной для французских условий структуры, в его состав включались Земледельческое, Оросительное, Коннозаводческое и Лесоводческое Главные управления. Особым правовым статусом обладал Земледельческий совет, членами которого являлись не только сенаторы и депутаты, но и специалисты в различных областях сельского хозяйства, представлявшие научное сообщество и знакомые с сельскохозяйственными проблемами провинций.

Примечательно, но практически сразу после появления сельскохозяйственного ведомства, статутом от 7 июля 1883 г. во Франции был учрежден орден Сельскохозяйственных заслуг. Этой ведомственной наградой отмечали не только французов, но и иностранных граждан, не только чиновников, но и простых граждан, отличившихся особыми достижениями в области сельского хозяйства. Среди наших соотечественников одним из первых этой награды был удостоен основатель национальной школы почвоведения В.В. Докучаев, представивший свою коллекцию почв на Всемирной выставке в Париже 1889 г.

В поисках рационального взаимодействия общества и власти актуальным оставался и вопрос о привлечении различных субъектов обществен-

ных отношений к разработке стратегии развития сельского хозяйства и ее реализации. В контексте общего стратегического замысла аграрной модернизации по предложению министра земледелия был разработан новый законопроект о Сельскохозяйственных палатах, внесенный на обсуждение Палаты депутатов в 1899 г. Законопроект затрагивал два основных вопроса: 1) территориальное размещение палат; 2) состав и порядок избрания личного состава. И если первый вопрос остался без изменений, т.е. палаты образовывались, как и ранее, на уровне округов, то правила участие в них подверглись существенной переработке. Состав окружных Сельскохозяйственных палат стал значительно шире: он формировался выборным путем сроком на 6 лет из двух представителей каждого кантона, входящих в данный округ. Членом палаты мог стать гражданин не моложе 30 лет, пользующийся гражданскими правами и имеющий непосредственное отношение к сельскому хозяйству. Каждые три месяца палаты должны были собираться на недельную сессию, программа которой должна была выработываться самими палатами. При этом на заседаниях не возбранялось присутствие префектов и правительственных инспекторов сельского хозяйства. Таким образом, Сельскохозяйственные палаты рассматривались не менее важными действующими лицами, чем правительственные структуры, призванные укрепить связь между государственной властью и гражданским обществом.

Согласно проекту палаты как совещательные местные органы должны были знакомить Министерство земледелия и префекта с сельскохозяйственным положением данного округа, вносить правительству свои предложения по всем вопросам, относящимся к нуждам сельского хозяйства. Мнение палаты учитывалось и при открытии учебных заведений, земледельческих и ветеринарных станций и т. п. Палатам разрешалось открывать бюро, самостоятельно разрабатывать программу сессий. Фактически в зоне деятельности палат оказались все проблемы, которые имелись или могли возникнуть в том регионе, на который распространялась их деятельность. Все вышесказанное указывает на то, что общественное мнение становилось силой, с которой правительство находило

нужным считаться. В том случае, если палаты предоставляли противоречивые сведения о состоянии сельского хозяйства в отдельно взятом департаменте, то министру земледелия разрешался созыв общей чрезвычайной сессии палат в главном городе департамента.

По нашему мнению, организацию и деятельность Сельскохозяйственных палат на совершенно новых началах можно рассматривать как возможность согласования посредством дискуссии множества сельскохозяйственных интересов, однако зачастую не подкрепленную стабильным финансированием. В проекте оговаривалось, что осуществлять свою деятельность палаты должны были за счет собственных средств. В противном случае расходы на содержание этого общественного института возлагались на Генеральный совет департамента.

Таким образом, к концу XIX столетия во Франции сложилась устойчивая тенденция к конструктивному диалогу между обществом и

властью, который прошел исторически длительный путь своего становления и направленный на стабилизацию социально-экономических отношений и усовершенствование системы управления сельским хозяйством. Механизм взаимодействия государства и общества в аграрном секторе Франции нашел свое выражение в консолидированной деятельности общественных организаций в лице Сельскохозяйственных палат и государственных органов – Министерства сельского хозяйства и его Главных управлений, при доминирующей роли последних. Их эффективное сотрудничество было направлено не только на преодоление стагнационных процессов в сельском хозяйстве, но и на предоставление гражданам права участия в регулировании аграрных отношений. Как показывает новейшая история, Сельскохозяйственные палаты продолжили свою деятельность, но уже на новой организационно-правовой основе, и, соответственно, в другом статусе.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кривец, А.П. Роль неправительственного сектора в развитии взаимодействия гражданского общества и власти / А.П. Кривец // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия. История. Политология. Экономика. Информатика. – 2008. – Т. 6. Вып. 2. – С. 154-158.
2. Русанов, Н.С. Очерки современной Франции / Н.С. Русанов. – Изд. 2-е ред. журнала «Русское богатство». – С.-Петербург: Тип. Н.К. Клобукова, 1904. – 612 с.
3. Тимошина, Т.М. Экономическая история зарубежных стран: учебное пособие / Т.М. Тимошина. – М.: Юстицинформ, 2012. – 740 с.
4. Потемкин, Ф.В. Агрономическая практика и политические позиции пропагандистов «нового земледелия» во Франции во второй половине XVIII – начале XIX в. / Ф.В. Потемкин // Французский ежегодник. – 1965. – С. 76-103.
5. Труды Императорского Вольного экономического общества. Т. 1. – С.-Петербург: Тип. В. Демакова, 1894. – 191, 82, 6 с.
6. Пыльцина, М.В. Правовой статус региональных сельскохозяйственных обществ Российской империи в первой половине XIX века (на примере Лебедянского общества сельского хозяйства) / М.В. Пыльцина // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2011. – Вып. 3. – С. 188-190.
7. Матвеев, В.Ф. Право публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии / В.Ф. Матвеев. – СПб.: Типография т-ва «Общественная Польза», 1909. – [4], VIII, 395 с.
8. Пономарев, Н.В. Исторический обзор правительственных мероприятий к развитию сельского хозяйства в России от начала государства до настоящего времени / Н.В. Пономарев. – СПб., 1888. – XXIV, 401 с.
9. Павлова, Э.И. Государственное регулирование сельского хозяйства во Франции: организационно-правовые аспекты / Э.И. Павлова. – М.: Наука, 1988. – 172 с.
10. Лабулэ, Э. Французская администрация и законодательство / Э. Лабулэ. – С.-Петербург: Изд. Н.И. Ламанского, 1870. – 460 с.
11. Зайцев, А.В. Институционализация публичных дебатов во Франции и диалог государства и гражданского общества в публичной политике современной России: сравнительный анализ / А.В. Зайцев // Социодинамика. – 2014. – №5. – С.1-41. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.5.12120 URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_12120.html](http://e-notabene.ru/pr/article_12120.html).

12. Филимонов, В.Д. Гражданское общество и его взаимодействие с государством / В.Д. Филимонов // Политика и Общество. – 2011. – № 5.
13. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противостояние // Административное и муниципальное право. – 2012. – 1. – С. 19 – 29.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Krivets, A.P. Rol' nepravitel'stvennogo sektora v razvitii vzaimodeistviya grazhdanskogo obshchestva i vlasti / A.P. Krivets // Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya. Istoriya. Politologiya. Ekonomika. Informatika. – 2008. – T. 6. Vyp. 2. – S. 154-158.
2. Rusanov, N.S. Ocherki sovremennoi Frantsii / N.S. Rusanov. – Izd. 2-e red. zhurnala «Russkoe bogatstvo». – S.-Peterburg: Tip. N.K. Klobukova, 1904. – 612 s.
3. Timoshina, T.M. Ekonomicheskaya istoriya zarubezhnykh stran: uchebnoe posobie / T.M. Timoshina. – M.: Yustitsinform, 2012. – 740 s.
4. Potemkin, F.V. Agronomicheskaya praktika i politicheskie pozitsii propagandistov «novogo zemledeliya» vo Frantsii vo vtoroi polovine XVIII – nachale XIX v. / F.V. Potemkin // Frantsuzskii ezhegodnik. – 1965. – S. 76-103.
5. Trudy Imperatorskogo Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva. T. 1. – S.-Peterburg: Tip. V. Demakova, 1894. – 191, 82, 6 s.
6. Pyl'tsina, M.V. Pravovoi status regional'nykh sel'skokhozyaistvennykh obshchestv Rossiiskoi imperii v pervoi polovine XIX veka (na primere Lebedyanskogo obshchestva sel'skogo khozyaistva) / M.V. Pyl'tsina // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2011. – Vyp. 3. – S. 188-190.
7. Matveev, V.F. Pravo publichnykh sobranii. Ocherk razvitiya i sovremennoi postanovki prava publichnykh sobranii vo Frantsii, Germanii i Anglii / V.F. Matveev. – SPb.: Tipografiya t-va «Obshchestvennaya Pol'za», 1909. – [4], VIII, 395 s.
8. Ponomarev, N.V. Istoricheskii obzor pravitel'stvennykh meropriyatii k razvitiyu sel'skogo khozyaistva v Rossii ot nachala gosudarstva do nastoyashchego vremeni / N.V. Ponomarev. – SPb., 1888. – XXIV, 401 s.
9. Pavlova, E.I. Gosudarstvennoe regulirovanie sel'skogo khozyaistva vo Frantsii: organizatsionno-pravovye aspekty / E.I. Pavlova. – M.: Nauka, 1988. – 172 s.
10. Labule, E. Frantsuzskaya administratsiya i zakonodatel'stvo / E. Labule. – S.-Peterburg: Izd. N.I. Lamanskogo, 1870. – 460 s.
11. Zaitsev, A.V. Institutsionalizatsiya publichnykh debatov vo Frantsii i dialog gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v publichnoi politike sovremennoi Rossii: sravnitel'nyi analiz / A.V. Zaitsev // Sotsiodinamika. – 2014. – №5. – S.1-41. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.5.12120 URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_12120.html](http://e-notabene.ru/pr/article_12120.html).
12. Filimonov, V.D. Grazhdanskoe obshchestvo i ego vzaimodeistvie s gosudarstvom / V.D. Filimonov // Politika i Obshchestvo. – 2011. – № 5.
13. Grudtsyna L.Yu., Petrov S.M. Vlast' i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: vzaimodeistvie i protivostoyanie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 1. – С. 19 – 29.