

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье подробно рассматриваются исторические особенности становления местного самоуправления как одной из форм организации публичной власти. Описаны образование и последовательное историческое закрепление местного самоуправления в институт публичной власти.

Ключевые слова: *вервь, вечевая демократия, земские избы, вече, сословное дворянское самоуправление, городские собрания, городские думы, губернские земские собрания, сословное крестьянское самоуправление, волостной сход, волостное правление, волостной старейшина, волостной крестьянский суд, всероссийский земской союз.*

Современный период развития местного самоуправления свидетельствует о том, что практически за все периоды становления России как великого государства, особенно в кризисные периоды, четко проявлялись две основные тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Основой послужили как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

Помимо этого, основными критериями на всех этапах развития государственности в некоторой мере, иногда в менее заметной, проявлялась и третья – становление и развитие местного самоуправления. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. В значительной мере, при усилении центральной власти самоуправление было компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление снимало пик противостояния провинции и центра.

На протяжении всего периода утверждения самоуправления в России историками-правоведами выделялись разные этапы. Исходя из этого, немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство с точностью обращается к периоду возрождения самоуправления в годы кризиса государственной власти, что во все периоды развития стимулировало проведение реформ.

Изучая исторические аспекты Российского государства, отметим основные этапы становления и развития самоуправления в России. Имеет определенную теоретическую основу исторический под-

ход, суть которого заключается: «в понимании местного самоуправления не как специфического публично-правового института, обладающего рядом условных юридических признаков и как следствие, производного исключительно от государства, его правоприменительной и правотворческой деятельности, а как естественной формы самоорганизации населения с целью непосредственного управления общественными, и, прежде всего, производственными процессами» [3, с. 25–26].

Одним из начальных этапов становления самоуправления принято считать период образования общины-вервь в Древней Руси. Некоторое количество семей племени одного рода соединяла вервь, которая являлась составляющей волости. В свою очередь вервь прикреплялась к стольному городу. Вечевая демократия стала главным способом самоуправления в названных территориальных общинах, которая выросла из племенных собраний. Ярким образцом развития вечевого самоуправления является Великий Новгород.

Нет единого мнения в исследованиях историков-правоведов о времени, когда зародилось самоуправление в России. Согласно одним источникам, начало российского самоуправления конца XI–XII вв. положено образованием феодальных республик – Новгорода и Пскова, главным органом власти которых являлось вече. В других источниках народное вече является критерием феодальной государственности.

Функционирующее в феодальных республиках Новгороде и Пскове вече напоминало средневековые вольные города Европы, например, такие как Бремен, Флоренцию, Гамбург. Великий Новгород исторически сложился одним из первых и крупных городов Европы. Псков и другие города шли за Великим Новгородом [3, с. 25–26]. Таким образом, первым этапом развития местного самоуправления будем считать период развития вечевых республик.

Одним из следующих этапов в историко-правовых источниках выделяется Земская реформа Ивана IV. Данная реформа предоставляла полноценные полномочия земским и губным старостам, которых в свою очередь избирало население. Основной задачей губных и земских властей выступало исполнение поручений центрального правительства по управлению, а именно, основой таких поручений был сбор налогов. Второстепенной задачей считалось решение местных проблем.

Тем не менее, неоспоримым преимуществом земской реформы стало введение выборного начала, касающегося всех сфер управления.

Начало XVII века ознаменовало отказ от основ местного самоуправления и выборных должностей. «Коронные» чиновники стали начальниками областей и уездов, тем самым вытеснив «выборных людей». Петром I в 1708 году было создано восемь губерний. В конце его правления их число дошло до двенадцати. Местное общество не принимало абсолютно никакого участия в управлении губерний, так как основа управления находилась в руках коронных чиновников.

Таким образом, петровская губерния стала единицей административного механизма, а не основой местного самоуправления. Основной функцией петровской губернии было: во-первых, организация армии и решение финансовых вопросов содержания армии. Совет ландратов выбирался для обеспечения эффективности и стабильности финансовых поступлений в казну в каждой губернии, которые вместе с губернатором обсуждали и решали также и губернские дела. Решения принимались большинством голосов, причем должен был подчиняться этому большинству и губернатор.

С точки зрения практики указ Петра Первого о выборности ландратов остался неполноценной реформой и превратился в собрания чиновников, назначаемых губернатором с подчинением ему.

Ещё большей бюрократизации подверглась страна после принятия Петром в 1719 г. новой реформы, что обеспечило централизацию административной системы. Введённые центральные коллегии заменили Ландратские коллегии. В свою очередь, губернии были разделены на провинции, а провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов были поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Таким образом, Петр I поставил перед бюрократией следующие задачи: возложить на администрацию не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицину, поощрение торговли и промышленности. Полицейско-приказной структуре управления такие обязанности оказа-

лись не по силе. Потерпели крушение попытки Петра упорядочить и регламентировать русскую жизнь, подчинив окраины крепкой центральной власти.

Помимо отрицательных моментов данного периода развития, исторически значимыми являются усилия Петра I в проведении реформы местного управления, с точки зрения в системе местного самоуправления элементов выборности и коллегиальности. Основной задачей явилось обеспечение не местных сообществ, а интересов государства. Петр I произвел реформу управления в городах, чтобы использовать достигнутые в данном направлении успехи в интересах государства, которое способствовало развитию промышленности и торговли. Однако внешняя сторона реформы местного самоуправления имела ярко выраженный западнический характер. Шведская модель послужила в большей степени примером для заимствования.

Середина XVIII в., ознаменовавшаяся чередой дворцовых переворотов показала, что дворянство являлось центральной политической силой. Вполне очевидной стала значительная зависимость царской власти от дворянского сословия.

Отвечая требованию времени, императрица Екатерина II создала сословное дворянское самоуправление. По созданию муниципального самоуправления в городах Екатерина II предприняла попытку вдохнуть вторую жизнь в начинание Петра I. Согласно «Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи» в 1785 г. создавались органы самоуправления: городское собрание, состоящее из богатых граждан, и городские думы – Общая и Шестигласная [3, с. 25–26]. Так как Думы действовали самостоятельно и не зависели друг от друга, в вопросах компетенции создавалась неразбериха. Впервые было положено начало формированию нового для России понятия города как «юридического лица, как единой местной общины, представлявшей все городское население и имеющей свои, отличные от государственных, интересы» [3, с. 27].

Тем не менее, сближение сословий в рамках городского самоуправления не налаживалось. В конце XVIII – первой половине XIX вв. городское управление практически не изменилось, «реальная власть была не у Шестигласной думы, а у полицейских учреждений и бюджетных комитетов» [1, с. 243], в муниципальном самоуправлении усиливалось государственное начало.

Александр II предпринял наиболее последовательную попытку структурирования российского общества в процессе модернизации общественно-политического уклада России в эпоху «Великих реформ» 70-80-х гг. XIX в. Она затронула и местное самоуправление. Отмена крепостного права повлияла на введение реформирования основных сфер жизни общества России. «Положение о земских учреждениях» 1 января 1864 г. и «Городовое Положение» 16 июня 1870 г. положили начало реформе местного самоуправления.

Активно обсуждался вопрос об отсутствии земств на низовом уровне – в волости, основу которой составляли общины сельских жителей. Во второй половине XIX в. в соответствии с «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 1861 г. было определено сословное крестьянское самоуправление: волостной сход, волостное правление во главе с волостным старейшиной и волостной крестьянский суд. Но крестьянское самоуправление не упрочилось. Органы крестьянского самоуправления со временем превратились в инструмент администрации по сбору податей.

Кардинальным этапом развития местного самоуправления мы отметим последствия первой русской революции. На основе демократических выборов была сформирована Государственная дума, созданная по Манифесту 17 октября 1905 г.

Некое «завершение» в виде Всероссийского Земского союза получили местные органы самоуправления, созданного в годы первой мировой войны, полномочия союза ограничивались промышленно-хозяйственными вопросами.

С конца XIX – начала XX вв. основным моментом, повлиявшим на развитие местного самоуправления, являются достижения в обустройстве различных сторон местной жизни. Тем не менее, есть и отрицательная сторона, которая проявилась в том, что упрочилась невозможность использования европейских моделей самоуправления в условиях сверхцентрализованного Рос-

сийского государства, неразвитости института частной собственности и резкой социальной поляризации общества. Данный факт объясняет появление различных спорных теорий местного самоуправления и мнений о судьбах земства в России.

Начало XX в. ознаменовалось противостоянием власти и общества в России, которое завершилось Февральской революцией 1917 г. Данный факт обуславливал то, что теперь для реформы местного самоуправления не будет препятствий, потому что «между земствами и Временным правительством с первых дней наладились исключительно хорошие отношения. Их взгляды совпадали и по вопросу об организации власти на местах» [2, с. 309–310].

Не совсем верным является мнение авторов, утверждающих, что реформа местного самоуправления, предпринятая Временным правительством, была трагически оборвана большевиками в октябре 1917 г. Естественным продолжением ситуации могла явиться только правая или левая диктатура, а это означало крах надежд на развитие местного самоуправления.

Действительно, большевики ликвидировали органы управления, созданные Временным правительством, взяв власть в октябре 1917 г. Вожди большевиков считали, что реального самоуправления в существующих в стране условиях быть не может.

Рассмотренный обзор особенностей становления местного самоуправления в России обращает внимание на проблемы, связанные, в первую очередь, с узкой базой его социальной поддержки. Основанное на частной собственности местное самоуправление в Европе являясь атрибутом общества, стало реализацией социальной энергии и политической предприимчивости буржуазии. В России, несмотря на то, что непрерывно шел рост численности этого слоя, он в основной своей массе оставался аполитичным. Это сопровождалось страхом перед растущими социально-экономическими требованиями рабочих, а также боязнью общественной деятельности и неумением оформлять свои экономические интересы в рамках определенной идеологии.

Однако, главное, буржуазия имела материальные возможности и большой опыт взаимодействия с чиновничьей бюрократией при решении своих проблем и без парламента. По этой причине буржуазия была мало заинтересована в отстаивании либеральных принципов – введении в стране конституции, представительного правления, в том числе и местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Наше Отечество. Опыт политической истории. – М., 1991. – Т. 2. – С. 243.
2. Русь – Россия – СССР – Россия: Этапы большого пути: учеб. пос. для вузов по курсу «Отечественная история»: в 2 т. / А. В. Горожанин [и др.] ; под общ. ред. В. В. Рыбникова. – Самара, 2016. – Т. 1. – С. 309–310.
3. Степанищев А.Т. История России IX-XVII веков: От российской государственности до Российской империи. – М., 2018. – С. 25–26.

Yurov A.V.
student

Moscow University for the Humanities
Russia, Moscow

HISTORICAL FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS IN RUSSIA

The article discusses in detail the historical features of the formation of local self-government as one of the forms of organization of public power. The article describes the formation and consistent historical consolidation of local self-government in the institution of public power.

Key words: *rope, Assembly democracy, rural public, the Council, the estates of the nobility, the government, the city Assembly, the city Duma, Zemstvo Assembly, a class of peasant self-government, the parish Assembly, the parish Board, the municipal elder, peasant volost court, the all-Russian Zemstvo Union.*