

УДК/UDC 342

История развития местного самоуправления в России

Ильина Карина Евгеньевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: karisha2001.04@mail.ru

Циндрин Александр Сергеевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: cindrin.saha@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена изучению истории местного самоуправления в России. Особое внимание уделяется тому, как менялись управление и власть в российском государстве со времен Древней Руси и до наших дней. Цель исследования - проследить эволюцию института народовластия и проанализировать возникновение управленческих основ в России. В работе дается характеристика наиболее значимым эпохам реформирования административно-территориального деления в истории российского государства. Приводятся различные точки зрения ученых по вопросу разделения властей на местном уровне, о важности отделения местной власти от государственной, ее самостоятельности. Раскрывается сущность и значение развития местного самоуправления в России, его основные ценности. Устанавливается взаимосвязь исторических периодов, их различия и влияние на развитие местной власти в будущем.

Ключевые слова: история, местное самоуправление, эволюция, развитие.

History of the development of local self-government in Russia

Ilyina Karina Yevgenyevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: karisha2001.04@mail.ru

Tsindrin Aleksandr Sergeyeovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: cindrin.saha@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the history of local self-government in Russia. Particular attention is paid to how the management and power in the Russian state changed from the time of Ancient Rus to the present day. The purpose of the study is to trace the evolution of the institution of democracy and to analyze the emergence of administrative foundations in Russia. The paper provides a description of the most significant epochs of reforming the administrative-territorial division in the history of the Russian state. Various points of view of scientists on the issue of separation of powers at the local level, on the importance of separating local government from the state, on its independence are presented. The essence and significance of the development of local self-government in Russia, its main values are revealed. The interrelation of historical periods, their differences and influence on the development of local government in the future is established.

Key words: history, local government, evolution, development.

Во современной науке не сформировалось общего взгляда относительно периодов возникновения отечественного самоуправления. Несколько ученых относят возникновение общинного самоуправления в Российском государстве к периоду развития и формирования коллективного строя у славян, организации производственных общин в союзы,

муниципальные селения, распределения правительства на основную и районную.

Главные концепции теорий в российском праве принадлежат В. Н. Лешкову и А. И. Васильчикову. Так, В. Н. Лешковым были взяты за основу идеи самобытности отечественной общины, т. к. община в России имела неотъемлемые права [1]. Ученый активно отстаивал идею независимости местной власти от государства. В ряде случаев с ним можно согласиться, т. к. сам орган имеет самостоятельную функцию и не нуждается в надзоре.

Что касается А. И. Васильчикова, то он противопоставил местное самоуправление государственному порядку, считая последний слишком бюрократическим [2]. Ученый придерживался мнения о чуждости местного самоуправления политике, т. к. у него другая, особая цель и сфера деятельности.

Значительный вклад в развитие общегосударственной концепции внес знаменитый досоветский деятель науки, юрист Н. И. Лазаревский. Местное управление определялось им как система государственного управления, которое является децентрализованным. Причем действенность модели была подкреплена наличием юридических гарантий, задачей которых являлась охрана самостоятельности местной власти, а также обеспечение ее взаимосвязи с населением определенной местности [3].

Некоторые авторы, например декабрист Н. М. Муравьев, ведут отсчет развития местного самоуправления в России от распространенной традиции решать важнейшие вопросы на вече, которое присутствовало не только в Древней Руси, но и в других государствах. Вечевой институт, по мнению Н. М. Муравьева, функционировал по всему государству, доказательством этого может послужить образование Псковской и Новгородской республик [4]. Вече является народным собранием мужчин с особым статусом, которые решали насущные вопросы, связанные с общественной, политической и культурной жизнью общества и государства. Данный орган имел широкую известность в различных городах

Руси (Киеве, Твери, Пскове, Владимире, Новгороде), поэтому впервые именно там было положено начало развития демократии.

Наряду с вече значимым феноменом общественно-политической жизни в России в течении некоторых столетий была сельская община. Являясь замкнутым самоуправляющимся мирком, она соприкасалась с княжеской правительственной администрацией через выплату разного рода податей, сборов, даней, но в вопросах обеспечения порядка, пресечения разбоя, в сфере культуры и воспитания решающей была роль мирского крестьянского самоуправления [5].

Во времена правления Ивана Грозного земские и губные старосты, избираемые населением, имели достаточно широкие полномочия, хотя и выполняли по преимуществу поручения центральных властей. В отличие от губных, земские учреждения не имели сословного характера: от участия в них были отстранены служилые люди. Помимо этого, остро чувствовалась необходимость укрепления местных органов, наместники и волостели не могли в полной мере осуществить свои функции, т. к. не понимали специфики работы. Крестьянская община наряду с городской являлась равноправной, исходя из этого, все выборные должности считались «государственными». Важно подчеркнуть, что полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть [6].

Таким образом, середина XVI в. отмечена образованием учреждений сословно-представительного характера, отдаленно напоминающих органы местного самоуправления.

Что касается периода правления Петра I, то в Москве им была учреждена Бурмистерская палата, а в других городах - земские избы и бурмистры. В 1699 г. были изданы указы об учреждении палаты, которая позже стала называться Ратушей. Если изначально ее можно рассматривать как центральный координирующий орган, то бургомистры и ратманы, выбираемые населением городов, выступали в качестве представителей местного самоуправления. Помимо этого, в 1708 г. было создано 8 губерний, а к концу его правления их число достигло 12. Во главе

губернии стоял губернатор, однако не вся власть находилась у него в руках, руководили и коренные чиновники. Но после кончины Петра I стала вновь применяться концепция назначения госслужащих [5].

Таким образом, в ту эпоху основной элемент самоуправления отсутствовал, вследствие чего можно утверждать, что реального самоуправления в тот период не существовало. Основываясь на этом, можно предположить, что, сохранив эту систему управления, можно было бы избежать дальнейших преобразований и изменений в данной отрасли, оставить палату и губернии.

Следующим этапом развития местной власти были губернская и городская реформы Екатерины II. С принятием Грамоты на права и выгоды городов Российской империи появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. После завершения правления Екатерины II процесс снова пошел вспять. Ни одна из реформ не создала системы местного самоуправления в современном смысле этого понятия, но сформировался достаточно действенный механизм с элементами сословного местного представительства [8].

Значение реформ Петра I и Екатерины II достаточно трудно оценить: если главной задачей Петра I являлись попытки призвать общество к самодержавию и самодеятельности, то издаваемые Екатериной II указы были главным образом направлены на создание местного общественного управления и централизацию власти. На основании этого можно сказать, что именно при Екатерине II начало зарождаться муниципальное право.

Новым этапом в формировании самоуправления в России оказались земская и городская реформы Александра II. На основании Положения о земских учреждениях создавались выборные собрания, которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения. Органами городского управле-

ния были назначены дума и управа, но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Свою деятельность земские и городские управы осуществляли под контролем министра внутренних дел, без подчинения местной организации [9].

Однако при Александре III данное нововведение было пересмотрено. Согласно официальным данным реформы должны были устранить накопившиеся недостатки, которые выявила практика общегосударственного, а также муниципального самоуправления. Именно такая цель была сформулирована в объяснительной записке к проекту нового земского положения, где говорилось, что «главные причины существующего неустройства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установления правительственных».

Существует и другое мнение о причинах их переоценки. Н. М. Катков писал: «Русское самодержавие не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. Самое главное поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление» [10].

Новая попытка провести реформу была также предпринята после Февральской революции 1917 г. В короткие сроки было создано более 9500 волостных земств. Однако довести до конца эту реформу так и не удалось по причине октябрьского большевистского переворота в октябре 1917 г. Но уже после победы советской власти органы были заменены системой Советов [11].

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все Советы действовали под контролем коммунистической партии. После в 1918 г. Конституция РСФСР закрепила систему местных органов государственной власти, которая включала съезды Советов, городские и сельские Советы и избираемые ими Комитеты. Последние избирались непосредственно населением, съезды формировались на основе многостепенных выборов [12]. В 1920-е гг. появились муниципальные электро-

станции, стали создаваться банки, активно развивалась муниципальная наука, была проведена административно-территориальная реформа, согласно которой вместо сельских волостей и уездов были созданы более крупные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Постепенно все зачатки самоуправления в городах и в деревнях были ликвидированы, а сам термин «местное самоуправление» надолго исчез из употребления.

Интерес к идее о восстановлении местного самоуправления вернулся в конце XX в. После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] началось возрождение местной власти в стране, были избраны новые органы. В 1996 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [14], а также ряд постановлений и указов, регламентирующих деятельность районного правительства. С целью взаимодействия всех организаций были созданы Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации. С 2002 г. в России началась административная реформа, целью которой было повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность и привести финансовые ресурсы каждого уровня. Глядя на это, нельзя не заметить, как в страну вновь возвращается местная власть, сосредоточенная в руках вышестоящих органов [15].

Кратко проанализируем историю становления и развития органов, в той или иной мере подобных органам местного самоуправления, в российском государстве. Изначально, со времен Древней Руси и вплоть до XVI в., существовала так называемая община, которая была весьма удобна и проста. Уполномоченные и наделенные правами граждане нередко выступали и принимали решения. В XVII в., в так называемый земский и губной период, орган уже начинает меняться, и все более напоминать

местное самоуправление. XVIII–XIX вв. можно обозначить как сословно-бюрократические: появляются губернии, собрания, проводятся выборы на посты, аппарат всецело начинает существовать. В советском периоде местное самоуправление менялось, но кардинальных изменений не претерпело, а в конце и вовсе пропало на неопределенный срок. Советы провозглашались полновластными органами на своей территории и были призваны решать наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного, социально-жилищного строительства. Можно сказать, что институту в то время была свойственна исключительно буржуазная демократия. На данный момент орган местного самоуправления занимает довольно важное место в государстве. Территория, на которой осуществляется власть, называется муниципальным образованием. Это может быть станица, поселок, район и т. д. Представительный орган состоит из депутатов, которые выбираются населением.

На наш взгляд, надзор за исполнением местной властью своих полномочий нужен. В первую очередь это связано с тем, что по своей природе данный представительный орган находится значительно ниже, чем другие устройства власти. При этом местное самоуправление как в России, так и в других государствах необходимо по ряду причин. Во-первых, органы местной власти прислушиваются к местному населению. Без них потребности конкретного субъекта Российской Федерации не были бы осуществлены в полной мере. Во-вторых, отсутствие возможности у населения быть услышанным неизбежно приведет к массовым забастовкам и другим более серьезным конфликтам. Для создания эффективной системы управления также необходим определенный уровень сознания муниципальных служащих [16].

Таким образом, местный орган власти возник еще с начала существования российского государства и, конечно же, менялся с каждой эпохой. Очевидно, что и в настоящее время в России местное самоуправление продолжает изменяться и занимать свое определенное место в публичной власти. На наш взгляд, принимая во внимание исторические особенности развития данного института и весь накопленный им за много-

вековую историю опыт возможно создать эффективную, отвечающую современным потребностям общества структуру местного самоуправления.

Список литературы

1. Лешков В.Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII века / Сочинение В. Лешкова. – М.: В Университетской Типографии, 1858. – II, III, 612 с.
2. Васильчиков А. И. О самоуправлении. СПб., 1864–1871. Т. 1. 460 с.
3. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб. Тип. Акционер. о-ва Слово, 1910. Т. 2. 479 с. С. 213.
4. Карамзин: pro et contra / Сост., вступ. ст. Л. А. Сапченко. – СПб.: РХГА, 2006. 1080 с.
5. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892. 230 с.
6. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по истории русского права. СПб., 1895. 680 с. С. 89.
7. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. Т. 1.
8. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. 224 с. С. 98.
9. Витте С.Ю. Самодержавие и земство: Записка С.Ю.Витте / Предисл. Череванина. - СПб., 1908. - VII + 211 с.
10. Ясюнас В.А. Местное самоуправление как основа конституционного строя России: учебное пособие. – Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, 2016. - 144 с.
11. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.
12. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М.: Зерцало-М, 2003.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.01.2021).
14. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/ (дата обращения: 10.01.2021).
15. Гильченко Л. В. Из истории самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2.

16. Чуриков Н. А., Павлов Н. В. Правосознание муниципальных и государственных служащих: тенденции и проблемы формирования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 5. 190-194.

References

1. Leshkov V. N. Russian people and state. History of Russian public law until the 18th century / Composition by V. Leshkov. - M.: In the University Printing House, 1858. - II, III, 612 p.
2. Vasilchikov A. I. About self-government. SPb., 1864-1871. Т. 1. 460 s.
3. Lazarevsky N. I. Lectures on Russian state law. SPb. A type. Shareholder. Slovo Island, 1910. Vol. 2. 479 p. P. 213.
4. Karamzin: pro et contra / Comp., Entry. Art. L. A. Sapchenko. - SPb.: RKhGA, 2006. 1080 p.
5. Sveshnikov M. I. Foundations and limits of self-government. SPb., 1892. 230 p.
6. Sergeevich V. I. Lectures and research on the history of Russian law. SPb., 1895. 680 p. P. 89.
7. Pajitnov K. A. City and zemstvo self-government. SPb., 1913. Vol. 1.
8. Bezobrazov V. P. Zemstvo institutions and self-government. M., 1874. 224 p. P. 98.
9. Witte S. Yu. Autocracy and Zemstvo: Note by S. Yu. Witte / Preface. Cherevanin. - SPb., 1908. VII + 211 p.
10. Yasyunas V. A. Local self-government as the basis of the constitutional system of Russia: textbook. - Noginsk: Noginsk branch of RANEPА, 2016. 144 p.
11. Shugrina E. S. Municipal law of the Russian Federation: textbook. 2nd ed., Rev. and add. Moscow: TK Welby, Prospect Publishing House, 2007. 672 p.
12. Chistyakov O. I. Constitution of the RSFSR of 1918. M.: Zertsalo-M, 2003.
13. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law dated 06.10.2003 No. 131-FZ // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (access date: January 10, 2021).
14. On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local self-government bodies: Federal Law No. 138-FZ of November 26, 1996 (as amended on June 4, 2014) // Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/ (access date: January 10, 2021).
15. Gilchenko L. V. From the history of self-government in Russia // State and Law. 1996. No. 2.

16. Churikov N. A., Pavlov N. V. Legal awareness of municipal and civil servants: tendencies and problems of formation // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2019. No. 5. Pp. 190-194.