

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

М. А. Гнедина

STAGES OF SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

M. A. Gnédina

Вопросы организации и эффективности деятельности органов местного самоуправления являются одной из наиболее дискуссионных тем современных исследований в области муниципального права. Однако состояние местного самоуправления в XXI веке есть результат его длительного поступательного многовекового развития, без осмысления которого невозможно прогнозировать эффективность современного законодательного регулирования. Изучение основных этапов развития самоуправления демонстрирует неоднозначность и сложность этого столь долговечного по времени политико-правового процесса, показывает необходимость организации местного самоуправления основываясь на принципе историзма, прежде всего принимая во внимание специфику возникновения и развития русского города.

Issues of organization and efficiency of local governments is one of the most controversial topics of current research in the field of municipal law. However, the state of local government in the 21st century is the result of its centuries-old sustained development, without realizing which it is impossible to predict the effectiveness of modern legal regulation. Study of the main stages of self-government development demonstrates the ambiguity and complexity of such a long-lasting political and legal process, shows the need for basing local self-government organization on the principle of historicism, especially taking into account the specifics of the Russian city development.

Ключевые слова: местное самоуправление, становление, развитие, государственный строй, территориальная единица, город.

Keywords: local self-government, formation, development, political system, territorial unit, city.

Особое место на пути становления «самоуправления» на Руси принадлежит Великому Новгороду. Еще в VIII – начале IX в. освоение Восточной Прибалтики было начато племенами кривичей, словен, дреговичей и половчан, ассимилировавших впоследствии такие карело-финские племена, как весь, меря, чудь. «Экономическая обособленность Великого Новгорода и его удаленность от Киева, являвшегося в то время центром Руси, способствовали развитию патриархальных демократических традиций, а также проявлению сепаратизма» [6, с. 17].

Примечательна территориальная организация новгородских территорий по степени пользования правом на самостоятельное внутреннее управление: административные единицы главного города, обладавшие значительной автономией, пригороды и близлежащие к Новгороду волости с ограниченным «самоуправлением» и отдаленные завоеванные земли, полностью лишенные «права голоса» в общегосударственных делах и управляемые присылаемыми из центра должностными лицами. Главный город делился на части, называвшимися концами – исторически сложившимися общинами, крепко спаянными местными интересами, которых в эпоху расцвета Новгородской республики было пять (пятинное деление) [3, с. 140].

«Великий Новгород, – пишет В. В. Еремян, – как наиболее характерный образец древнерусского города-государства, представляющий собой некий «политический симбиоз» княжеской и вечевой власти, не был ни республикой, ни монархией в точном значении этих терминов, принятых в позднейшей историко-правовой науке» [5, с. 200].

В средневековой Руси базовой единицей административно-территориального деления становятся крупные уезды, делившиеся на волости и станы. Именно с политико-правовым положением уезда связана практика «местного самоуправления» в средние века.

Управлялись территории наместниками из бояр и волостелями, а сам период XV – первой половины XVII вв. получил название периода «кормлений» благодаря специфике осуществления хозяйственно-административной деятельности на местах. Не получая жалованье от великого князя, волостели и наместники главную цель управления видели в максимальном извлечении доходов из управляемой территории путем сбора кормов, которые вносились в местный бюджет купеческими гильдиями, ремесленными и промысловыми артелями, и пошлин, уплачиваемых гражданами за осуществление отдельных действий или получение документов. Деятельность наместников и волостелей регулировалась уставными грамотами.

Преобразование местного управления и системы «кормлений» проходило в несколько этапов путем проведения губной, а затем земской реформ.

Губа – административный и уголовно-полицейский округ – управлялась выборными из дворян губными старостами, к полномочиям которых было отнесено разрешение важных уголовных дел, ранее находившихся в ведении наместников и волостелей. Учрежденные земские власти, избираемые всеми земскими сословиями, кроме служилого, осуществляли полномочия в денежных, хозяйственных и судебных делах.

Таким образом, в результате реформ «система кормлений» была заменена выборными губными учреждениями («губными избами») как сословно-представительными органами дворянства и земскими органами («земские избы»), выбираемыми в основном из зажиточных горожан.

Как отмечает Н. А. Омельченко, «реформы намечали магистральную линию развития российской государственности на принципах сословного представительства, предполагающего формирование выборных сословно представительных учреждений как на ниж-

них, так и на верхних уровнях власти и управления (земские соборы, земские и губные избы» [7, с. 129].

После смерти Ивана IV (Грозного) происходит решительный поворот от земского к приказно-воеводскому управлению, которое представляло собой систему управления на государя и на государевом жалованье. Воевода назначался государем по согласованию с думой («боярским приговором») сроком на 1 – 2 г.

«Местное самоуправление», как оно понимается современной юридической наукой, не характеризует в полной мере процессы формирования территориальных единиц в средние века и управления ими. В этой связи по отношению к периоду централизации государства целесообразно говорить только о системе «местного управления», в ходе которого происходила перестройка этой системы на началах сословного представительства и выборности.

Кризис сословной модели государственного управления конца XVII века потребовал значительной модернизации государственного аппарата, предполагавшей абсолютно новые принципы его построения.

Наряду с преобразованием системы высших и центральных органов государственного управления, Петром I проведены реформы в области местного управления, цель которых – усиление централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти монарха. В 1702 г. было ликвидировано губное управление и его функции возложены на воевод, назначаемых из центра. При этом царизм исходил из того, что эта форма самоуправления оказалась слабой в предшествующие периоды в таких вопросах как подавление крестьянских движений (крестьянская война под предводительством Ивана Болотникова), отражение военной интервенции и т. д. Царский указ от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» положил начало одной из самых крупных административных реформ Петра I – губернской реформы и введению нового административного деления на губернии, которых на тот момент было создано восемь, а также нового трехуровневого управления на местах (губернии – провинции – уезды).

Во главе губерний стояли назначаемые царем губернаторы. В их ведении было гражданское управление губернией, командование войсками, полицейские и некоторые судебные функции. С 1713 г. в губерниях были созданы выбираемые местными дворянами ландраты, составлявшие своего рода совет при губернаторе и просуществовавшие до 1719 г. Провинции и уезды управлялись воеводами.

«Система местного управления при Петре I сочетала в себе три основных начала – бюрократическое (губернатор и губернское правление), сословное (выборные дворянские органы) и земское» [7, с. 184].

В упрощенном варианте такая система (губернаторы и воеводы с соответствующим канцелярским аппаратом) просуществовала до царствования Екатерины II.

Политика «просвещенного абсолютизма» и деятельность Екатерины II также ознаменовалась не только масштабной реорганизацией высшего и центрального управления, но и очередной реформой управления на местах.

Губернскую (или областную) реформу по праву принято считать одной из самых крупных реформ Екатерины II, начало которой было положено указом 1775 г. Основной целью реформы стала реструктури-

зация местного управления на началах централизации и унификации всех местных учреждений в целях повышения эффективности и оперативности их деятельности, в связи с чем границы губерний были пересмотрены, их размеры значительно уменьшились, а количество достигло 50.

Своего рода системность местного управления была достигнута за счет разделения местных органов на административные, финансово-экономические и судебные. Отказ от наделения губернаторов судебными и финансовыми функциями в связи с созданием новых самостоятельных учреждений стал первым концептуальным прототипом современного принципа разделения властей.

Еще одной значительной вехой на пути становлении органов власти на местах стала «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи» Екатерины II 1785 г., согласно которой города получили статус самостоятельных административных единиц, юридически закрепленное общественное городское управление, а за выборными городскими органами признавалось право на самостоятельную сферу деятельности. Городское население было разделено на шесть разрядов (состояний), в основе дифференциации на которые лежало либо происхождение, либо размер капитала. Все разряды имели право участвовать в городском самоуправлении («градское общество»).

Период царствования Александра I известен в истории российских политических учреждений как эпоха реформ центральной администрации. Структура городского общественного управления формально продолжала основываться на Жалованной грамоте, однако в течение первой половины XIX в. она претерпела некоторые изменения.

С введением в Петербурге в 1846 г. нового Городового положения (позднее в Москве, Одессе и Тифлисе), городское общественное управление подразделялось на общее (для всего городского общества) и частное (по сословиям). Органами общего управления являлись городской глава, общая городская дума и распорядительная городская дума (исполнительный орган). Для решения частных дел городских сословий создавались управы (купеческая, мещанская, ремесленная и др.).

«Городовое положение 1870 г. заменило сословно-бюрократические органы управления всесословными, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза. Систему органов городского общественного управления составили городское избирательное собрание (для избрания гласных через каждые 4 года), городская дума (распорядительный орган) и городская управа (исполнительный орган). Все избиратели делились на три разряда, каждый из которых избирал равное число гласных. Право голоса в избрании гласных имели все городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие прямой городской налог с недвижимости, торгов или промыслов» [3, с. 287].

В ходе контрреформы 1892 г. установленная трехклассная система была заменена одним избирательным собранием всех городских избирателей.

17 октября 1905 г. «Высочайшим манифестом» Николая II на правительство была возложена задача «установить, как неизбежное правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспече-

на была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей» [4, с. 262].

Во II Государственную думу были внесены правительственный проект «Положения о поселковом и волостном управлении» и проект конституционно-демократической партии «О выборах земских гласных», принятый в последствии лишь третьей Государственной думой.

После Февральской революции 1917 г. одним из первых решений Временного правительства стало создание Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления. Фактически в этот период в стране устанавливается режим «двоевластия» – с одной стороны действовало Временное правительство, представлявшее класс буржуазии и капиталистических помещиков, с другой стороны – Советы рабочих и солдатских депутатов, образование которых бурно шло по всей стране.

Советский период истории самоуправления характеризует строгая иерархичность структуры местных самоуправляющихся единиц (корпораций), обуславлившая установку на вертикальную подчиненность институтов. Поэтому к осени 1917 г. Советы начали процесс объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали (волость – уезд – губерния – область – государство). На развитие Советов, их трансформацию из органов самоуправления в местные органы государственной власти и управления огромное влияние оказали исторические условия России. Решающими предпосылками, принципиально изменившими политико-правовые основы функционирования и деятельности местных Советов, стали отказ от выборов и переход к системе назначения вышестоящими Советами, и, наконец, включение Советов в единую вертикально-интегрированную систему государственной власти – Республику Советов [5, с. 514].

Первым практическим шагом на пути становления современного местного самоуправления стало принятие Закона СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который ввел понятие «местное самоуправление» в широкий политико-правовой и юридический оборот и во многом стал концептуальным предшественником действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Местное самоуправление – это сложное многоплановое явление, неотделимо связанное с волеизъявлением отдельного гражданина и объединенного территорией населения в целом. Историко-правовой анализ основных этапов развития органов власти на местах показывает, что самоуправление с теми основополагающими принципами, которые составляют его сущность в настоящий момент, не было характерно для России вплоть до середины XVIII столетия. Возникновение русского города как такового и многовековая история управления в городах во многом объясняет функциональные и концептуальные сложности, с которыми сталкивается, в том числе современное городское самоуправление.

Исторически город не искоренил привычку к «патернализму и покровительству государства» [6, с. 6]. Это во многом обуславливает недостаточную мотивацию к самоорганизации у большинства населения, недоверие к власти на местах и зачастую неготовность в полной мере к самостоятельному решению определенных Конституцией России и федеральным законодателем вопросов. Эффективное самоуправление не может быть объявлено или определено установлено нормативным актом. В этой связи основной задачей законодательства о местном самоуправлении должно являться в первую очередь создание условий, необходимых для активной самоорганизации народа.

Литература

1. Васильев В. И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5 – 11.
2. Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): словарь-справочник. Кн. 1 (А-Г). М.: Наука, 1996. 330 с.
3. Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / отв. ред. Л. С. Мамут. М.: Наука, 1995. 301 с.
4. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения: монография. М.; Тула: ТИГИМУС, 1997. 296 с.
5. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проект, 2003. 528 с.
6. Исаев И. А. История государства и права России: учебное пособие для вузов. М.: Юрист, 1999. 608 с.
7. Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 2014. 464 с.

Информация об авторе:

Гнедина Мария Александровна – аспирант кафедры государственного и административного права юридического факультета КемГУ, заведующий отделом правового обеспечения публичных слушаний управления архитектуры и градостроительства администрации города Кемерово, gnedina@mgis42.ru.

Maria A. Gnedina – post-graduate student at the Department of State and Administrative Law, Kemerovo State University, Head of Public Hearings Legal Support Division, the Department of Architecture and Urban Planning of Kemerovo City Administration.

(Научный руководитель: Ким Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права юридического факультета КемГУ, Yu_kim@mail.ru.

Academic advisor: Yury V. Kim – Doctor of Law, Professor at the Department of State and Administrative Law, Kemerovo State University).

Статья поступила в редколлегию 21.09.2015 г.