

История государства и права

УДК 352.075

ББК 67.400.7(2)

JEL: K10

*ТИМОФЕЕВА Алла Александровна*¹

¹ Владивостокский государственный университет (ВВГУ), УЛ. Гоголя, 41, Владивосток, 690014, Россия

<https://orcid.org/0000-0001-4166-2683>

¹ Тимофеева Алла Александровна, кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории российского и зарубежного права, Почетный работник высшего образования РФ. E-mail: alla-al.tim@yandex.ru

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ

Аннотация

Предмет/тема. Важнейшим для постсоветской демократии вопросом является совершенствование местного самоуправления, максимально приближенного к населению и обеспечивающего демократический характер и устойчивость всей системы властных институтов.

Цели/задачи. Реформирование этой сферы выявило немало недостатков: федеральное законодательство не формулирует экономических или финансовых критериев; создание органов самоуправления идет административным путем; сохраняются сложности с обеспеченностью кадрами и т.д. Уточнение роли местного самоуправления в структуре органов публичной власти, правильная оценка его природы и исторических корней определили несомненную актуальность темы и вызвали ее широкое обсуждение учеными и практиками. Предмет дискуссий – сама природа самоуправления, соотношение управления и самоуправления, весь предшествующий опыт местного строительства.

В данной статье представлены итоги изучения процесса создания и развития органов местного самоуправления в России, которое существовало в различных формах: вечевая демократия, самоуправление XVI-XIX вв., земства, советы.

Методология. Сравнительно-исторический и ретроспективный подход позволил на фоне соответствующих этапов российской истории определить содержание и специфику данных понятий в тот или иной период.

Вывод. Логичным является вывод о важности использования отечественного опыта, который поможет определить вектор развития института самоуправления в современных условиях.

Ключевые слова: *местное самоуправление, вече, губные избы, земская реформа, советы, демократия, власть, централизация.*

History of state and law

¹ Alla A. Timofeeva

¹ Candidate of Historical Sciences, docent, Professor of the Department of Theory and History of Russian and Foreign Law, Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation. E-mail: alla-al.tim@yandex.ru)

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: GENESIS AND EVOLUTION

Abstrakt

Subject/topic. The most important issue for post-Soviet democracy is the improvement of the system of local self-government, as close as possible to the population and ensuring the democratic character and stability of the entire system of government institutions.

Coals/tasks. The reform of this sphere has revealed many shortcomings: federal legislation does not formulate economic or financial criteria; the creation of self-government bodies is carried out by an administrative way; public opinion is not prepared for the introduction of self-government processes. Clarification of the role of local self-government in the structure of public authorities, a correct assessment of its nature and historical roots determined the undoubted relevance of the topic and caused its wide discussion by scientists and practitioners.

The subject of discussion is the very nature of self-government, the relationship between governance and self-government, all previous experience of local construction.

This article presents the results of studying the process of creation and development of local self-government in Russia, which existed in various forms: Veche democracy, self-government of the XVI-XIX centuries, zemstvos, soviets.

Methodology. The comparative-historical and retrospective approach made it possible, against the background of the corresponding stages of Russian history, to determine the content and specifics of these concepts in a particular period.

Conclusion. It is logical to conclude that it is important to use domestic experience, which will help determine the vector of development of the institution of self-government in modern conditions.

Keywords: local *self-government*, *veche*, *provincial huts*, *zemstvo reform*, *councils*, *democracy*, *power*, *centralization*.

Местное самоуправление, наиболее приближенное к населению и обеспечивающее защиту его интересов, в юридической науке рассматривается как фундаментальная основа российской системы народовластия, особая организация государственной власти на местах, созданная на выборном начале [1, с. 9]. Местное самоуправление как многоплановое понятие необходимо рассматривать как воплощение в жизнь права граждан на управление местными делами и показатель развитости гражданского общества и зрелости демократии [2, с. 401].

В Европейской хартии о местном самоуправлении это понятие вводится через категорию права [3, с. 3].

В сложнейшие условия формирования государства Российского (масштабы территории, суровый климат, враждебное окружение, низкая производительность труда и т.д.) народ, «люди» Древней Руси были

активной политической и социальной силой. Четкая тенденция снижения роли демократических начал при сильной центральной власти позволила явно необъективным западным историкам с упоением писать об отсутствии в нашей стране демократии и неспособности русских к самоуправлению. Есть, однако, позиция иная: «Эти люди, славяне и анты не управляются одним человеком, а издавна живут в народоправстве...», что находит подтверждение в русских летописях, где славяне «почаща сами в себе володети» [4, с. 11.].

С 90-х годов государственность российская значительно меняется, приобретая новые институты власти на федеральном и региональном уровнях, но ясная политико-правовая и социальная стратегия до сих пор не сформирована, и вопросы местной власти остаются «проблемой проблем» [5, с. 270]. Ключевой вопрос современной государственности – однозначное понимание данного термина, помогающее в поисках «золотой середины» в разграничении дел государственных и общественных, центрального управления и реального самоуправления. Институционально-политическая структура и правовая система новой России создавались во многом с помощью не всегда продуманных заимствований и отказа от долгих и непростых поисков своей, национальной версии государственности. Такой «юридический импорт» сводился к попыткам внедрения фрагментов западных парадигм, путанице, заимствованию, по образному выражению философа А.Г. Дугина, «бессистемному и по-русски растрепанному...» [6].

Разработчики современной реформы местного управления «скопировали досадные ошибки, которых легко можно было бы избежать, если бы историко-правовая наука была более ориентирована на сотрудничество с практикой [7, с. 180.]. Известный русский ученый В.П. Безобразов утверждал, что, выбирая модель самоуправления, «необходимо изучить прошлое самоуправления, его практику, и только из такого прошлого можно понять настоящее, чтоб верно идти к будущему, к переустройству местного управления на основании практических нужд самой жизни...» [8].

Выводы блистательного публициста и сенатора XIX в. созвучны с мнением нашего современника: «Слишком часто мы не видим или игнорируем связь между прошлым и современным, предпочитая не знать, что законы генофонда сплошь и рядом бывают сильнее юридических законов» [9, с. 93.].

Активное обсуждение новой версии Закона о системе муниципальной власти, внесенной в Госдуму в декабре 2021 г. (авторы П.В. Крашенинников и А.А. Клишас), актуализирует проблему. Неоднозначные оценки резонансного Закона вызвали не только эмоциональные и резкие высказывания («Гвоздь в крышку гроба», «Возврат к административно-командной системе», «Меньше самоуправления, чем при Александре III» и

др.), но и огромное количество (более 700!) поправок. Обобщение отечественного опыта в нынешних условиях в связи с этим приобретает особую значимость, позволяя учитывать психологию и традиции, сложившиеся в течение столетий.

Историография данной проблемы уходит корнями в XIX век. Историк государственной школы А.Д. Грановский, русский юрист Н.М Коркунов и другие считали, что органы местного самоуправления есть часть государства [10], а Б.Н. Чичерин подчеркивал, что сильная централизованная власть должна сочетаться с широким местным самоуправлением. Вопросы Земской реформы 1864 г. отражены в работах С.С. Татищева, С.В. Мироненко и др. [11], однако некоторые аспекты проблемы представлены схематично и не затронуты вовсе [12].

Объем современной научной литературы по проблеме значителен, взгляды и подходы разнообразны [13], но, к сожалению, обобщающих работ пока немного. Актуальность проблемы, ее информационная насыщенность и имеющийся уровень теоретического обобщения делают возможным «сквозное» рассмотрение данной предметной области, цель которого – определение этапов развития местного самоуправления; установление основных факторов, обуславливающих его эволюцию; сравнение состояния и результатов деятельности органов самоуправления в различные периоды российской истории; выявление наиболее эффективных форм и методов, дающих возможность совершенствования данного института в современных условиях.

Использование сравнительно-исторического и логического методов, сочетание юридического и общеисторического компонентов позволяют проследить непростой и противоречивый путь развития самоуправления в России, представить свое видение этого сложного политико-правового явления.

В течение всего «киевского» периода народные собрания являлись заметными и влиятельными органами власти, однако «общинное самоуправление было более демократичным, но все менее эффективным [14, с. 53]. Вече действовало как самостоятельная политическая сила, «главный земский орган волостной государственности» [15, с. 399]. Кстати, такое народоправство делало ненужным большой аппарат чиновников: при Ярославе Мудром должностных лиц княжеской власти было не более тысячи человек, а населения – не менее миллиона [16, с. 457].

Местное самоуправление и экономически, и политически в условиях татаро-монгольского владычества было уничтожено. Вторая половина XV века стала временем окончательного объединения русских земель в единое государство, но этот процесс сопровождался уменьшением свободы личности [17, с. 99.].

Губная реформа XVI в. стала ограничением власти кормленщиков, началом постепенной замены в первой половине кормленщиков

выборными земскими властями «вплоть до XVI столетия эта существенная сторона нашего административного быта не была нормирована и утверждена законом, не получала юридического определения и развивалась исключительно на основе народного обычая [18, с. 47]. Реформирование местного управления (самоуправления) осуществлялось с несколькими целями:

- уменьшение административных полномочий кормленщиков;
- ограничение их компетенций в существующей судебной-полицейской сфере;

- расширение полномочий земских сообществ по сбору налогов и таможенных пошлин [19, с. 343-344.]. Иван Грозный, по образному выражению, «щедро делился властью на местах, имея свою выгоду», и такая «местная демократия» была окончательно ликвидирована в 1699–1702 гг. Однако в отсутствие общенациональных органов представительства выборные структуры не играли значимой роли. В.О. Ключевский справедливо отмечал, что «самодеятельность в порабощенном обществе... совместные действия деспотизма и свободы... это политическая квадратура круга, загадка...», а местное самоуправление в тех условиях было «карикатурой, над которой смеялись остальные классы общества и литература».

«Первым началом русского самоуправления» стала Земская реформа 1864 г. Правовая база создания органов управления на местах была достаточно обширной [20], а вклад земств в развитие местного хозяйства, просвещения, строительство дорог и пр. оказался значительным. В то же время земства не распространялись на все нерусские окраины Российской империи, не развивался процесс и вглубь. Не имея низшего и высшего звена (всероссийских органов), земство представляло собой здание «без фундамента и крыши, без опорной базы и координационного центра, имеющего вес в правительственном аппарате [21, с. 12].

В соответствии с Городовым положением 1870 г. были созданы бессловные выборные органы самоуправления в городах, но контрреформы 80–90-х гг. свернули развитие этих демократических институтов.

Идея самоуправления в этот период в России не была реализована в полной мере, не стала стержнем всего государственного устройства, но являлась в известной мере Рубиконом в развитии российской государственности. Земская реформа давала возможность какого-то национального диалога и согласия в обществе.

С появлением Государственной думы в России вопрос о местном самоуправлении не вышел за рамки составления проектов, обсуждений, которые затягивались на годы, а Временное правительство предприняло неудачную попытку повышения значения самоуправления. Вместе с тем, учитывая короткую «политическую жизнь» Временного правительства,

следует признать полноту и разнообразие нормативной базы по данному вопросу, представляющей обоснованный теоретический и практический интерес [22, с. 319].

Развитие политических событий в 1917 г. привело к победе советской власти. Большевики отказались от идеи разделения властей, парламентаризма, лежащего в его основе, оценив местное самоуправление как фикцию и «фиговый листок». Советы, по мнению вождя революции, объединяли государственные и самоуправленческие структуры, являясь примером «единения с народом». В советской юридической науке, как правило, отмечалось, что «действительно полное местное самоуправление, избавленное от каких бы то ни было буржуазных ограничений, было реализовано на качественно новой, высшей основе в условиях социалистического государства» [23, с. 196-197]. Однако в условиях единой идеологии и общественной собственности «совдепия» очень быстро превращалась в «исполкомую» [24, с. 11], реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных комитетов, волю которых выполняли Советы» [25, с. 19]. Не отрицая существование надежного механизма прямой и обратной связи избирателей и депутатов, критично настроенные исследователи считают, что Советы – «это помесь земских соборов Московии и парламентаризма... местные земские соборчики...» [26, с. 58.]

Исследователь Н.Н. Алексеев приходит к выводу, что «подобный способ организации политической власти... предполагает многостепенное формирование центральных органов государственной власти, гораздо совершеннее непосредственной демократии. При этом система организации государственной власти, принятая в Советской России, была во многом синонимична земскому управлению...» [27, с. 353].

Идея самоуправления народа вновь стала популярной в годы «перестройки», а правовая база его стала весьма интенсивно развиваться в 90-е гг. [28]. В условиях модернизации российской государственности органы местного самоуправления выведены из системы органов государственной власти, но их правовой статус не был должным образом уточнен.

Среди проблем современного государственного строительства – отказ от поэтапного введения местного самоуправления; не вполне четкое понимание роли государства и его новых отношений с муниципальной властью; досадная повторяемость и возрождение ошибок, допущенных более 150 лет назад. Главные вопросы – распределение обязанностей между госорганами и местной властью и отсутствие ресурсов [29, с. 180-188].

Рассмотрение генезиса и процесса развития органов местного самоуправления в России позволяет сделать следующие выводы.

1. Самоуправление – исторический процесс, присущий всем народам

мира. Определяющая черта местного самоуправления – самостоятельное решение населением через созданные им органы вопросов местной жизни.

2. Самоуправление в России создавалось «сверху», властью государственной, в результате контрреформ и реформ, борьбы реакции и прогресса. Отсюда – ограниченность местного самоуправления при ведущей роли центрального, но укоренившаяся в московской государственности правовая тенденция ставила известные пределы власти центра» [30, с. 98].

3. Эффективность местного самоуправления возможна только при поддержке «снизу», от наличия у людей заинтересованности и желания. «Даже в своих крайних антигосударственных проявлениях русские оставались, по сути, государственниками» [31, с. 143].

Данное обстоятельство вновь подчеркивает важность изучения российского исторического опыта, но без его идеализации и не критического подхода. Фраза, сказанная в свое время В.О. Ключевским, не потеряла своей актуальности: «Историческое изучение прошлого любого народа своими конечными выводами подходит вплоть к практическим потребностям текущей минуты, требующей от нас, от каждого русского человека отчетливого понимания накопленных народом средств и допущенных ими вынужденных недостатков» [32, с. 60-61].

Список источников:

1. Алексеев (1998) – Алексеев Н.Н. На путях к будущей России (советский строй и его политические возможности). М.: Хронос, 1998.

2. Безобразов (1882) – Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление, судебная власть. СПб.: «Типография В.П. Безобразова», 1882.

3. Борисов (2007) – Борисов А.Б. Из истории становления городского самоуправления // Известия ПГУ им. В.Г. Белинского. 2007. № 7.

4. Васильчиков (1831) – Васильчиков Л.М. О самоуправлении: сравнительный обзор русских иностранных земских и общественных учреждений. Санкт-Петербург: Тип. Эдуарда Праца, 1831; Грановский (1999) – Грановский А.Д. История местного самоуправления в России. М.: Шарм, 1999. Коркунов (1988) – Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Новый юрист, 1988.

5. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

6. Волосникова (2003) – Волосникова Л.М. Историко-правовое исследование местного управления в России // Российское право. 2003. № 2.

7. Григорьев (1910) – Григорьев, В.Г. Реформа местного управления при Екатерине II. СПб.: «Русская скоропечатня», 1910.

8. Данилов (2012) – Данилов С.Ю. О современных проблемах юриспруденции и истории в контексте научного и образовательного компонентов» // История и современность. Минск: Бизнесофсет, 2012.

9. Дунаева (2015) – Дунаева Н.С. Современное состояние институтов местного самоуправления: свежий взгляд на проблемы // Современное

научное исследование и инновации. 2015. № 10; Шепилова (2021) – Шепилова А.Р. Понятие и сущность местного самоуправления. // Современное научное исследование и инновации. 2021. № 6; Бубненко (2021) – Бубненко Р.Р. История формирования местного самоуправления в России. // Инновация. Наука. Образование. 2021. № 36 и др.

10. Добрынин (2006) – Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: Наука, 2006.

11. Европейская хартия о местном самоуправлении. М.: Юридическая литература, 1986.

12. Еремян (2003) – Еремян В.В. Муниципальная история России. – М.: Академический проспект, 7, 2003.

13. Егоров (2000) – Егоров С.А. История отечественного государства и права. Опыт проблем наложения. Ярославль: ЯрГУ, 2000.

14. Ключевский (1989) – Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 2. М.: Мысль, 1989.

15. Ключевский (1997) – Ключевский В.О. Сочинения в 9 т. Курс русской истории. Т. 1. М.: Мысль, 1997.

16. Кизеветтер (1910) – Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. М.: Задруга, 1910.

17. Комсомольская правда. 2022. 23 августа.

18. Лаптева (2001) – Лаптева Л.В. Историко-правовое исследование местного самоуправления в России. // Государство и право на рубеже веков. М.: Институт государства и права РАН, 2001.

19. Лурье (1994) – Лурье С.В. Метаморфозы традиционного сознания. СПб.: Тип. им. Котлякова, 1994.

20. Мамычев (2015) – Мамычев А.Ю. и др. Национально-культурные основы российской государственности и правовой политики. Владивосток, ВГУЭС, 2015.

21. Мединский (2013) – Мединский В. Мифы о России. М.: Олма-Медиа Групп, 2013.

22. Муниципальное право: учебник для вузов. М.: Закон и право, 2000.

23. Проблемы и противоречия развития государственного управления в современной России: монография. М.: Юрлитинформ, 2013.

24. Пресняков (1993) – Пресняков А.В. Княжое право в Древней Руси. М.: Наука, 1993.

25. Рейснер (1923) – Рейснер М.А. Государство буржуазии в РСФСР» М.: Пролог. 1923.

26. Российское законодательство X-XX вв. Т. 6. М.: Юридическая литература 1994.

27. Салов (2003) – Салов О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность. М.: Наука, 2003.

28. Серебрянников (1976) – Серебрянников В.П. Конституционное право Франции. Минск: Изд-во БГУ, 1976.

29. Слобожанин (2003) – Слобожанин В.П. Земское самоуправление в Беларуси (1905-1917 г.). Минск: Институт философии и права АН Беларуси. 2003.

30. Татищев (1996) – Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. М.: Чарли, 1996; Мироненко (1989) – Мироненко С.В. Самодержавие и реформы М.: Наука, 1989 и др.

31. Тимофеева (2014) – Тимофеева А.А. Эволюция институтов представительства в России: историко-правовой аспект. // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9.

32. Чичерин (1999) – Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. СПб.: Университет МВД России, 1999.

References:

Alekseev (1998) – Alekseev N.N. On the way to the future of Russia (the Soviet system and its political possibilities. Moscow: Chronos, 1998.

Bezobrazov (1882) – Bezobrazov V.P. State and society. Management, self-government, judicial power. St. Petersburg: "Printing House of V.P. Bezobrazov", 1882.

Borisov (2007) – Borisov A.B. From the history of the formation of city self-government // Izvestiya PSU named after V.G. Belinsky. 2007. № 7.

Vasilchikov (1831) – Vasilchikov L.M. On self-government: a comparative review of Russian foreign zemstvo and public institutions. Saint Petersburg: Type. Eduard Prats, 1831; Granovsky (1999) – Granovsky A.D. History of Local Self-government in Russia. Moscow: Charm, 1999. Korkunov (1988) – Korkunov N.M. Lectures on the general theory of law. St. Petersburg: Novy Jurist, 1988.

Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR. 1990. No. 16. St. 267.

Volosnikova (2003) – Volosnikova L.M. Historical and legal research of local management in Russia // Russian law. 2003. № 2.

Grigoriev (1910) – Grigoriev, V.G. Reform of local government under Catherine II. St. Petersburg: "Russian Cursive Printing", 1910.

Danilov (2012) – Danilov S.Yu. In modern problems of jurisprudence and history in the context of scientific and educational components" // History and modernity. Minsk: Businessofset, 2012.

9. Dunaeva (2015) – Dunaeva N.S. The current state of local self-government institutions: a fresh look at the problems // Modern scientific research and innovation. 2015. No. 10; Shepilova (2021) – Shepilova A.R. The concept and essence of local self-government. // Modern scientific research and innovation. 2021. No. 6; Bubnenkov (2021) – Bubnenkov R.R. History of the formation of local self-government in Russia. // Innovation. The science. Education. 2021. No. 36, etc.

Dobrynin (2006) – Dobrynin N.M. Theory and practice of public administration. Novosibirsk: Nauka, 2006.

The European Charter on Local Self-Government. Moscow: Legal Literature, 1986.

Yeremyan (2003) – Yeremyan V.V. Municipal History of Russia. - Moscow: Akademicheskii Prospekt, 7, 2003.

Egorov (2000) – Egorov S.A. History of the national state and Law. Experience of overlay problems. Yaroslavl: YarSU, 2000.

Klyuchevsky (1989) – Klyuchevsky V.O. Course of Russian History. Vol. 2. M.: Thought, 1989.

Klyuchevsky (1997) – Klyuchevsky V.O. Essays in 9 vol. Course of Russian History. Vol. 1. M.: Thought, 1997.

Kizevetter (1910) – Kizevetter A.A. Local self-government in Russia IX-XIX art. M.: Zadruga, 1910.

Komsomolskaya Pravda. 2022. August 23.

Lapteva (2001) – Lapteva L.V. Historical and legal study of local self-government in Russia. // State and Law at the Turn of the Century. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2001.

Lurie (1994) – Lurie S.V. Metamorphoses of traditional consciousness. St. Petersburg: Kotlyakov Type, 1994.

Mamychev (2015) – Mamychev A.Yu. et al. National and cultural foundations of Russian statehood and legal policy. Vladivostok, VSUES, 2015.

Medinsky (2013) – Medinsky V. Myths about Russia. Moscow: Olma-Media Group, 2013.

Municipal law: textbook for universities. Moscow: Law and Law, 2000.

Problems and contradictions of the development of public administration in modern Russia: monograph. Moscow: Yurlitinform, 2013.

Presnyakov (1993) – Presnyakov A.V. Princely law in Ancient Russia. Moscow: Nauka, 1993.

Reisner (1923) – Reisner M.A. The State of the bourgeoisie in the RSFSR" M.: Prologue. 1923.

Russian legislation of the X-XX centuries. Vol. 6. M.: Legal Literature 1994.

Salov (2003) – Salov O.A. Local self-government: historical practice and modernity. Moscow: Nauka, 2003.

Serebryannikov (1976) - Serebryannikov V.P. Constitutional law of France. Minsk: Publishing House of BSU, 1976.

Slobozhanin (2003) - Slobozhanin V.P. Zemstvo self-government in Belarus (1905-1917). Minsk: Institute of Philosophy and Law of the Academy of Sciences of Belarus. 2003.

Tatishchev (1996) – Tatishchev S.S. Emperor Alexander II, his life and reign. M.: Charlie, 1996; Mironenko (1989) – Mironenko S.V. Autocracy and Reforms M.: Nauka, 1989, etc.

Timofeeva (2014) – Timofeeva A.A. Evolution of institutions of representation in Russia: historical and legal aspect. // State power and local self-government. 2014. № 9.

Chicherin (1999) – Chicherin B.N. Course of state science.