

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

HISTORICAL SCIENCES

УДК 34

ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

С.Д. Багдасарян, Т.М. Гришина

HISTORICAL ROOTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

S.D. Bagdasaryan, T.M. Grishina

Аннотация. Статья посвящается анализу генезиса института местного самоуправления как формы общественной организации и саморегулирования. Рассматривается дискуссия о построении модели местного самоуправления в исторической перспективе. Россия обладает уникальным цивилизационным феноменом: государственностью более тысячи лет и одновременно всего три десятилетия выстраивания суверенной политической и социально-культурной государственной организации уже с учетом достижений правовых доктрин о построении правового демократического государства. С помощью исторического дискурса систематизированы подходы к оформлению российской модели местного самоуправления. Выявлены расхождения в определении функционального места института самоуправления в системе государственных органов власти. Практическая значимость исследования выражается в применении теоретических и практических форм организации института местного самоуправления в России в соответствии с государственными задачами развития гражданской инициативы в решении вопросов самоорганизации населения.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the genesis of the institution of local self-government as a form of public organization and self-regulation. The discussion on the construction of a model of local self-government in the historical perspective is considered. Russia has a unique civilizational phenomenon: statehood for more than a thousand years and at the same time only three decades of building a sovereign political and socio-cultural state organization, taking into account the achievements of legal doctrines on the construction of a democratic state based on the rule of law. With the help of historical discourse, the approaches to the design of the Russian model of local self-government are systematized. Discrepancies in the definition of the functional place of the institution of self-government in the system of state authorities are revealed. The practical significance of the study is expressed in the application of theoretical and practical forms of organization of the institute of local self-government in Russia in accordance with the state objectives of the development of civil initiative in solving issues of self-organization of the population.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционное строительство, институт, общественная организация, подходы, дискурс.

Keywords: local government, constitutional construction, institution, public organization, approaches, discourse

Организация местного самоуправления в парадигме исторического развития органов государственного управления занимает особое место, определяющее возможности граждан на самоорганизацию, участия в разрешении коммунальных проблем. В научном сообществе сложился концепт рассмотрения местного самоуправления как института гражданского общества. Модель самоуправления формируется под влиянием множества факторов: исторических форм развития государственности; взаимодействия власти и общества; уровня развития социально-экономических отношений; гражданской инициативы в решении местных вопросов. Местное самоуправление в России прошло длительную эволюцию, неоднократно реформировалось в зависимости от политических программ и государственных задач. Именно такое историческое взаимодействие и вызывает научную и общественную дискуссию в правовой оценке оформления модели российского самоуправления в системе государственной власти и гражданского общества.

С конца 1980-х – середины 1990-х гг. в российской юридической науке началась новая дискуссия о реорганизации модели советского самоуправления, как несоответствующей европейским и мировым тенденциям. Далее последовал шквал публикаций, посвященных очередному юбилею Земской и Городской реформ Александра II в 2010-х гг. Во всех научных [1, с. 142–147] и общественных дискуссиях [2, с. 85–93] идущих уже не первое десятилетие новейшей истории России необходимо констатировать отсутствие общего подхода к выделению вех в развитии местного самоуправления [3, с. 92–100], концептуальных взглядов в теоретическом осмыслении общественного института. Авторы в зависимости от политических и культурно-идеологических установок времени либо жестко критиковали советскую историю местного самоуправления (публикации 1990-х гг.), определяя ее псевдосамоуправлением, то стали превозносить завоевания советской демократии на местах в последние годы [4, с. 5–15].

В отечественной науке в 2010-е гг. стал торжествовать более объективный взгляд на эволюцию местного самоуправления в России, но сохраняются различные позиции в оценке ее истоков и определении хронологических звеньев в генезисе института. С реформой 2020 г. и внесением поправок в Конституцию РФ 1993 г. актуализирована проблема развития институтов публичной власти.

Первым подходом является выявление истоков общественного самоуправления со времен развития племенных союзов на территории Восточно-европейской равнины в догосударственный период закладывания основ публичной власти вождей (князей), ее обосновывают К.Н. Локшина [5, с. 76–87], Н.В. Постовой [6, с. 5–9]. Эта идиома основывается на различных письменных источниках, позволяющих рассматривать общинную самоорганизацию в разрешении внутренних и внешних конфликтов как изначальное функциональное предназначение самоуправления.

Второй подход определяет начало складывания общественного самоуправления с формированием государственных институтов у восточных

славян и представлен исследованиями В.И. Васильева [7], О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева [8], последние сыграли важнейшую роль в разработке современных основ муниципального права. Такая концепция базируется на развитии роли народного собрания (Вече) в городской жизни средневекового города, особенно при анализе вечевого организации городов Северо-Запада русских земель (Великий Новгород, Псков) и ряд других городов Древней Руси (Владимир, Полоцк, Смоленск, Тверь, Белгород, Киев, Ростов, Чернигов...). Городская система управления этих городов имеет общее с представительными структурами европейских вольных городов Северной Италии и Германии [9, с. 30–36].

В исследовании С.М. Маркова [10, с. 144–155] подчеркивается, что вечевого строй как форма феодальной (боярской) республики стал такой системой государственных отношений, который позволял иметь различные возможности воздействия сословий Новгорода на организацию властных структур. Политико-правовые процессы управления развивались через выборы высших должностных лиц, делегирование представителей в судебные органы княжеской администрации, создание структур общинного урегулирования споров (третейский (арбитраж), окружной, уличанский, суд старост и просто переговоры спорщиков – альтернатива княжескому суду). Происходило зарождение правового института медиации в лице неофициальных переговорщиков-примирителей, оказывающих содействие в разрешении спора без применения принуждения.

Следующий этап связан с оформлением централизованного государства в первой половине XVI в. Проведение реформ Иваном IV Васильевичем в середине 1550-х гг. [11, с. 144–155] ознаменовалось созданием местного управления в системе земских и губных изб, которые получили полномочия исполнительной, судебной, распорядительной, правоохранительной власти на основе выбора сословно-представительных лиц (земских, губных старост, целовальников).

Развитие российской абсолютной монархии в XVIII в. повлекло реформирование органов местного управления в рамках доктрины единства власти, отказа от представительного начала и создание административного бюрократического аппарата. Правовую основу реформ Екатерины II (1775–1785 гг.) составили важнейшие правовые акты («Учреждение для управления губерний 1775 г.», «Устав благочиния 1782 г.», «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 г.», «Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г.»), которые вызвали глубокие изменения в системе местного управления и сословного самоуправления в России.

Император Павел I, так же как и Петр I, проводил политику, направленную на системную централизацию и укрепление вертикали государственной власти. Главной задачей административной реформы Павла I было укрупнение губерний, что позволяло прийти к основной цели – эффективной управляемости государством, что как мы видим актуально и сегодня.

Ограничения городского и дворянского самоуправления, общая бюрократизация государственного аппарата, а также иные шаги привели систему российского местного самоуправления в состояние серьезного подчинения верховной власти, укрепив при этом власть личную и центральных органов государства, то есть основы местного самоуправления, заложенные Екатериной II, отвергнуты.

Следующая веха по масштабности и глубине проработки «великие реформы» Александра II имели задачу внесения конструктивных изменений во властную систему на государственном и местном уровнях. Высочайше утвержденные правовые акты «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1 января 1864 г. и «Городовое Положение» 16 июня 1870 г. послужили правовой основой в процессе проведения реформе местного самоуправления. В соответствии с Городским уставом 1870 г. были сформированы органы городского самоуправления – городские избирательные собрания, городские думы (представительные и административные органы), избранные на четыре года, и городские советы (исполнительные органы), избранные городскими думами на срок их полномочий власти. Земское губернское собрание обладало широкими полномочиями по решению хозяйственных вопросов в масштабах определенной губернии, а постоянно действующим органом являлась губернская земская управа, состоящая из председателя и шести членов, выбранных губернским собранием, со сроком полномочий три года.

В процессе деятельности губернских и уездных органов местного самоуправления велись жаркие дискуссии по вопросу эффективности и прогрессивности такой системы, а также вопрос о доминировании имущественного ценза. Но по сей день остается бесспорным тот факт, что земства были в высшей степени жизнеспособными и обеспечивали хорошо организованное и эффективно функционирующее подлинное местное самоуправление, готовое противостоять российской развитой государственной бюрократической машине и отстаивать интересы местного сообщества. Александра III ставил задачу административного контроля и правовые акты «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г., «Городовое положение» от 11 июня 1892 г., закрепившие в своих нормах усиление государственного контроля над органами МСУ, закреплению земских учреждений, в качестве особого звена государственных учреждений в аппарате управления России, а также расширению представительства в них дворянства. Данный исторический период можно назвать отправной точкой формирования государственной теории самоуправления.

После завершения Октябрьской революции 1917 г. была полностью ликвидирована старая система самоуправления, упразднены городские и земские управления, а оставшиеся органы вошли во вновь созданную единую государственную власть (аппарат местных Советов), а первая российская Конституция 1918 г. законодательно закрепила место в структуре во властных

структурах, а также определила их правовой статус во взаимоотношениях с центральными органами власти.

Изначально доминировавшие принципы организации самоуправления самостоятельности, независимости и децентрализации власти, не были реализованы на практике, так как советское государство пошло по пути жесткой централизации. Систему властных органов на местах составили: областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы и их исполнительные комитеты, избираемые Местным Советом из числа депутатов для выполнения текущей работы и выступавшие как представители органов государственной власти. Согласно Конституции РСФСР 1937 г., население все звенья представительной системы в Российской Федерации избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий местных Советов менялся на протяжении советского периода от двух (согласно Конституции РСФСР 1937 г.) до пяти лет (согласно последним изменениям, внесенным в 1989 году, в Конституцию РСФСР 1978 года). При исполнении своих полномочий избранные народом депутаты должны были руководствоваться общегосударственными интересами и реализовывать, так называемые, «наказы» своих избирателей, перед которыми они впоследствии и отчитывались о результатах своей деятельности. Упомянутые указы (поручения), формально отдаваемые депутатам избирателями, должны были учитываться при разработке планов социального и экономического развития территорий, практически разрабатывались вышестоящими государственными органами. Выполнялись из них только те, на которые у государства имелись финансовые и материальные ресурсы. Принцип демократического централизма, заложенный при рождении Советского государства, реализовывался на всем протяжении существования СССР. Такое положение помогало осуществлять главную цель – полный контроль над всеми органами управления государства в руках аппарата партийных (Коммунистической партии Советского Союза) органов.

В 80-е годы XX в. (в эпоху «перестройки») предпринимались попытки реорганизации старой и формирования новой системы, но важным шагом на пути строительства местного самоуправления можно назвать Закон СССР № 1417-1 09.04.1990 «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР», определивший само понятие «местное самоуправление», его функциональное предназначение, тенденции в формировании материально-финансовой базы, основные полномочия местных органов для решения вопросов местного значения и возможности в реализации самоорганизации граждан. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-I «О местном самоуправлении в РСФСР» внес определенные коррективы (например, местные Советы названы представительными органами), однако, не произошло изменений в их организационной структуре и разделении компетенций. Принятие Конституции 1993 г. помогло радикально изменить сложившееся в СССР институциональное положение местного самоуправления и законодательно закрепить концепцию о децентрализации

государственного управления, гарантированности деятельности и самостоятельности органов МСВ в решении вопросов местного значения.

Проведя ретроспективный анализ исторических фактов в сфере возникновения, развития и функционирования местного самоуправления в России имеет глубокие исторические корни, влияющие на модель и культуру участия граждан в их работе. В настоящий момент российское местное самоуправление относится к модели, заданной теорией муниципального дуализма (возникшей в 80-е годы XX века), суть которой заключается в возможности эффективной связи между индивидом, обществом и государством, в лице своих властных органов и должных лиц. Теория муниципального дуализма исходит из двойственной природы местного самоуправления [12, с. 39–50] и ориентирована на сохранение самостоятельности местных сообществ и государственных интересов, то есть органы МСУ в процессе своей деятельности выходят за рамки местных интересов и решают определенные государственные задачи. Значение практического изучения данной теории чрезвычайно важно для развития российской государственности после последней конституционной реформы 2020 г., поскольку современные федеральные программы и стратегии устойчивого развития, закрепляя перспективы развития самоуправления, основываются не на противопоставлении его государству, а в их тесном взаимодействии друг с другом.

Принципиальным новшеством, осуществившим перенос уровня органов местного самоуправления в сферу самого тесного взаимодействия с государственной властью, явилось установление системы «публичной власти», не существовавшей в предыдущей редакции действующей Конституции России. Появление единой системы публично-властных органов в государстве было вызвано необходимостью создания механизма эффективного взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти с условием расширения и укрепления сферы компетенции и властных полномочий органов местного самоуправления. Конституционные новеллы-2020, создали актуальные предпосылки для широкого обновления федерального законодательства (как следствие, всей нормативно-правовой базы России), в том числе в сфере деятельности местного самоуправления, поскольку именно таким образом конституционно-правовые нормы должны быть развиты и детализированы. Следует отметить, что сама конституционно-правовая норма не является достаточной гарантией для ее эффективного правоприменения, а исторический опыт учит, что порой, нормы вносимых законопроектов противоположны смыслу нормы Основного Закона государства. Следовательно, необходимо уделить самое пристальное внимание к качеству законодательных инициатив в сфере деятельности местного самоуправления, с целью придания этой работе нужного государству и обществу России вектора развития.

В теоретических же концепциях модернизации российского общества значение местного самоуправления как формы социального управления определяется возможностью создания оптимальных условий социального

регулирующего, наиболее полно учитывающих потребности населения. Найденное на современном этапе исторического развития компромиссное решение нуждается в: глубокой законодательной проработке правовой базы, регулирующей вопросы предназначения, организации и деятельности МСУ; тенденций в разграничении полномочий между уровнями публичной власти в России и иерархии правовых норм, а также научного подхода к выявлению актуальных проблем, вставших на пути дальнейшего развития института местного самоуправления как неотъемлемого фактора совершенствования механизма взаимодействия граждан, форм гражданского общества и публичных институтов государственной власти РФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мельникова, Р. И. Новации в современных подходах к реформированию местного самоуправления в Российской Федерации / Р. И. Мельникова. – Текст : непосредственный // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 5 (35). – С. 142–147.
2. Баразгова, Е. С. К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий / Е. С. Баразгова/ – Текст : непосредственный // Вопросы управления. – 2017. – № 5 (48). – С. 85–93.
3. Ящук, Т. Ф. Эволюция местного управления и самоуправления в России / Т. Ф. Ящук. – Текст : непосредственный // Правоприменение. – 2017. – № 1. – С. 92–100.
4. Бовыкин, В. В. Постсоветская историография о местном самоуправлении в русском государстве XVI в. / В. В. Бовыкин. – Текст : непосредственный // Вестник СПбГУ. Серия 2. История. – 2010. – № 3. – С. 101–108.
5. Локшина, К. Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) / К. Н. Локшина. – Текст : непосредственный // Вестник Московского государственного гуманитарного университета имени М.А. Шолохова. История и политология. – 2014. – № 2. – С. 76–87.
6. Постовой, Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н. В. Постовой. – М., 1995. – 185 с. – Текст : непосредственный.
7. Васильев, В. И. Местное самоуправление: история и современная практика / В. И. Васильев. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2015. – № 3 (219). – С. 5–15.
8. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 672 с. – Текст : непосредственный
9. Устоев, А. В. Развитие местного самоуправления в России: социально-исторический ракурс / А. В. Устоев. – Текст : непосредственный // Научный вестник МГТУ. Серия: История, философия, социология. – М., 2007. – № 113. – С. 30–36.
10. Марков, С. М. Судебное право вечевого Новгородской республики XI–XIII вв.: история медиации в Древней Руси / С. М. Марков. – Текст : непосредственный // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». – 2016. – Т. 18. – С. 144–155.
11. Лаврова, А. В. Реформа местного управления Петра I. Актуальные вопросы местного самоуправления в РФ / А. В. Лаврова, Г. М. Чербаева. – Текст : непосредственный // Сборник научных статей по итогам I Всероссийской научно-практической конференции, посвященной дню МСУ, г. Стерлитамак. – 2018. – С. 79–82.

12. Чертков, А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции / А. Н. Чертков. – Текст : непосредственный // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2020. – № 2. – С. 39–50.

REFERENCES

1. Melnikova R.I. Novatsii v sovremennykh podkhodakh k reformirovaniyu mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii [Innovations in modern approaches to the reform of local self-government in the Russian Federation]. Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Bulletin of Social Sciences, 2014, No. 5 (35), pp. 142–147. (In Russian).

2. Barazgova E.S. K istorii mestnogo samoupravleniya v Rossii: evolyutsiya otechestvennykh teoriy [On the history of local self-government in Russia: the evolution of domestic theories]. Voprosy upravleniya = Issues of Management, 2017, No. 5 (48), pp. 85–93. (In Russian).

3. Yashchuk T.F. Evolyutsiya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Rossii [The evolution of local government and self-government in Russia]. Pravoprimereniye = Law enforcement, 2017, No. 1, pp. 92–100. (In Russian).

4. Bovykin V.V. Postsovetskaya istoriografiya o mestnom samoupravlenii v russkom gosudarstve XVI v. [Post-Soviet historiography of local self-government in the Russian state of the XVI century]. Vestnik SPbGU. Seriya 2. Istoriya = Bulletin of St. Petersburg State University. Series 2. History, 2010, No. 3, pp. 101–108. (In Russian).

5. Lokshina K.N. Mestnoye samoupravleniye v Rossii: samobytnaya istoriya formirovaniya (do nachala XX v.) [Local self-government in Russia: the original history of formation (before the beginning of the XXth century)]. Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta im. M.A. Sholokhova. Istoriya i politologiya = Bulletin of M. A. Sholokhov Moscow State University of Humanities. History and Political Science, 2014, No. 2, pp. 76–87. (In Russian).

6. Postovoy N.V. Mestnoye samoupravleniye: istoriya, teoriya, praktika [Local self-government: history, theory, practice]. Moscow, 1995. 85 p.

7. Vasiliev V.I. Mestnoye samoupravleniye: istoriya i sovremennaya praktika [Local self-government: history and modern practice]. Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law, 2015, No. 3 (219), pp. 5–15. (In Russian).

8. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noye pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik [Municipal law of the Russian Federation: textbook]. Moscow, Prospekt, 2011. 672 p.

9. Ustoyev A.V. Razvitiye mestnogo samoupravleniya v Rossii: sotsial'no-istoricheskiy rakurs [The development of local self-government in Russia: socio-historical perspective]. Nauchnyy vestnik MGTU. seriya: Istoriya, filosofiya, sotsiologiya = Scientific Bulletin of MSTU. Series "History, Philosophy, Sociology", Moscow, 2007, No. 113, pp. 30–36. (In Russian).

10. Markov S.M. Sudebnoye pravo vechevoy Novgorodskoy respubliki XI–XIII vv.: istoriya mediatsii v Drevney Rusi [The judicial law of the Vechev Novgorod Republic of the XI–XIII centuries: the history of mediation in Ancient Russia]. Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Politologiya. Religiovedeniye" = News of Irkutsk State University. Series "Political Science. Religious studies", 2016, vol. 18, pp. 144–155. (In Russian).

11. Lavrova A.V. Cherbaeva G.M. Reforma mestnogo upravleniya Petra I. Aktual'nyye voprosy mestnogo samoupravleniya v RF [The reform of local government of Peter I. Topical issues of local self-government in the Russian Federation]. Sb. nauch. st. po itogam I Vseros. nauch.-prakt. konferentsii, posvyashchenoy dnyu MSU. g. Sterlitamak = Collection of Scientific Articles of the I All-Russian Scientific Practical Conference Dedicated to the Day of MSU, Sterlitamak, 2018, p. 79–82. (In Russian).

12. Chertkov A.N. Gosudarstvo i mestnoye samoupravleniye v Rossii: printsip yedinstva publichnoy vlasti i problemy razgranicheniya yeyo kompetentsii [The state and local self-government in Russia: the principle of unity of public power and the problems of differentiation of its competence]. Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya = Bulletin of the Moscow State Regional University. Series "Jurisprudence", 2020, No. 2, pp. 39–50. (In Russian).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Багдасарян, С. Д. Исторические корни местного самоуправления в России / С. Д. Багдасарян, Т. М. Гришина. – Текст : непосредственный // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. – 2022. – № 1. – С. 89–97.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bagdasaryan S. D., Grishina T. M. Historical Roots of Local Self-Government in Russia / S. D. Bagdasaryan, T. M. Grishina // The Bulletin of Armavir State Pedagogical University, 2022, No. 1, pp. 89–97. (In Russian).