**Историко-правовой анализ зарождения, становления и эволюции местного самоуправления в России**

С появлением государства роль и место первых еще примитивных форм местного самоуправления в организации жизни общества и в системе власти начало резко меняться. Для местного самоуправления начался длительный на протяжении столетий и тысячелетий период поиска своего «места» в государственном устройстве.

Историко-правовое изучение взаимоотношений государства и местного самоуправления необходимо, прежде всего, с методологической точки зрения. Существующее положение во многом является следствием политико-правового прошлого. Более того, правовые реалии сегодняшнего дня во многом определяют ситуацию, которая наступит завтра. Дать оценку современному состоянию любого объекта исследования невозможно без установления причин его происхождения и выделения основных этапов развития. Обращение к историко-правовому наследию развития государственности позволит точнее осмыслить политико-правовые закономерности [[1]](#footnote-1).

Как мы выяснили выше, образование государственности у восточных славян совпало с разложением родоплеменных, кровнородственных отношений. Они сменялись территориальными, политическими и военными связями. В источниках прослеживается установление и усиление власти киевских князей над племенными союзами славян. Однако князь властвовал и управлял не безраздельно. Княжеская власть была ограничена элементами сохранившегося народного самоуправления – вече – IX-XI вв., а в Новгороде и Пскове значительно дольше. Народные старейшины принимали участие в княжеской думе [[2]](#footnote-2).

Более тысячелетия просуществовала в России сельская (крестьянская) община, основанная на началах самоуправления. В IX-X вв. община на Руси представляла собой замкнутую систему, внутренние взаимоотношения между общинниками в которой регулировала «Русская Правда». В соответствии с этим нормативным актом княжеская власть возлагала на общину выполнение следующих функций: хозяйственную, податную, судебную, интегративно-защитную, кооперативно-благотворительную, регулятивно-восстановительную, культурную, культовую, коммуникативную и административно-полицейскую[[3]](#footnote-3). Последняя функция включала в себя поддержание правопорядка, внутриобщинной дисциплины и общепринятых норм жизни [[4]](#footnote-4).

Но все же к началу XI в. Русь стала единым, с централизованным управлением, государством. Началось все с того, что постепенно государственная власть усиливала свой контроль над общиной, соответственно все более возрастала роль великого князя и его аппарата управления в центре и на местах.

В XII в. между центральной властью и местным самоуправлением нередко возникали трения в процессе регулирования внутригосударственных связей. Но несмотря на это централизм управления уживался с местными особенностями и традициями. И, тем не менее, дезинтеграционные процессы тенденции взяли верх, и, в результате, Русь попала в полосу раздробленности.

Правда, известный русский историк В.О. Ключевский, характеризуя этот период, говорил не о раздробленности, а об «удельном строе», называя этот период «удельными веками». Под этим термином он подразумевал, прежде всего, государственную децентрализацию вследствие осуществления принципа наследственного деления земель и власти внутри княжеского рода.

В.П. Безобразов, рассматривая вопрос о соотношении местного самоуправления и государства этого времени, отмечал, что местное общинное самоуправление можно рассматривать в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входило как органическая часть единого целого [[5]](#footnote-5). Однако другой исследователь, К.С. Аксаков уточнял, что «община соблюдала себя не смешивалась с государством, хотя признавала его необходимость» [[6]](#footnote-6).

Только в конце XV в. появилось централизованное государство – Россия. По мере объединения русских земель под властью Московского государства менялся характер власти, ее организация и идеология. Укрепление нового государства требовало замены аппарата власти на местах, сложившегося при боярском правлении, то есть возникла необходимость создания аппарата чиновников. Наиболее эффективной формой создания исполнительного аппарата явилось избрание на местах самими подданными чиновников для несения государственных функций[[7]](#footnote-7). Изменилось и местное управление, в основу которого был положен принцип самоуправления, поскольку создаваемые губные избы избирались из определенных слоев населения. Сословно-представительными органами на местах стали в середине XVI в. и земские избы, во главе которых стояли земские старосты. Ключевский, рассматривая круг дел губных и земских старост (сбор государственных податей, суд и полицию), отмечал, что это были все дела не местные, земские в собственном смысле, а общегосударственные, которые прежде ведались местными органами центрального правительства, наместниками и волостелями[[8]](#footnote-8). Следовательно, сущность земского самоуправления XVI в. состояла не столько в праве обществ ведать свои местные дела, сколько в обязанности исполнять известные общегосударственные, приказные поручения, выбирать из своей среды ответственных исполнителей «к государеву делу».

Особенностью русского права того времени была подробная характеристика полицейских и судебных функций в уставных грамотах. Так, по ряду Губных грамот 1539 г. местные жители всех сословий, «свестях меж собя все за одни», для поимки и казни разбойников выбирали в каждой волости соответствующих уездов специальных должностных лиц из детей боярских – голов. Им в помощь предоставлялись старосты, десятские и наиболее авторитетные местные «добрые люди», выбиравшиеся из тяглого населения.

Анализ исторических фактов показывает, что государство, установив земское устройство, пыталось тем самым облегчить свою “ношу” управления, но никак не создать самостоятельный институт власти. Нежелание до конца довести реформы земства явилось одной из причин формирования полицейского государства, опричнины, а затем и установление смутного времени. Государство превращалось в бесформенный конгломерат земель и городов[[9]](#footnote-9).

В смутное время в России важнейшую роль сыграли самоуправляющиеся земские собрания. Создавались городские советы с участием не только дворян и посадских представителей, но и уездных, крестьянских делегатов[[10]](#footnote-10). В некоторых волостях население образовывало «всеуездные миры», во главе которых становились выборные земские старосты. Развивалось крестьянское самоуправление. Причем роль земства не мог игнорировать даже избранный Земским Собором царь Михаил Романов, в соответствии с Указом которого обществу предоставлялось полное самоуправление: «…чтобы все города и волости выбирали сами из своей среды судей и правителей и чтобы везде были отменены государевы наместники и воеводы и приказные люди». Но этот указ не был полностью реализован из-за сопротивления администрации на местах.

Однако, как только государство достаточно окрепло при царе Алексее Михайловиче, происходит очередное постепенное сокращение полномочий местного самоуправления. Так, Соборное уложение 1649 г. отменяет участие представителей общества в судебных делах. Местное управление бюрократизируется, устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. То есть построение централизованного государства в России в XVII в. характеризовалось тем, что проводилось не по пути “ведомственного подчинения местных органов центральному управлению, а как соединение в одном лице или учреждении разнородных предметов, соприкасающихся в жизни” [[11]](#footnote-11).

В начале своего царствования Петр I пытался использовать старую систему местного управления, постепенно вводя вместо земских выборные элементы управления.

В 1708 г. Петром I были созданы губернии, все управление в которых находилось в руках коронных чиновников – местное общество не принимало в нем никого участия. Таким образом, петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма. На взгляд А.Б. Каменского губернская реформа Петра привела именно к укреплению, выражаясь современным языком, вертикали исполнительной власти: центр в результате не только не ослаб, но, наоборот, усилился[[12]](#footnote-12). Усилению централизации способствовало и создание в 1711 г. Правительствующего Сената вместо целого ряда территориальных приказов. В результате чего местная власть оказалась замкнутой на единую инстанцию.

В дальнейшем Петр I предпринял новую реформу, но попытка регламентировать и упорядочить систему управления государством, подчинить окраины центральной власти потерпели неудачу. Поэтому Петр снова обращается к местному самоуправлению, в 1714 году он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора налога – подушной подати. Но все же скоро и эта должность утратила свою независимость от коронной администрации и всецело подчинилось ее влиянию.

Указом 1718 г. была создана «регулярная» полиция. Особенностью полиции того времени было то, что она была сравнительно малочисленна, поэтому, учитывая данное обстоятельство, к несению службы по охране общественного порядка привлекались в порядке повинности местное население: «…надлежит определить в каждой слободе или улице старосту, и каждым десяти дворам десятского из тех же жителей, дабы каждый десятский за своим десятком накрепко смотрел, чтоб чего не учинилось противного запрещению; и ежели что усмотрят, о том тотчас объявлять старосте, а сему полицмейстеру…» и «…також с дворов определить караульщиков …»[[13]](#footnote-13).

Таким образом, несмотря на то, что в России появились специальные полицейские органы (сначала только в обеих столицах Российской империи) и в петровские времена была продолжена традиция привлечения выборных людей из местного населения к несению службы по охране общественное порядка. В это же время в провинциях, как и прежде, органы местного самоуправления осуществляли полномочия по охране общественного порядка.

Реформа управления Петра в отношении городов связана с изданием Регламента Главному Магистрату в 1721 г. Во главе каждого города был поставлен особый магистрат, который заменил земские избы. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин. Весь личный состав магистратов был выборный. Губернаторам и воеводам поручалось «велеть» местным жителям выбирать членов общественного городского управления [[14]](#footnote-14).

Таким образом, при Петре I реформы в области местного самоуправления проведены не сразу. Это было связано с тем, что он стремился укрепить государственность и создать мощное государство. Государственная власть скорее использовала местную власть в целях решения государственных вопросов. Такой подход к местному самоуправлению существовал еще и потому, что в России в отличие от западных стран нормы и методы организации самоуправления формировались не самой городской общиной, то есть «снизу», а «сверху», исходя из интересов самого государства. Поэтому оно называлось местное государственное управление. Но так как реформы насаждались «сверху» и зачастую не учитывали интересы местных властей, то они не дали ожидаемых результатов.

Новая реформа в области земского и городского управления последовала при Екатерине II. По мнению большинства специалистов, эта реформа оставила более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений [[15]](#footnote-15).

7 ноября 1775 г. Екатерина II утвердила «Учреждение для управления губерний российской империи» – один из важнейших актов по местному управлению в России. Административными единицами в России становились: губерния, уезд и округ. Параллельно уездам Учреждение ставит город, как самостоятельную единицу, и утверждает должность городского головы, выбиравшегося городским обществом на 3 года. Правительство стремилось создать из всех сословий ряд местных организаций – «сословных обществ», предоставив им известные права «по внутреннему управлению сих обществ», а также возложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления.

Создав органы местного самоуправления, где наряду с коронными чиновниками заседали и местные выборные люди, Екатерина попыталась провести принцип децентрализации власти и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах. В Жалованной Грамоте городам впервые устанавливалось всесословное «общество градское», которое должно включать в себя все население города, принадлежность к которому определялось не сословным положением, а известным возрастным и имущественным цензом. Общество избирало из своего состава всесословную думу, которая в свою очередь избирала из своей среды так называемую шестигласую думу. Однако в большинстве уездных городов было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов градского общества и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городах коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было предоставлено в лице так называемых «городовых старост». В. Ключевский писал, что городское самоуправление действовало при Екатерине II вяло и развивалось туго, причиной того была тяжелая рука губернаторов [[16]](#footnote-16).

В 1782 г. был принят Устав благочиния или полицейский, в соответствие с которым, учитывая немногочисленность полицейских сил в городе, им в помощь местное население выделяло в порядке повинности квартальных поручиков, которые имели следующие полномочия: «Смотреть, чтоб все и всякий в его квартале остался в законно предписанном порядке; имеет попечение, чтоб молодые и младшие почитали старых и старших; мирит и разнимает малые ссоры и споры; имеет бдение, дабы всяк пропитался честно и сходно узаконению; должен ведать о всех в его квартале ведомствх живущих людях…»[[17]](#footnote-17).

Все же реформы Екатерины II оказали более значительное влияние на повышение эффективности территориального управления, чем реформы Петра I. Хотя, по мнению специалистов, местное самоуправление во времена Екатерины II во многом постигла та же участь, что и введенные Петром ландраты. Поскольку роль новых органов самоуправления была незначительной из-за того, что Учреждение о губерниях предоставило администрации право контроля и руководства над местными выборными органами. Но, невзирая на это, реформы Екатерины трудно переоценить, так как они были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам: «Учреждение о губерниях Екатерины II нельзя не назвать основным законодательством по нашему местному управлению» [[18]](#footnote-18), - отмечал А.Д. Градовский.

Во второй половине XIX в. правительство Александра II, осознав кризис государственности в стране и отставание России от передовых стран Европы пошло на проведение реформы, изменившей основы жизни страны. Было отменено крепостное право, что потребовало перестройки всей системы местного самоуправления. Об этом свидетельствуют слова Д.А. Милютина: «Из всех предстоящих преобразований в государственном строительстве – ближайшую связь с отменой крепостного права имело устройство местного управления вообще…»[[19]](#footnote-19). Однако в политической сфере была сохранена форма правления в виде абсолютной монархии, не изменился и прежний аппарат управления в центре.

Введение элементов представительства было начато снизу, с земств. Государство попыталось разделить власть и ответственность на местном уровне с земскими обществами. Представители различных сословий, в том числе и крестьяне, получившие личную свободу, через органы земского самоуправления (губернские и уездные собрания и управы) были допущены к решению экономических и социальных вопросов местного значения.

Однако недостатки крестьянского самоуправления, основные из которых заключались в следующем: во-первых, сохранение сословного принципа в его формировании, во-вторых, органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, которые состояли в основном из помещиков, так и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению - вызвали недовольство крестьян таким положением, что привело к принятию Положения о земских учреждениях в 1864 г.

В соответствии с Положением о земских учреждениях ведению земств подлежало распоряжение местными сборами губернии и уезда. При этом все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земств. Однако при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казною и земством все государственные повинности были изъяты из компетенции земств. Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью по причине того, что многие постановления земств, например, заключение займов, проекты смет требовали утверждения губернатора или министра внутренних дел. Помимо этого каждое постановление могло быть опротестовано губернатором, несмотря на то, что Положение о земских учреждениях фиксировало: «Земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно» [[20]](#footnote-20).

Таким образом, самостоятельность земских учреждений была ограничена, во-первых, строго очерченными пределами их компетенции, заключавшейся в решении хозяйственных и социальных вопросов местного значения, во-вторых, параллелизмом в работе с губернскими и уездными аппаратами управления. Поэтому, как показала практика, нередко возникали коллизии между уездными и губернскими земскими учреждениями в связи с недостаточно четким разграничением компетенции между ними. Сенат при разрешении споров между губернскими и уездными земскими собраниями указал, что уездные земские собрания действуют самостоятельно по делам, подлежащим их исключительному ведению (ст. 64), а по вопросам, относящимся к общим интересам губернии, они обязаны следовать постановлениям губернских собраний.

В начале реформ правительство не вмешивалось в деятельность земских учреждений, несмотря на то, что нередко между земскими учреждениями и местной администрацией возникали трения. Но к концу десятилетия были приняты ряд циркуляров и законов, окончательно парализовавших, по мнению А.А. Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний [[21]](#footnote-21).

По образному и меткому замечанию А.И. Шингарева в его очерке работ подкомиссии III Государственной Думы о волостном земстве, «земские реформы 60-х годов – и в этом состоял их величайший недостаток – не только не были продолжены вверх до народного представительства и вширь по всему лицу земли русской, но не были закончены и вниз. Земское самоуправление даже в коренных губерниях Европейской России не пошло дальше организации уездного земства, осталось далеким от самой толщи населения»[[22]](#footnote-22).

Помимо земской реформы была проведена реформа городского самоуправления, объявленная с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.

Распорядительным органом городского самоуправления стала городская дума, а исполнительным – управа, действовавшая в рамках инструкции, издаваемой думой. Она же избирала членов управы, которые не нуждались в утверждении администрации, и могла своим постановлением отстранить их от должности и предать суду. Городской голова также избирался думой и, как правило, занимал руководящее место в управе и был председателем думы, но в отличие от членов управы утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел. По мнению К.А. Пажитнова, «Такой порядок нельзя, однако, считать правильным, так как он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику действий управы; более целесообразным поэтому является предоставление думе права выбирать из своей среды особого председателя»[[23]](#footnote-23).

В отличие от земств городскому общественному управлению была предоставлена большая самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Лишь наиболее важные постановления думы, как правило, финансовые, подлежали утверждению губернской администрацией или министерством внутренних дел. Большинство же дел, в том числе и годовые сметы, решались думой самостоятельно и не нуждались ни в чьем утверждении. Однако из этого не следует, что органы городского самоуправления были никому не подконтрольны – губернатор осуществлял надзор за законностью их действий.

Реформы второй половины XIX в. послужили толчком к развитию в России гражданского общества. Несмотря на то, что практика встраивания общинного самоуправления в механизм государственного управления подвергалась критике, однако данное обстоятельство сыграло и свою положительную роль. Представители разных сословий получили право на участие в делах управления, которым стали активно пользоваться. Более того, они сознательно участвовали в решении местных проблем. Особенно разительные перемены произошли в поведении крестьян. За несколько десятилетий с момента отмены крепостного права они прошли путь от безразличия и нежелания участвовать в самоуправлении до активного отстаивания своих интересов путем участия в самоуправлении[[24]](#footnote-24).

Таким образом, реформы 60 - 70-х гг. XIX в. мало затронули высшие органы государственной власти, так как Александр II считал, что монархия – лучшая и наиболее приемлемая для России форма правления. Поэтому, прежде всего, они были направлены на преобразование системы местного управления.

Оценивая российский опыт местного самоуправления, уместно вспомнить слова И.Л. Солоневича, что «Самоуправления, равного московскому, не имела тогда ни одна страна в мире, ибо повсюду до середины или даже до конца 19 века все европейское самоуправление носило чисто сословный характер…», далее, сравнивая стиль московского государственного устройства с западноевропейским, он пишет, что в «…нем не было той разделенности, того торгашества, той «враждебности»… для отношений между центральной и местной властью». Этот стиль он определяет как «…исключительный в истории человечества пример внутреннего единства, добившегося, прежде всего, полной самостоятельности и выдвинувшего два основных принципа государственности: самодержавие и самоуправление»[[25]](#footnote-25).

В годы правления Александра III, по мере укрепления государства, возобладали идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. В качестве обоснования этой идеи М.Н. 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 – устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление»[[26]](#footnote-26). В итоге правительство приступило к проведению контрреформ.

В 1890 г. было принято новое Положение о земских учреждениях, восстановившее сословность избирательных групп и увеличившее представительство дворян. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Отменялся принцип выборности членов управ, взамен вводился порядок утверждения не только для председателя, но и для членов управы, которые теперь числились состоящими на государственной службе. Губернатору было предоставлено право приостанавливать исполнение постановлений собрания не только в случае нарушения закона, но и в том случае, когда он считал нецелесообразным его принятие.

Подобное произошло и с городским самоуправлением. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право горожан. Выборные должностные лица городского управления были приравнены к правительственным чиновникам и поставлены в дисциплинарную зависимость от администрации. В результате, по мнению К.А. Пажитнова «После реформ 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова» [[27]](#footnote-27).

Реформы 1890-1892 гг. отбросили устройство местной власти в России далеко назад и внесли такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство. По существу местное самоуправление было ликвидировано, и земства превратились в еще одну «начальственную» надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения. Государство сохранило за собой важнейшие управленческие позиции.

В начале XX века в условиях кризиса российской государственности была предпринята очередная реформа государственного управления, направленная на его децентрализацию. Автором реформы являлся П.А. Столыпин. В соответствии с ней предполагалось создать в стране одиннадцать по возможности однородных по экономическому потенциалу и национальному составу населения областей. По замыслу Столыпина во всех областях должны были образованы земские собрания и правительственные управления, которые получали широкие законодательные права в решении местных вопросов. Одновременно с этим реорганизовывалась и усиливалась административная вертикаль Российской империи – от уездного начальника до губернатора [[28]](#footnote-28), то есть процессы во многом схожие с теми, что мы сегодня наблюдаем уже в современной России (усиление вертикали власти и создание семи федеральных округов).

Но, как и большинству реформ в России, данному проекту не суждено было осуществиться, в связи с гибелью П.А. Столыпина.

Очередной кризис российской государственности в 1917 г. привел Временное Правительство к выводу о необходимости повышения роли самоуправления в государстве, реформирования системы земского и городского самоуправления для выхода из создавшегося положения. Поэтому в марте 1917 г. Правительство приняло Декларацию, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. При МВД было создано «Особое совещание», а в мае 1917г. утверждено Временное положение о волостном земском управлении [[29]](#footnote-29).

В результате предпринятых мер земство заняло значительное место в управлении обществом, поскольку земству передавалась вся полнота власти на местах. Предметы ведения волостных земских учреждений устанавливались в ст. 3 Временного положения. К ним относились попечение о народном здравии, попечение о народном образовании, заботы по предупреждению и тушению пожаров, оказание юридической помощи населению, устройство общественных учреждений мелкого кредита, попечение об общественном благоустройстве, охрана общественного порядка и безопасности и др.

В июне 1917 года Временное правительство приняло постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов», которое значительно расширило сферу деятельности городских органов. По этому поводу Л.А. Велихов писал, что при самой значительной компетенции городское самоуправление оказалось бы бессильным, если бы ему не были предоставлены следующие юридические права: право юридического лица, право распоряжения городским имуществом, право заведования муниципальными предприятиями и общественными учреждениями, право установления городом собственных сборов, право таксирования, право принудительного отчуждения частных имуществ, право издания обязательных постановлений, право соответствующей санкции, право надзора за соблюдением обязательных постановлений, право содержать муниципальную милицию [[30]](#footnote-30).

Данные примеры свидетельствуют о начале демократического процесса управления на местном уровне и расширении возможностей органов местного самоуправления. Об этом же говорит и высказывание известного земского деятеля и русского ученого З.Г. Френкеля: «Нам теперь кажется чрезвычайно легким делом разрешение вопроса о том, как сделать общедоступным народное образование, что такое нормальная школьная сеть, а между тем для выработки приемов разрешения этой задачи, даже для самой постановки ее требовалось очень длинная история, длительные опыты, искания, смена разнообразных начинаний… Постепенно в ряде земств выработались наиболее целесообразные, наиболее разумные и соответственные условиям деревенской действительности приемы удовлетворения каждой нужды» [[31]](#footnote-31).

Таким образом, можно сделать вывод, что в России местное самоуправление имело место на протяжении всей истории российского государства и играло роль соединительного звена между государственным управлением и территориальной самоорганизацией, к 1917 году сложилась и действовала разветвленная система самоуправления, наделенная широкой компетенцией и способной решать основные вопросы местной жизни. В том числе из истории России видно, что на выборных представителей населения, то есть на должностных лиц местного самоуправления на селе и в городах всегда возлагались государством полицейские функции и, в частности, по охране общественного порядка. Причем, это происходило либо в форме прямого подчинения местных органов органам государственной власти, либо в форме повинности возлагавшейся на местных жителей.

Но как это не раз было в истории нашей страны реформа местного самоуправления, предпринятая Временным Правительством, направленная на децентрализацию и демократизацию местной власти была прервана в октябре 1917 года.

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго: органы городского и земского самоуправления почти повсюду были упразднены. Были образованы новые органы власти – Советы, которые снизу доверху выступали как звенья единой системы государственной власти. Но в действительности управление в государстве осуществлялось партийными структурами.

27 декабря 1917 года декретом СНК был распущен Земский союз. В марте 1918 года был упразднен Наркомат по местному самоуправлению, как самостоятельное учреждение. В течение нескольких последующих лет почти на всей территории бывшей Российской Империи установилась власть Советов, быстро превращавшихся в элементы жесткой административной структуры управления.

Но, как ни странно, наиболее серьезная попытка повышения эффективности управления путем его относительной децентрализации была предпринята вскоре после уничтожения земств. Это было связано с тем, что старая система управления была полностью разрушена, начался всеобъемлющий кризис, в результате чего страна стояла на пороге разрушения. Осознав необходимость в опоре, Советы решают создать городское самоуправление, которое под жестким контролем будет восстанавливать страну от разрухи, так как самостоятельно это сделать им было не под силу. Благодаря этому с 1923 по 1927 г. города были восстановлены до уровня 1913 года. В это время в стране начала проводиться новая экономическая политика, ввиду того, что восстановление в правах частной собственности потребовало более гибкого и оперативного решения вопросов местной жизни. По мнению В. Ладина, Ю. Травкина, М. Фомичева [[32]](#footnote-32), в советской истории это был единственный период, когда местные Советы были в полном смысле органами местного самоуправления. Поэтому неслучайно, что в середине 20-х годов произошло возрождение муниципальной идеи, именно тогда выходит монография Велихова «Основы городского хозяйства».

Но, как это не раз бывало в истории России, как только был преодолен экономический кризис и советское государство достаточно окрепло, так сразу же в 1927 г. ХV партконференция ВКП (б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 года начались «чистки» аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров.

Необходимо все же заметить, что идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Поэтому и в советский период российской истории государство предпринимало шаги демократизировать организацию власти и управления, так как не исключало развития общественной инициативы городского и сельского населения. Однако, в конце концов, все свелось к «управлению на местах» вместо поддержки «местного самоуправления». Советы стали лишь рычагом управления государством в руках партии. «Став монопольно правящей, партия вступила на путь слияния с государством, что, в конечном счете, и привело к подчинению государственных структур и общественных организаций партии»[[33]](#footnote-33). Таким образом, реальная власть находилась в руках партийного аппарата, а не местных Советов.

Очередной возврат к территориальному самоуправлению произошел в начале 60-х гг., когда в партийных рядах возобладала точка зрения о Советах как органах государственной власти и местного самоуправления. Следующий раз вопрос о природе и правовом положении местных органов власти стал предметом обсуждения в период подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. Причем, следует отметить, в государственно-правовой науке обозначились три точки зрения по данной проблематике.

Некоторые авторы полагали, что Советы не обладают самоуправленческими качествами. А.И. Лукьянов, например, указывал, что представление о местных Советах как об органах местного самоуправления было отброшено в ходе разработки первой советской Конституции [[34]](#footnote-34). Его поддерживал Б.Н. Габричидзе, полагающий, что рассмотрение местных Советов как органов не только государственной власти, но и местного самоуправления не способствует внесению ясности и четкости в проблему определения их характера [[35]](#footnote-35). Другие, напротив, считали, что представительные учреждения на местах являются сугубо органами территориального общественного самоуправления [[36]](#footnote-36). Третьи же утверждали, что местные институты власти сочетают в себе одновременно свойства органов государственной власти и местного самоуправления[[37]](#footnote-37).

Характеристика местных Советов как органов государственной власти и местного самоуправления, по мнению А.В. Москалева, была бы более предпочтительной и приемлемой [[38]](#footnote-38). Правда, применительно к ситуации второй половины 80-х гг., А.В. Москалев делает вывод о том, что местные Советы по содержанию своей деятельности трудно признать органами самоуправления, ибо они выступают только как органы государственной власти, в полном объеме подчиненные соответствующим вышестоящим звеньям [[39]](#footnote-39).

Очередной кризис советской государственности, распад СССР и смена политического режима в Российской Федерации приводит государство в лице высших органов к пониманию необходимости становления и развития системы местной власти, то есть вновь происходит возврат к местному самоуправлению. Изучение этого периода российской государственности намного сложнее с исторической точки зрения, ибо, говоря словами В.О. Ключевского, хотя мы знакомы с современными событиями, мы знаем даже, чем они вызваны, но мы «не знаем их последствий и потому не можем сделать их объектом истории»[[40]](#footnote-40). Поэтому на этом этапе развития российской государственности и местного самоуправления мы остановимся, сосредоточив основное внимание на современных проблемах соотношения государства и местного самоуправления в России во второй главе исследования.

Подводя итоги исторического развития местного самоуправления и государства в России, можно сделать следующие выводы.

Как подтверждает история нашей страны, местное самоуправление может эффективно функционировать только в рыночной экономической среде. Действительно, и это подтверждает советский период развития нашей страны, местное самоуправление и всеобъемлющее государственное финансирование местных социально-экономических, экологических, культурных и других программ, представляющее собой неотъемлемый атрибут административно-командной системы, - явления принципиально несовместимые.

В то же время следует заметить, что на протяжении всей истории России на местном уровне, помимо местного самоуправления, функционируют и другие виды территориального управления, например, местное государственное управление.

Местное самоуправление в кризисные периоды развития российской государственности всегда играло роль стабилизирующего фактора. Становление России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо показывает тенденцию становления и развития местного самоуправления. Более того, становление подлинного самоуправления в России может стать серьезной страховкой от социальных катастроф, однако многое здесь зависит от государства, от того какую политику проводит оно в отношении местного самоуправления. В России, именно государство, с одной стороны, когда находилось в кризисном состоянии, выступало инициатором формирования такого института гражданского общества как местное самоуправление, но, с другой, как ни парадоксально, стремилось ограничить его самостоятельность как только начинался период стабилизации в государственном развитии.

Таким образом, для преодоления проблем, стоящих перед российским государством, необходимо решить следующие задачи: обеспечить защиту прав и свобод человека; создать рыночную экономику; сформировать институты гражданского общества и сильную государственную власть; обеспечить развитие местного самоуправления; добиться эффективного сочетания единого управления государством с высоким самоуправлением его частей.

1. Хабибулин А.Г. Историко-правовой экскурс форм проявления относительной самостоятельности государства // Актуальные проблемы теории государства. Межвузовский сборник научных трудов. – Уфа. Уфимский юридический институт МВД РФ. 1998. С.11. [↑](#footnote-ref-1)
2. См. подробнее: Лебедев В.Э. Государство и общество в русской истории. – Екатеринбург. 1993, Паранин В.И. Историческая география летописной Руси. – Петрозаводск. 1990, Фроянов И.Я. Киевская Русь. - Л., 1980. [↑](#footnote-ref-2)
3. См. подробнее: История крестьянства в Европе. Эпоха феодализма. В 3-х Т. Т. I. Формирование феодально-зависимого крестьянства. – М.: Наука, 1985. С. 324-327 [↑](#footnote-ref-3)
4. Белов В.Г., Смольков В.Г. Местное самоуправление. Социально-экономический анализ. - М.: Право и закон, 2001. С. 63. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. - СПб., 1882. С. 8. [↑](#footnote-ref-5)
6. Аксаков К.С. Сочинения исторические // Полн. Собр. соч. - М., 1889. Т. 1. С. 60. [↑](#footnote-ref-6)
7. История России с древнейших. времен до второй половины XIX в. – Екатеринбург, 1994. С. 125. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций. В трех книгах. Книга 2. - Ростов н/Д.: изд-во «Феникс». 1998. С. 100. [↑](#footnote-ref-8)
9. История России с древнейших времен до второй половины XIX в. – Екатеринбург, 1994. С. 144. [↑](#footnote-ref-9)
10. Черепнин Л.В. Земские Соборы русского государства в XYI – XYII вв. С. 170. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ключевский В.О. Указ. соч. Книга 3. С.139. [↑](#footnote-ref-11)
12. Каменский А.Б. Взгляд на историю местного управления // Полис. 2000. № 5. С. 14. [↑](#footnote-ref-12)
13. История полиции России. Исторический очерк и основные документы. Учебное пособие. - М., 2001. С.50. [↑](#footnote-ref-13)
14. Андреев А.Р. История государственной власти в России IX-XX вв.: Энциклопедическое издание. - М., 1999. С.117. [↑](#footnote-ref-14)
15. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – М., 2001. С. 49. [↑](#footnote-ref-15)
16. Цит. по: Самохвалов В. Городское самоуправление в России: реформы и откаты // Юридический вестник. № 18. 2000. С. 6. [↑](#footnote-ref-16)
17. История полиции России. Исторический очерк и основные документы. - М., 2001. С. 70. [↑](#footnote-ref-17)
18. Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. Собр. Соч. в 9 Т. - СПб.: 1903. Т. 8. С. 546. [↑](#footnote-ref-18)
19. Цит. по: Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел // Материалы конференции. – М., 2000. С. 12. [↑](#footnote-ref-19)
20. См., ПСЗ Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX, отд. 2. - СПб., 1866. № 40457. [↑](#footnote-ref-20)
21. См. подробнее: Головачев А.А. Десять лет реформ. - СПб., 1872. [↑](#footnote-ref-21)
22. Цит. по: Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношение с кооперацией / Муниципальная власть, 1999. С.15. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. - СПб., 1913. [↑](#footnote-ref-23)
24. Лаптева Л.Е. Опыт построения типологии административной политики в самодержавной России // Политика и право. № 8. 2001. С.120. [↑](#footnote-ref-24)
25. Солоневич И.Л. Народная монархия. - Минск, 1998. С. 345, 347, 371-372. [↑](#footnote-ref-25)
26. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. - М., 1978. С. 232. [↑](#footnote-ref-26)
27. Пажитнов К.А.. Городское и земское самоуправление. - СПб., 1913. С. 38-42 [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Федерализм. Энциклопедический словарь. - М., 1997. С. 231. [↑](#footnote-ref-28)
29. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. № 2. Ч.1. - Пг., 1918. С.221-237. [↑](#footnote-ref-29)
30. Цит. по: Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе.- М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С. 94. [↑](#footnote-ref-30)
31. Френкель З.Г. Указ. Соч. С. 18. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ладин В., Травкин Ю., Фомичев М. Современная проблема России и пути ее разрешения // Городское управление. 1997. № 6. С. 138. [↑](#footnote-ref-32)
33. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г. - М., 1994. С. 173. [↑](#footnote-ref-33)
34. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. - М., 1978. С. 59, 269. [↑](#footnote-ref-34)
35. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов советского государства. - М., 1982. С. 62. [↑](#footnote-ref-35)
36. Годунова О.В. Соотношение советского строительства и науки управления (на опыте исследования системы местных Советов депутатов трудящихся): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. - Свердловск, 1975. [↑](#footnote-ref-36)
37. Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. - Иркутск, 1963; Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. - М., 1965; Скуратов Ю.И. Советы народных депутатов: ленинская теория и современная конституционная практика // Перестройка - реализация ленинских идей. - Свердловск, 1987. [↑](#footnote-ref-37)
38. Москалев А.В. Подчиненность в системе местных представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти // Конституционные основы государственного строительства. С. 121-122. [↑](#footnote-ref-38)
39. Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. - Свердловск, 1988. С. 15. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ключевский В.О. Курс русской истории. Т.5, - М., 1988. С. 218. [↑](#footnote-ref-40)