СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

К ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ТЕОРИЙ

Баразгова Е. С.

Доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления, Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта д. 66, к. 507, elena.barazgova@ui.ranepa.ru

УДК 352.000.93(47)+340.12(47)
ББК 67.1(2)52

Актуальность рассмотрения отечественных теорий местного самоуправления второй половины XIX века в 2017 году состоит, по нашему мнению, в следующем: – в настоящее время сохраняются многие характеристики местной власти, сформировавшиеся в предреволюционный период развития России до 1917 года; – современная оценка глубины и достаточности аргументации позиций оппонентов по рассматриваемой нами дискуссии представляется важной в свете сложившейся в местном самоуправлении ситуации; – выявление этапов эволюции в учениях об основах местного самоуправления в дореволюционной России может явиться способом диагностирования роли современных теорий в исследуемом процессе.

Цель. Целью статьи в предложенном контексте будет выделение этапов эволюции в теоретических представлениях о местном самоуправлении в отечественной науке и реализованных в дореволюционном праве.

Научная новизна. В статье присутствуют элементы новизны: – рассмотрение процесса эволюции теорий местного самоуправления в двух ипостасях – ипостаси собственно теорий и ипостаси концептуальных оснований правовых документов; – выделение этапов эволюции отечественных теорий местного самоуправления во второй половине XIX века.

Ключевые слова: местное самоуправление, исторический процесс, теории местного самоуправления

THE HISTORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: THE EVOLUTION OF DOMESTIC THEORIES

Barazgova E. S.

Doctor of Science (Philosophy), Professor, Department of Theory and Management Sociology, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta str., 66, elena.barazgova@ui.ranepa.ru

Relevance. The urgency of considering domestic theories of local self-government in the second half of the nineteenth century in 2017 is, in our opinion, the following: – at present, many characteristics of the local government that were formed during the pre-revolutionary period of Russia's development until 1917 are preserved; – a modern assessment of the depth and sufficiency of the argumentation of opponents' positions on the discussion we are considering seems to be important in the light of the situation in the local self-government; – revealing the stages of evolution in the doctrine of the foundations of local government in pre-revolutionary Russia can be a way of diagnosing the role of modern theories in the process under investigation.

© Баразгова Е. С., 2017

Purpose. The purpose of the article in the proposed context will be to identify the stages of evolution in the theoretical notions of local self-government in domestic science and implemented in pre-revolutionary law.

Scientific novelty. In the article there are elements of novelty: – consideration of the evolution of the theories of local government in two hypostases – hypostasis of the theories and hypostasis of the conceptual bases of legal documents; – highlight the stages of the evolution of domestic theories of local government in the second half of the XIX century.

Key words: local government, historical process, theory of local self-government

История формирования и развития местного самоуправления в России сопровождалась междисциплинарными научными дискуссиями, участниками которых выступали философы, историки, юристы и социологи. Внимание к теме было обусловлено ее политической и экономической злободневностью. Предметом дискуссий, как правило, был вопрос о мере автономии местного управления от государства. В известной мере, означенный вопрос остается практически спорным и на настоящем этапе местного самоуправления в нашей стране. Сложность теоретического разрешения проблемы прочитывается в истории учений об основах местного самоуправления во всех научных школах. Более того, их анализ приводит к выводу о том, что именно независимость местной власти от государства являлась камнем преткновения для большинства зарубежных теоретиков. Однако, для России указанная сложность дополнялась традициями властной вертикали, издавна существующей в империи. Экономическое неравенство регионов, слабость политических институтов на местах и неверие населения в возможности самоуправления закрепляли шаткость позиций тех идеологов местного самоуправления, которые стояли на позициях его автономии и жизнеспособности.

В реализации намеченной цели мы намерены следовать логике решения следующих задач:

- определение базовых понятий в рассмотрении процесса эволюции;
- анализ истории отечественных теорий местного самоуправления;
- рассмотрение нормативно – правовых актов, регулирующих функционирование системы местного самоуправления в истории России;
- реконструкция этапов эволюции в учениях о местном самоуправлении в России и определение системы факторов, лежащих в основе периодизации.

Базовые понятия исследования

В изучении искомых понятий мы придерживаемся двух принципов, адекватных предмету рассмотрения:

- *принципу историзма*, рассмотрения понятий в исторической эволюции их содержания;
- *принципу достаточности*, обращения к базовым понятиям, употребляемым всеми исследователями, независимо, от их теоретической позиции.

Первым в рассматриваемом ряду выступает понятие самоуправления. В своем лексическом значении оно восходит к англ. Selfgovernment, где оно первоначально понималось как управление каким либо кругом дел самими заинтересованными гражданами либо непосредственно, либо через посредство избранных ими органов. При этом главной характеристикой самоуправления было признано невмешательство посторонней власти. В Германии данный термин (в переводе как Selbstvelwartung) вошел в обиход с 1850-х, а в России с 1860-х. В отечественных источниках советского периода термин самоуправление обозначал «форму местного управления в буржуазных государствах» [1, Т. 38, с. 55].

В энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона указывается на тот факт, что понятие самоуправления в Европе и России с периода его введения в научный обиход употреблялось, прежде всего, в связи с явлением местного самоуправления. Мы, т.о., переходим к следующему понятию нашего ряда – «местное самоуправление». Вначале приведем пространное, но недвусмысленное в своем идеологическом содержании определение В. Водовозова, данное им в 1900 году: «Местное самоуправление обозначает, что хозяйственными и иными делами какой-либо административной единицы (провинции, уезда, общины и т.д.) заведуют жители этой самой единицы, а не органы центральной власти; в этом только смысле самоуправление и является самостоятельным институтом. Самоуправление предполагает не только разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, не только самостоятельность последних, но и взаимную их независимость; оно признает различие самих источников власти для тех и других…». [2, т. XXVIII, с. 238] В приведенном определении очевидны:

- либеральность взглядов его автора;
- четкость разделения компетенций государственной и местной власти: государственные органы осуществляют верховную власть, органы местной власти – подзаконную власть;
- независимость и в определенной мере противоположность институтов государства и местного самоуправления.

В СССР понятие местного самоуправления вышло из употребления, а его либеральные принципы были диагностированы как буржуазные.[3] Разработка современного механизма местного самоуправления, который своими единицами должен был иметь местные Советы городского и районного уровней, осуществлялась с конца 80-х гг. прошлого века. Результатом работы стало вступление в силу Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990г., и уже 6 июля 1991г. был принят Закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Т.о., было возрождено и реабилитировано само понятие местного самоуправления, зафиксированы границы его компетенции и определен характер деятельности органов местной власти.

Третье понятие, которое мы сочли необходимым внести в рассматриваемый ряд – государство. Данное понятие столь многозначно, что необходимо определить границы его рассмотрения в нашей работе. Эти границы, на наш взгляд, определены полем взаимодействия государства и местного самоуправления. В этом взаимодействии государству, как мы отмечали выше, принадлежит верховная власть. И, в данном контексте важно подчеркнуть, что она осуществляется в форме законотворческой функции. Данная функция институционально свойственна ему одному. К этому надо добавить: важнейшей характеристикой государства является то, что оно представляет собой институциональную систему политического господства, являясь верховной властью по отношению к местному самоуправлению. В истории сосуществовали и сменяли друг друга различные типы государств, что породило множество теорий государства. Однако, в призме нашей цели уместно выделить учение о государстве М. Вебера, указавшего на рациональный характер государственного господства и механизм его осуществления в т.ч. и по отношению к местному самоуправлению. Государство функционирует по легально – рациональным правилам бюрократии, слоя, господствующего над всеми остальными социальными группами и представляющего собой рационально выстроенную иерархию управления в центре, регионах и на местах.

Отечественные теории местного самоуправления в дореволюционный период развития России

Начала теоретического осмысления проблем местного самоуправления в его соотнесении с властью государства были заложены концепцией греческого полиса. Полис вырос из первобытной соседской общины, которая и стала со временем образующим ядром государства. Но при этом характеристикой идеального полиса оставалось самоуправление в общине. По Аристотелю отличительной чертой полиса – государства является полновластие народа (демоса). Учение имело рациональные основания, т.к. размеры полиса (города и окрестностей) и численность его населения позволяли осуществлять прямое народовластие в решении местных проблем.

Впоследствии исторический процесс наглядно продемонстрировал необходимость формирования двух автономных механизмов управления – на уровне государства и на местном уровне. Наглядность, однако, не была отражена в теориях, которые, наоборот, демонстрировали консерватизм, проявляющийся в трех вариантах упрощения проблемы власти в расширяющихся государствах:

1) экстраполяция принципов общинной демократии на государственное управление;

2) признание целесообразности отмены независимости местного самоуправления;

3) отказ от рассмотрения реальной сложности исторического тренда – процесса трансформации государств и углубляющегося экономического неравенства, как между членами местного сообщества, так и между территориями.

Рассмотрение российских теорий в их эволюции позволит, нам представляется замерить вес означенных вариантов на каждом из этапов истории второй половины XIX – начала XX вв.

Необходимым шагом к рассмотрению исследуемой эволюции является классификация теорий. На основании проведенного анализа мнений экспертов – философов, правоведов и юристов мы исходим из следующей классификации:

Хозяйственные теории обосновывали необходимость и независимость местного самоуправления наличием у общин особых хозяйственных и коммунальных интересов, не затрагивающих интересов государства, но требующих участия в управлении членов общины.

Государственные теории ставили в центр управления на местах государство, рассматривая его в качестве единственного носителя публичной власти, ответственными проводниками которой призваны быть органы местной власти.

Общественные (общинные) теории, развивающиеся на базе социологической концепции органицизма Г. Спенсера и П. Лилиенфельда, признавали необходимость поддержания экономической и социальной целостности муниципальных территорий посредством автономии самоуправления в границах интересов местных сообществ и правовых норм государства.

Приверженность идеологов местного самоуправления в дореволюционной России к одной из групп названных теорий определялась, как правило, их общей позицией в национальной дискуссии западников

и славянофилов. Западники исходили из ценностей классического либерализма – достижения человеком свободы социального и экономического самоопределения. Их оппоненты оставались верными ценности национальных традиций и российской самобытности. Заметим, что сторонники обеих ориентаций признавали рациональность местного самоуправления в защите одобряемых ими ценностей.

Славянофилы акцентировали аргументы общественных теорий. Согласно их воззрениям, народ и государство – два разных начала с различными способами воздействия на управленческие решения: народу – сила мнения, государству – сила власти. Идеологи славянофилов существенным образом дополнили общественные теории местного самоуправления. К. С. Аксаков, И. В. Киреевский, А. С. Хомяков и др. известным образом русифицировали их. Идеализация общины во многом способствовала распространению данной группы теорий в стране после 1860-х гг.

Западники настаивали на аргументации государственников. К их числу принадлежали авторитетные и популярнейшие русские обществоведы С. М. Соловьев, Б. Н. Чичерин, П. Н. Милюков и др. Они настаивали на решающей роли российского государства в становлении и развитии национальной культуры и цивилизации. Они придерживались мнения о том, что именно государство способствовало преодолению сословной и местной раздробленности и формированию в национальном сознании идею ценности единства и целостности общества в решении проблем страны и каждого ее гражданина. В контексте данной концепции сложилась особая трактовка функций местного самоуправления. Данный социальный институт должен служить развитию гражданской самодеятельности на местах и, тем самым, готовить население к осуществлению «представительного порядка» в России. При этом разработчики концепции настаивали на необходимости согласования вопросов местного самоуправления с государственным управлением. Такое согласование рассматривалось в качестве способа повышения управляемости в стране: местное самоуправление принималось в качестве временного компромисса, призванного функционировать в качестве дополнения к деятельности институтов государства.

Таким образом, мы можем констатировать существование сложившегося на противоречивых идеологических и теоретических основаниях согласия относительно необходимости сохранения и развития институтов местного самоуправления в России во второй половине XIX века. [4] Особое внимание ученых того времени было обращено к институту земского управления. Земская идеология по большей мере базировалась на принципах славянофильской интерпретации ценности и назначения местного самоуправления. Согласно ее постулатам, государству присущи политические функции и обеспечивающие их реализацию способы управления, разрабатываемые и осуществляемые усилиями политического слоя – бюрократией; сложившееся в истории России «нечиновное общество», напротив, решает хозяйственные, коммунальные вопросы в режиме самодеятельности – т.е. участия людей «от земли» в реализации им понятных и близких интересов. Земская идеология после 1860-х гг. эволюционировала в либеральном направлении – признания целесообразности расширении границ местного самоуправления до участия в политических процессах трансформации режима власти в стране. [5]

Во второй половине XIX претерпели определенную идейную эволюцию и государственные теории местного самоуправления. В их классической трактовке государство в стремлении к расширению своих функций предлагает местному самоуправлению осуществление временных остаточных компетенций. В 70–80-е гг. 19 века появились трактовки, развивающие классические представления. Лейтмотивом изменений стала идея децентрализации государственного управления посредством местного самоуправления. Н. И. Лазаревский в свое время четко сформулировал определение происходившей в представлениях государственников эволюции: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечива реформыют и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением». [6, с. 12]

В своем исследовании мы сочли целесообразным рассмотреть две формы местного самоуправления: земства и города, которым суждено было сыграть значимую роль в изучаемом процессе. Начало земству было положено Иваном Грозным в середине XVI века. Однако, интенсивное развитие земств началось только с конца 50-х гг. XIX века в связи с процессом освобождения крестьян и возникшей потребностью регулирования хозяйственных отношений на местах. В 1864 году были утверждены нормативно – правовые основы земской реформы. Задачи реформы были сформулированы предельно четко: последовательное развитие начал местного самоуправления. Предметом ведения земских учреждений были определены хозяйственные дела губерний и уездов.

Первоначально слово и понятие город означало в России укрепление, способное защитить жителей от врага. Начало развитию городов, как и многому в России, положил Петр I в 1699 году. Он же заложил нормативные основы самоуправления в городах, фундаментом которых была социальная стратификация

городских обывателей, деление всего населения на классы с различными правами и обязанностями. При Екатерине II число городов достигло 165, каждому из которых были выделены т.н. выгонные земли, отделенные от уездных земель. В 1785 году была введена в качестве Закона «Грамота на права и выгоды городов Российской империи», ставшая основой законодательства о городах, которое совершенствовалось вплоть до 1890 года. Главным органом городского общественного управления становилась городская дума, избираемая теми слоями городского населения, которые пользовались избирательными правами. В ведение городских органов управления входило ведение городского бюджета, поддержание социальных учреждений и содействие развитию торговли и местной промышленности. При этом, города оказывались в неравном экономическом положении. К примеру, Москва обладала бюджетом, позволяющим развивать городское хозяйство и инфраструктуру, но Калуга не имела достаточных средств даже для их сохранения. Неравенство делало, соответственно, неравными возможности городов в автономии управления.

Теперь вернемся к анализу теорий местного самоуправления, развитие которых предполагало наличие различных его форм. В русле соединения общественных и реформированных государственных теорий дорабатывалась земская реформа. Данное обстоятельство не могло не повлиять на формирование земского законодательства. Признание земств в качестве института местного самоуправления не сопровождалось разработкой правовых условий осуществления ими деятельности, независимой от государственной бюрократии. Обсуждение проблемы роли земств в российской жизни обострилось на рубеже XIX – XX вв. В нем приняли участие консерваторы, либералы и марксисты. Период, во время которого имела место означенная дискуссия, закономерно придавал ей политический колорит. В каждой из точек зрения соединялись специфика теоретического представления о функциях местного самоуправления и политическое видение ученым будущего России во взаимоотношениях общества и государства.

Позиция консерваторов представляется нам наиболее последовательной. Она базируется на убежденности в несовместимости традиций абсолютной монархии и местного самоуправления как автономного (иного) источника власти. Свою точку зрения они сопровождали критикой деятельности земских учреждений: 1.неоправданно большой административный аппарат; 2. взяточничество со стороны местных чиновников; 3. создание нереализуемых на практике проектов реорганизации местной жизни; 4. неэффективное расходование финансовых средств. Думается, что критика консерваторов справедлива, тем более, что критические замечания характеризуют деятельность органов местного самоуправления на всем протяжении их истории. С другой стороны, нельзя не отметить нарочитого умолчания консерваторов относительно властного потенциала местного самоуправления.

В иной форме проявился консерватизм в общинных теориях славянофилов. С одной стороны, они являлись верными сторонниками сохранения монархического управления в России. С другой, они уверенно отстаивали позиции земств и высказывали мнения о необходимости расширения компетенций местного самоуправления. При этом, они не акцентировали идей автономии местной власти, но подчеркивали ее полезность в организации связей центральной власти и местных сообществ. Институтом обеспечения этой связи призван был стать Земский собор, предоставляющий совещательные права местным сообществам в обсуждении актуальных проблем государственного управления.

Позиция либералов по отношению к земской реформе также претерпела определенные изменения в конце XIX века. Отстаивая ценности свободы и рационально – правового государственного управления, они в известной мере идеализировали деятельность земств. Все недостатки земского управления они оправдывали сложностью социально – экономической ситуации в стране. Что касается реформирования данного института, то ими высказывались конкретные и, на наш взгляд, реалистические рекомендации:

- введение территориальной системы выборов;
- отмена сословности представительства в земских органах посредством создания «всесословной земской единицы»;
- уменьшение земской единицы до масштаба – 10–15 тыс. человек и 15–20 тыс. десятин, что оптимизирует возможности осуществления самоуправления на местах. Отсутствие данной «мелкой» единицы лишает земства фундамента местного самоуправления – непосредственной связи с населением, с его повседневными интересами и нуждами. Либералы видели в данной земской единице потенциал реального общественного союза, функционирующего на бессословной основе в режиме прямого самоуправления и финансовой самостоятельности, достигаемой за счет самообложения населения.

И, последним представим отношение марксистов к земскому управлению как форме местного самоуправления в России. Анализ позиции марксистов и ее теоретического обоснования тем более важен, что в советский период развития страны его традиция была прервана. В. И. Ленин отвергал земства как институт классового помещичьего господства. За земствами основатель советской государственности признавал хозяйственное значение и остаточные по отношению

к государственному управлению организационные функции. Мы при этом можем констатировать близость ленинской точки зрения государственным теориям местного самоуправления. Ее специфика состоит в том, что местному самоуправлению отказывают в какой – либо позитивной значимости. В. И. Ленин считал, по-видимому, государственное управление самодостаточным, не нуждающимся в управленческой инициативе и самодеятельности местных сообществ. Государственное управление, основанное на принципе демократического централизма и диктатуры, исключает иные источники власти. Совмещение государства и земств в управлении страной лишает его системности и рациональности. В этой части марксистская точка зрения близка российским консерваторам и, в частности, К. П. Победоносцева и С. Ю. Витте.

Обзор дореволюционных теорий местного самоуправления в их идейной эволюции привел нас к следующим выводам:

- разнообразие теоретических представлений в отечественном обществознании обнаруживает политическую актуальность дискуссии уже в XXI веке. По-прежнему, эксперты не согласны в оценках готовности россиян к признанию ценности местного самоуправления для общества и гражданина и принятию личностной ответственности за электоральные решения;
- в теориях местного самоуправления кризис в политическом управлении преломляется в форме усиления либо консервативных, либо либеральных обоснований;
- в истории слабость отечественных, как консервативных, так и либеральных теорий, по нашему мнению, проявлялась в идеализации форм и последствий развития местного самоуправления в стране;
- однако, мы не можем не отметить преимущества марксистского представления об исследуемом нами феномене, заключающегося в последовательности и концептуальности отрицания местного самоуправления.

Правовые основания периодизации эволюции теорий местного самоуправления

В качестве предмета анализа мы выбрали три правовых акта: Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года, Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года и Городовое положение от 16 июня 1870 года. Цель анализа – определение вектора развития правовых оснований местного самоуправления и методологическая диагностика концепций, лежащих в основе правовых документов.

Положение 1864 года указывает на состав земских учреждений, устанавливает предметы их ведения и порядок отчетности и контроля за их деятельностью. Достаточность структуры документа призвана подчеркнуть автономию деятельности учреждений и границы пространства управления. Структура представляется нам взвешенной и оправданной.

В главе 1 содержатся общие положения, отражающие государственное видение границ компетенции губернских и уездных земских учреждений. Специально выделим положение, характеризующее иерархичность взаимодействия государственной и местной властей: « Начальник губернии имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам. … Министр внутренних дел, с своей стороны, … может остановить постановление, противное законам или государственным пользам…»

В процитированном положении мы два замечания:

- верховенство государства над учреждениями местного самоуправления является концептуально образующим в рассматриваемом Положении.
- понятие «государственные пользы» не определено в Положении, что могло повлечь за собой злоупотребления в практике губернского надзора.

В главе 2 содержатся правовые характеристики глубины самоуправления на местах, которые является показателями уровня демократизма и либерализма в России, достигнутого к 60-м гг. XIX века. Мы фиксируем в Положении з вида дискриминации в избирательном порядке в земские учреждения:

- дискриминация женщин, которые могут принимать участие в выборах только через представителей;
- дискриминация по возрасту, допускающая к участию в выборах молодых людей старше 21 года;
- дискримиция по имущественному признаку – к выборам единолично допускаются крестьяне, обладающие приобретенной собственностью.

Глава 3 красноречива своим названием: Предметы ведомства и пределы власти земских учреждений. В главе четко прописано разделение компетенций между законодательными и исполнительными земскими учреждениями и направления деятельности учреждений в важнейших для населения губерний и уездов сфер жизни:

- расширение дорожной сети и дорожной инфраструктуры за счет средств государства (государственные дороги), губернии (губернские дороги), уездов (уездные дороги и поселковые дороги). В Положении отражены задачи по совершенствованию дорожной сети за счет перевода дорог в более высокий статус;
- содействие развитию торговли за счет организации ярмарок в земствах разного статуса;

• создание благоприятных условий для местной промышленности и сбыта продукции;

• совершенствование системы налогообложения при назначении сборов на ответственное ведение дел в губернии и уездах и распределение капиталов в соответствии со статусом места;

• содержание учреждений общественного призрения.

В главе, таким образом, четко прописаны правила и процедуры обеспечения ответственной деятельности земских учреждений, но не прописаны нормы их функционирования в ситуации хронического дефицита средств в местной казне. Данная ситуация, как отмечал в своих работах А. Поченок, была типичной для большинства нестоличных территорий в России.

В главе 4 зафиксированы нормы осуществления действий земскими учреждениями. В данном разделе Положения подробно прописана систематичность взаимодействия земств с верховной властью через посредство министра внутренних дел. Таким образом, государственным контролем сопровождается не только законодательная, но и исполнительная власть на местах.

Последний вывод дополняется анализом содержания главы 5, в которой прописаны нормы отчетности и ответственности земских учреждений. В нормах отражена вертикаль власти, регулирующая кадровое обеспечение эффективной деятельности земских учреждений. В нормах обращают на себя внимание меры защиты земских чиновников, в которых предусматриваются возможности предотвращения решений, несправедливых или вредных для местного сообщества. «Члены земских управ окончательно удаляются от должности не иначе как по определению Правительствующего Сената; но могут быть временно устранены от должности по постановлению губернского земского собрания, утвержденному начальником губернии».

Каково было направление развития законодательства о земских учреждениях в последующие годы? Ответ на этот вопрос мы нашли в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года. Анализ законодательных новаций привел нас к следующим выводам:

• В местном самоуправлении не только не преодолевалось социальное неравенство, но оно закреплялось через введение двух законодательных собраний в каждом уезде. «В первом собрании участвуют … дворяне, потомственные и личные; во втором… – прочие лица, имеющие право участвовать в земских выборах …, а также представители благотворительных, учебных, ученых учреждений, торговых и промышленных Обществ, Товариществ и Компаний».

• Положение вводит норму, увеличивающую представительность сельского населения в земских учреждениях, обеспечивающая возможность и очередность ротации в выборных учреждениях.

• В Положении обращает на себя внимание норма, расширяющая полномочия губернаторов, получающих право останавливать постановления Земских Собраний, если они по его мнению вступают в противоречие с интересами государства или интересами местного сообщества. Само определение интереса местного сообщества в Положении отсутствует.

Теперь обратимся к анализу т.н. Городового положения от 16 июня 1870 года. Сама разработка специального Положения, предметом которого являются нормы, регулирующее городское самоуправление, казалось бы, свидетельствует о намерении государства придать импульс развитию городов, способствуя повышению эффективности управления.

В главе 1 рассматриваемого положения мы находим кажущееся противоречие в установке, заложенной в содержание документа: «Попечение и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству предоставляются городскому общественному управлению, а надзор за законным сего исполнением – губернатору, на точном основании правил настоящего Положения». Противоречие представляется кажущимся, т.к. губернатор, являясь представителем верховной власти, надзирает за исполнением ее законов.

Важнейшим разделом 2 главы, развивающим систему городского самоуправления является выделение полномочий городских избирательных собраний и городской думы, о городской управе и исполнительных комиссиях, о городской общественной службе. С одной стороны, в Положении выстроена система самоуправления, но, с другой, возникает сомнение в излишней дробности полномочий городских органов власти.

Чрезвычайно важна, на наш взгляд, структурная новелла Положения: целая глава 3 специально определяет нормы городского общественного управления в делах по благоустройству города, в которых выделены меры по обеспечению духовной, эпидемиологической и экологической безопасности населения.

Две главы Положения (4,5) посвящены источникам формирования городского бюджета, его обеспеч и контролю за соблюдением.

Шестая, завершающая, глава положения посвящена порядку отчетности выборных лиц и мерам по обеспечению систематического контроля за их деятельностью.

Положение о городском управлении представляется нам наиболее удачным. Оно цельно в структурном и концептуальном отношениях. Все рассмотренные документы в свете выводов, полученных в анализе отечественных теорий местного самоуправления второй половины XIX века, тяготеют к государственной доктрине. Влияние общественной теории проявилось в содержании правовых документов, по нашему

мнению, в нормах, регулирующих процедуры выборов в земские учреждения. В целом качество документов отражает высокий профессионализм их разработчиков – российских юристов.

Периодизация процесса эволюции теорий местного самоуправления в России второй половины XIX века

Процесс эволюции теорий местного самоуправления имеет две ипостаси: ипостась собственно теорий и ипостась теорий, воплощенных в законодательство. Анализ данных ипостасей процесса, проведенный в предшествующих разделах, позволяет нам выделить его этапы. В их выделении мы сочли возможным и достаточным руководствоваться следующими критериями:

- степень освоения проблемы;
- глубина аргументации выдвигаемых теоретических и нормативных положений;
- острота теоретической дискуссии;
- интерес общественности к теоретической дискуссии и работе подготовительных комиссий по разработке законов и нормативных актов;
- политическая актуальность проблемы местного самоуправления.

По совокупности выделенных критериев мы выделяем:

- период 1860–1870-х гг. как этап теоретического осмысления проблемы местного самоуправления, его традиций и опыта функционирования в российской истории. Этап завершается созданием важнейших правовых документов, заложенных в основание законодательства о местном самоуправлении в России.
- период 1870–1880-х гг. как этап теоретического и политического осмысления опыта реализации правовых норм 70-х гг. в практиках самоуправления в земствах и городах.
- период 1880–1890-х гг. как этап развития законодательства о местном самоуправлении, в котором были преодолены утопии общинной теории, но нормативно зафиксировано отсутствие социального единства в местных сообществах. Законодательство, таким образом, лишь ограниченно могло способствовать достижению единства в местном сообществе, что не могло не снижать эффективности местного самоупрвления.

Выводы

- Проведенный анализ материалов позволяет сделать вывод, имеющий не только теоретическую, но и политическую актуальность: во второй половине XIX века в России не только формировались основы демократии для ее развития в Центре и, но и строилась система условий ее реализации в провинции.
- Разработка государственной концепции местного самоуправления в режиме междисциплинарной теоретической дискуссии и ее воплощение в законодательстве обеспечивало стране возможность эволюционного перехода к публичной демократии.
- Перевод проблемы общественного самоуправления в русло политических движений с тенденцией к радикализации лишил население огромной страны открывающейся возможности. Национальный опыт создания законодательства о местном самоуправлении второй половины XIX века представляется нам ценным. Он может служить средством обучения профессионалов – юристов и социологов и стать предметом актуальной переоценки для практикующих политиков.

Литература:

1. Большая советская энциклопедия / М.: Госуд. научное издат-во «Большая советская энциклопедия», 1955. Второе издание.
2. Энциклопедический словарь, С-Петербург: Акционерное изательское общество «Издательское дело, Брокгаузъ – Ефронъ», 1900.
3. Болтенкова Л. Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов (октябрь 1917 – июль 1918гг.) Учебное пособие / отв. ред. Титов Ю. П. Изд-во РИО ВЮЗИ. М.: 1988. 80 с.
4. Захарова Г., Эклоф Б., Бушнелл Дж. Великие реформы в России 1856–1874. Сб. – М.: Изд-во Моск. унив-та. 1992. 336 с.
5. Пирумова Н. М. Земское либеральное движение. М.: 1977. 320 с.
6. Энциклопедия местного самоуправления. Уральский федеральный округ / Екатеринбург: Уральский Фонд Социальных Инноваций 2002 335с.
7. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1 января 1864г.) // Энциклопедия местного самоуправления. Уральский федеральный округ.
8. Положение о губернских и земских учреждениях (12 июня 1890г.) [Извлечения] // Энциклопедия местного самоуправления. Уральский федеральный округ. С. 88.
9. Городовое положение (16 июня 1870г.) // Энциклопедия местного самоуправления. Уральский федеральный округ. С. 74–88.

References:

1. Great Soviet Encyclopedia / M.: State. scientific publication in the “Great Soviet Encyclopedia”, 1955. Second edition.

2. The Encyclopedic Dictionary, St. Petersburg: Joint Stock Company “Publishing, Brockhaus-Efron”, 1900.
3. Boltenkova LF Abolition of local government and the creation of Soviets (October 1917 – July 1918). Textbook / Answers. Ed. Titov Yu. P. Publishing house of RIO VYUZI. M .: 1988. 80 p.
4. Zakharova G., Ekloff B., Bushnell J. Great reforms in Russia 1856–1874. Sat. – Moscow: Izd-vo Mosk. univ-th. 1992. 336 p.
5. Pirumova N. M. Zemstvo Liberal Movement. M.: 1977. 320 p.
6. Encyclopedia of local government. Ural Federal District / Yekaterinburg: Ural Foundation for Social Innovations, 2002. 335 p.
7. Provisions on provincial and district zemstvo institutions (January 1, 1864) // Encyclopedia of local government. Ural federal district.
8. Provisions on provincial and zemstvo institutions (June 12, 1890) [Extracts] // Encyclopedia of local government. Ural federal district. P. 88.
9. City status (June 16, 1870) // Encyclopedia of local government. Ural federal district. P. 74–88.