

**УДК 340.130.567 (470+571)**

*Еремин Алексей Роальдович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва», г. Саранск. (eralro@mail.ru)*

*Курмаева Татьяна Ивановна, магистрант юридического факультета ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва», г. Саранск. (tkurmaeva@rambler.ru)*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОТ ИСТОРИИ К СОВРЕМЕННОСТИ**

**Аннотация:** Местное самоуправление является важнейшим элементом демократических государств и гражданского общества. Статья посвящена эволюции института народовластия, анализу возникновения самоуправленческих основ в России. Исследован исторический период с Древнего Рима (V-IV в. до н.э.) до настоящего времени, и охарактеризованы наиболее значимые эпохи реформирования административно-территориального деления. Современное развитие формы народовластия в Российской Федерации будет еще более устойчивым и эффективным, если исследовать историю его становления.

**Ключевые слова:** эволюция, Россия, местное самоуправление, государство, история, реформирование.

*Eremin Alexey Roaldovich, doctor of jurisprudence, professor, head of the department of the theory and history of state and law Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «National Research Ogarev Mordovia State University», Saransk. (eralro@mail.ru).*

*Kurmaeva Tatiana Ivanovna, master of the Faculty of Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «National Research Ogarev Mordovia State University», Saransk. (tkurmaeva@rambler.ru)*

## LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: FROM HISTORY TO MODERNITY

**Annotation:** Local self-government is an essential element of a democratic state and civil society. The article is devoted to the evolution Of the Institute of democracy, the analysis of the foundations of self-government in Russia. The historical period from Ancient Rome (VI century BC) to the present time is investigated, the most significant epochs of reforming of administrative-territorial division are characterized. The modern development of the form of democracy in the Russian Federation will be even more stable and effective if we study the history of its formation.

**Keywords:** evolution, Russia, local self-government, state, history, reforming.

Обращение к эволюции института местного самоуправления и исследование его исторических традиций является важным условием изучения, становления и развития важнейшей формы народовластия в современной России. Опыт организации местного самоуправления в нашей стране, показывает, что, зародившись с глубочайших времен и на всех последующих исторических периодах местное самоуправление занимало различное место: общинное управление, назначенные центральной властью должностные лица в регионах, независимый от государства институт общественной жизни до одной из главных составляющих основ конституционного строя Российской Федерации.

На протяжении всего развития человечества местное самоуправление являлось краеугольным камнем государственного строительства. Многие исследователи делают вывод о том, что самоуправление как непосредственное управление общества (общности) самим обществом (общностью) присуще больше всего именно первобытным общностям уже в силу «естественности» такого управления, вытекающего из характера первобытной собственности, компактности и небольшой численности общины.

Возникновение такого важного института современной России, большинство ученых, традиционно связывают с эпохой Древнего Рима, где в V-IV вв. до н.э. в городах-колониях начали создаваться органы местного самоуправления – городские советы-сенаты, магистраты; складывались первые формы непосредственного участия населения в управлении местными делами – собрания жителей.

Древний Рим, расширяя свою территорию, обращал покоренные им города в муниципии и колонии. Название муниципий приобретали такие города, которые с поступлением под верховную власть Рима сохраняли свое внутреннее управление и законы. В любом городе, по примеру римского сената, находился постоянный Совет декурионов, или курия, состоявшая из лиц, относившихся к ней по рождению и внесенных в реестр. Число декурионов, или куриалов могло быть ими увеличено за счет избрания граждан не моложе двадцати пяти лет и имевших во владении не менее двадцати пяти римских десятин. Совет декурионов имел важное полномочие: управление общественными делами города.

Е.А. Незнамова в своей научной монографии, приходит к выводу, что основы местного самоуправления непосредственно зародились в Древнем Риме, т.к. уже в то время, избирались должностные лица местной власти и появлялись формы прямого участия населения в управлении делами. При этом наиболее заинтересованное участие в осуществлении власти проявляли лица, владевшие по праву собственности имуществом в границах муниципального образования [4, с. 7].

Анализируя историю административно-территориального деления России исследователи и практики до настоящего периода времени не сошлись в едином мнении отсчета периодизации столь важного института народовластия.

Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев в своей работе приводят следующую периодизацию истории местного самоуправления в России:

– общинный период, сливаясь с государственной формой управления (до XV вв.);

- эпоха земского и губного самоуправления (XVI-XVII вв.);
- петровско-екатерининский период (1690-1860-е гг.);
- земско-думский период (1860-е гг.-1917 г.);
- советский период (1917-1993 гг.);
- современный период, характеризующийся грандиозным реформированием местного самоуправления (с 1993 г. до настоящего времени) [8, с. 10].

Мы выделяем следующие периоды возникновения местного самоуправления в России:

- истоки зарождения органов местного самоуправления и основные органы управления до XV в.;
- развитие института самоуправления со второй половины XV в. до XVII в.;
- реформирование местного самоуправления при Петре I и Екатерины II;
- городская и земская реформы: возродившие административно-территориальное деление страны (1864-1917 гг.);
- советский период (1917-1993 гг.);
- местное самоуправление в современной России (с 1993 г. до настоящего времени).

В период становления местного самоуправления огромную роль играет нормативно-правовое регулирование процессов учреждения, функционирования и гарантирования местных образований, закрепления, уяснения понятийного аппарата, определение места органов местного самоуправления в системе управления государственными делами. Чем выше уровень такого регулирования и полнее его содержание, тем эффективнее деятельность важнейшего института демократического государства [1, с. 24].

Например, Н.С. Тимофеев считает, что зачатки местного управления начали отчетливо проявляться во времена развития государственности на Руси [7, с. 10].

По мнению Н.В. Постовой: данный институт берет начало формирования еще в догосударственный период от общинного управления делами общества [5, с. 35.].

В IX–XII вв. ярко проявлялась деятельность местного управления, проявляющиеся в вечевых собраниях, которые имели важную роль для решения местных вопросов и выбора лиц управляющих отдельными территориями. Во Владимире, Киеве, Пскове, Ростове, Твери эффективнее всего использовалась вечевая деятельность.

В середине XV в. начинают возникать особые должностные лица местного управления – городские приказчики, назначал их великий князь, и их полномочия носили преимущественно военно-снабжениеский характер (строительство сооружений, путей для трамваев, дорог, производство пороха и т.п.).

Дальнейшее формирование института местного самоуправления и усиление народовластия начинается со второй трети XVI в. С 1539 г. московское правительство приступает к реализации губной реформы. Были созданы выборные учреждения – губные избы, возглавлявшие губным старостой, избранный из сословия дворян или бояр. В их введении были судебная и карательная деятельность.

В 1550-е гг. учредились земские избы, которые имели более широкий круг обязанностей и полномочий. Земские избы во главе с земским старостой в основном имели судебные и финансовые полномочия. Для города или уезда избирался один староста.

Смутное время произвело колоссальную реформу власти на местах, потому что она перешла к назначаемым из центра государства воеводам. Ранее созданные местные органы, оказались в полной зависимости от воевод, они были прямыми начальниками [4, с. 48-49]. «Воеводе при любом празднике или просто по приглашению, старосты приносили продукты, алтыны и деньги всей семье», – цитата известного русского историка С.М. Соловьева [6, с. 301].

В последующем развитие местного самоуправления пришлось на период правления Петра I и Екатерины II. Воцарившись на престол Петр I провел важнейшее реформирование: города оказались свободны от приказного управления. Документально оформился административно-территориальный статус городов и выборах бурмистров, в изданном Указе от 30 января 1699 г. Управление и решение местных вопросов в городах находилось в ведении бурмистрских изб, возглавлявшийся президентом [4, с. 50].

Таким образом, можно утверждать, что реформа Петра I имела главную направленность: усиление неограниченной власти центральной бюрократической власти.

В 1775 г. окончилась крестьянская война и Екатерина II приступает к реформированию местных органов. Институт местного самоуправления претерпел следующие новшества: губернии были расширены – вместо двадцати трех их стало пятьдесят; главным должностным лицом становится губернатор, который стоял во главе губернского правления. Необходимо отметить, что было создано новейшее учреждение для того периода: Приказ общественного призрения, занимающийся вопросами деятельности больниц, школ, приютов и т.п. который ведал школами, больницами, приютами и т.д. Низшим звеном местного управления был уезд, в компетенцию которого входило следить за исполнением законов и судебных решений. Всю власть в уезде имел капитан-исправник.

По мнению А.А. Кирилловых, последствием реформы 1775 г. стало преобразование города в самостоятельную административную единицу. В последствии стали создаваться новые формы самоуправления в городах: собрание городского общества, шестигласная дума, общая градская дума [3, с. 40].

К сожалению, к началу XIX в. деятельность местных органов почти прекращается: общая градская дума и собрания не созываются, полномочия шестигласной думы сошли на нет.

Реформирование местного самоуправления возродилось в период правления Александра II, в 1864 г. он провел земскую реформу, в результате которой были созданы уездные и губернские земства, включающие различные

сословия. Земства имели широкий круг полномочий: вопросы здравоохранения, образования, строительства дорог местного значения. Возрождение института народовластия внесло большое значение для общественно-экономического развития России, потому что в земствах делами занимались добросовестные люди, знавшие свою территорию, болевшие за местные проблемы. [7, с. 47].

Наиболее важной стадией эволюции института местного самоуправления в период дореволюционной России стали земская и городская реформы второй половины XIX в. Принятые Положения о губернских и уездных земских учреждениях в январе 1864 г. и Городского положения от 16 июня 1870 г. впервые в истории России коренным образом реформировали основу организации местного самоуправления. На смену самоуправлению патриархальному и сословному пришли всесословные выборные учреждения – земства.

Н.С. Тимофеев, считает, что главным результатом городской и земской реформ стало сильное вмешательство государственных органов в органы местного самоуправления. Проявлялось это в следующем: государственная администрация оказывала влияние на решения земских собраний, которые и так вступали в силу лишь после утверждения губернаторов. Реорганизовалось подчинение земских исправительных органов – становятся в прямом подчинении от губернатора [7, с. 67].

Следующий этап эволюции самоуправления в России связывается с деятельностью Временного правительства, оно приняло ряд важных документов, которые закрепляли реорганизацию органов на местах.

3 марта 1917 г. Временное правительство утверждает декларацию, в которой были установлены главные принципы народовластия: равное, всеобщее, прямое и тайное избирательное право для всех граждан страны, которые достигли двадцатилетнего возраста.

В 1917 г. произошел октябрьский переворот, который приводит к трансформации всей структуры управления России. В связи с этим В.И. Ленин

провозгласил переход от управления народом к самоуправлению народных масс, и была поставлена главная цель создание Советов [3, с. 42].

Следует отметить, что в период существования СССР понятие местного самоуправления вышло из употребления. До 1993 года действовала общегосударственная система Советов, им принадлежала вся власть в центре и на местах. Местные Советы практически не обладали своей компетенцией, не имели право разрешать местные вопросы, т.к. вышестоящий Совет имел право отменять все принятые решения [2, с. 89].

В последние два десятилетия произошла глубокая трансформация в политическом и общественном строе, которая привела к главным изменениям: документальному оформлению и осуществление практически, а не формально местного самоуправления. Важнейшими результатами реформирования стали принятие Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., ФЗ от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления», ФЗ от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

В современное время местное самоуправление представляют в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения с учетом их исторических и местных традиций. Таким образом, население и формируемые им органы народовластия берут на себя ответственность за управление всеми муниципальными делами, тем самым отграничивая степень участия государственных органов.

А. Р. Еремин, считает, что реальным самоуправление становится лишь тогда, когда население имеет возможность самостоятельно, независимо от государственного бюрократического аппарата организовывать собственную жизнь на определенной территории. Это происходит тогда, когда государство не создает местное сообщество, а признает его существование [1, с. 12].



В.Б. Зотов считает: «роль государства в развитии, реформировании, экономическом обеспечении местного самоуправления в целом должна возрасти» [2, с. 43].

Проведенный анализ истории местного самоуправления объективно создает предпосылки по повышению эффективности его функционирования в демократическом государстве – Российской Федерации, с учетом плюсов и минусов ранее существующей системы местного самоуправления.

### **Библиографический список**

1. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / Под ред. В.Т. Кабышева – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 280 с.

2. Зотов В.Б. Местное самоуправление в России: Сборник статей / В.Б. Зотов – М.: «Ось-89», 2003. – 400 с.

3. Кирилловых А.А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении / А.А. Кирилловых // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 40-44.

4. Незнамова Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: монография / Е.Х. Незнамова. – М.: РАГС, 2009. – 268 с.

5. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой – М.: «Федоров», 1995. – 200 с.

6. Соловьев С.М. Россия перед эпохой преобразований / С.М. Соловьев. – М.: Омега-Л, 1989. – 470 с.

7. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России / Н.С. Тимофеев. – М.: МГУ, 2005. – 176 с.

8. Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: учебное пособие. – М.: Омега-Л, 2003. – 120 с.