

## ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Шульженко Юрий Леонидович,

д-р юрид. наук, профессор,

e-mail: constitution@igpran.ru,

Институт государства и права РАН, г. Москва, Россия

*В наши дни идет активное обращение к отечественной истории. Как никогда актуальным стал вопрос о ее углубленном, всестороннем изучении, использовании всего того положительного, показавшего свою эффективность в реальности. Это в полной мере относится к теме статьи. Поставлена цель изучить богатейший опыт России в области самоуправления и, прежде всего, местного самоуправления, постараться выявить все то, что здесь эффективно и может быть с соответствующими поправками использовано в практическом плане сегодня. В связи с этим проведен анализ, охарактеризованы, прежде всего, такие важнейшие вехи, периоды в истории российского самоуправления, как два этапа реформ местного управления второй половины XIX века; реформы местного управления периода буржуазной республики в России (февраль–октябрь 1917 г.). Показано и отношение к самоуправлению в годы советской власти. Подчеркнуто, что в целом позиция здесь была неоднородной, изменчивой. Все было весьма скромно в практическом плане. Но существенные достижения имели место в теории, теории социалистического и коммунистического самоуправления. Представлен вывод о том, что самоуправление – идеальная форма управления. Но в принципе в большей степени это цель, к которой следует постоянно стремиться, но в практическом плане никогда в полной мере не достигнуть. Исторический опыт России свидетельствует о том, что органы самоуправления могут создавать как граждане, так и государство. Вместе с тем, главенствующая роль здесь принадлежит и должна принадлежать последнему. Важно здесь и то, что такую позицию государства целесообразно постоянно подчеркивать и поддерживать на всех уровнях. Используются, в первую очередь, три основных научных метода исследования – догматический, исторический, сравнительный.*

**Ключевые слова:** выборы, государство, земства, местное самоуправление, самоуправление, Советы, профессиональное самоуправление, управление

## HISTORY OF NATIONAL SELF-GOVERNMENT AND MODERNITY

Shulzhenko Yu.L.,

Doctor of Law, Professor,

e-mail: constitution@igpran.ru,

The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

*There is an active appeal to national history at the present. The issue of its in-depth, comprehensive study, the use of all the positive things that have shown their effectiveness in reality has become more relevant than ever. This fully applies to the selected topic of the report. The aim is to study the rich experience of Russia in the field of self-government and, especially, local self-government, to try to identify everything that is effective here and can be used in practical terms with appropriate amendments today. In this regard, the analysis is carried out. First of all, the paper discusses such important milestones, periods in the history of Russian self-government, as two stages of local government reforms of the second half of the XIX century; local government reforms of the period of the bourgeois republic in Russia (February–October 1917). The attitude to self-government during the years of Soviet power is also shown. It was emphasized that, on the whole, the position on this issue was heterogeneous and changeable. Everything was very modest in practical terms. However, significant achievements took place in theory, the theory of socialist and communist self-government. The conclusion that self-government is an ideal form of governance is presented. However, in principle, to a greater extent, this is a goal that should be constantly strived, but in practical*

*terms it will never be fully achieved. The historical experience of Russia shows that self-government bodies can be created by both citizens and the state. At the same time, the leading role here belongs and should belong to the state. It is also important here that it is advisable to constantly emphasize and support this position of the state at all levels. First of all, three main scientific research methods are used - dogmatic, historical, comparative.*

**Keywords:** elections, state, zemstvos, local government, self-government, Soviets, professional self-government, government

DOI 10.21777/2587-9472-2021-3-46-54

Сегодняшнее активное обращение в нашей стране к отечественной истории, о чем, в частности, ярко свидетельствует празднование в этом году 800-летия со дня рождения великого россиянина Александра Невского, весьма и весьма целесообразно, актуально и, что самое главное, своевременно. Не секрет, что со второй половины 80-х, особенно 90-х годов прошлого века упор у нас делался на активное использование, внедрение всего зарубежного. Выражением этого во многом является и Конституция РФ 1993 года. В ее текст поспешно были внесены ряд западных институтов, решений, в большинстве случаев без какого-либо учета фактической реальности, особенностей России, ее богатейшей истории. Результат – многие из таких институтов, решений не прижились на практике, стали в определенной мере тормозом, усложнением общественного развития.

В наши дни одной из тенденций мирового конституционного развития «является усиление культурно-исторической специфичности конституций, закрепление в них национальной и конституционной идентичности, оригинальных концептов соразмерности универсальных и национальных ценностей»<sup>1</sup>. Отсюда сегодня в России речь фактически идет о разработке, внедрении своей национальной конституционной модели, служащей, в первую очередь, российским интересам, обеспечению безопасности страны. В научной литературе обоснованно отмечается, что такая модель должна учитывать накопленный отечественный, исторический опыт, оправдавшую себя практику и приоритеты, воспринятые, осознанные не только властью, но и, прежде всего, народом [1, с. 403–414]. Ярким примером этого являются поправки к Конституции РФ 2020 года.

Это во многом обусловило и тематику данной статьи, выбор в качестве объекта исследования одного из старейших институтов российской государственности. Обратим внимание и на то, что институт самоуправления, пожалуй, и один из старейших в мире. Сам термин появился в Англии в XV веке, в середине XIX века заимствуется Германией, а с 1860 года мы встречаем его в России. Но корни, элементы самоуправления присутствуют уже в полисной демократии античности. А в средневековье оно имеет место в городских и сельских общинах. Причем формы его на практике были самые различные. Необходимо учитывать и тот факт, что важнейшим, наиглавнейшим как в теоретическом, так и, прежде всего, в практическом плане здесь было местное (территориальное) самоуправление. Следует отметить, что в России накоплен богатейший опыт в данной области. Обратим здесь внимание и на то, что он использовался в прошлом в ряде зарубежных стран. Например, в Германии фактически напрямую был заимствован немецким законодательством.

Данный опыт представляет огромный интерес и сегодня для нашей страны. Самоуправление сегодня – это одна из основ конституционного строя современного российского общества, государства, важнейший атрибут конституционализма. Его место и роль определены в Основном законе РФ 1993 года. Но процесс становления отечественного самоуправления и, прежде всего, местного, реально на практике находится фактически лишь в начальной стадии, идет весьма и весьма сложно. Это обусловлено рядом как объективных, так и субъективных факторов. Нужна четкая, всем понятная концепция местного самоуправления, в основу которой был бы положен, прежде всего, богатейший отечественный опыт, учет специфики современной России.

Зачатки местного самоуправления у нас имели место, например, уже при Иване Грозном. Это выборные губные старосты с целовальниками. Сюда следует отнести и Бурмистрскую палату в Москве в 1699–1709 годах, созданный в 1721 году в Петербурге Главный магистрат, а в других городах –

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – М.: Норма, 2020. – С. 18.

магистры, ратуши. Вводится дворянское самоуправление в XVIII веке. В 1785 году в соответствии с Жалованной грамотой дворянству создаются губернские дворянские собрания, которые возглавлялись губернским дворянским предводителем.

Но наиболее существенные, глобальные изменения здесь начинаются с реформ местного управления второй половины XIX века. Первоначально в основе их лежала общественная теория самоуправления. Она строилась на том, что самоуправление исходило из принципа свободы общения. Такое самоуправление – это всякое управление общественными союзами. Последние должны иметь полномочия по заведению местными делами. Такая позиция связана с тем, что это собственные дела местного общества. Суть таких преобразований кратко характеризовал А.Л. Шалланд: «Дела общественные, таким образом, противопоставляются делам государственным» [2, с. 201]. Общественная теория самоуправления получила определенное распространение в Европе. В России ее выразителями, сторонниками были В.И. Васильчиков, Б.Н. Чичерин. Обратим здесь внимание на то, что в это время широко используется термин «земство». В основе – это определенная группа лиц, у которых есть земля, и доходами от нее платит подати, отбывает повинности. Отсюда впоследствии стали применяться и такие, например, понятия, как «земские люди», «земские повинности». Исходя из того, что подавляющее большинство русского населения было людьми земскими, понятие «земский» стало синонимом таких слов, как «местный», «сельский».

Глобальные процессы начались и на практике. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года создаются выборные земские распорядительные органы в лице губернских, уездных земских собраний, а также избираемых ими исполнительных органов, каковыми являлись губернские, уездные управы. Особенность здесь, и в то же время существенный недостаток – весьма общее определение предмета ведения земств через формулу – общее заведение местными хозяйственными делами. Перечень полномочий земских органов не был исчерпывающим. В их компетенцию входило осуществление руководства использованием капитала, имущества, денежных средств соответствующей земской единицы, содержание зданий, путей сообщения земств, вопросы народного продовольствия, благотворительность, страхование имущества земства, попечительство над местной торговлей, хозяйственные отношения в области здравоохранения, санитария, образование. Вместе с тем земства реально были лишены исполнительной власти. Материальные средства земств формировались за счет специальных местных налогов, уплачиваемых местными жителями. Однако постоянно вводились определенные ограничения в данной области – круг таких налогов сокращался. Таким образом, усиливалась зависимость от государственных органов. Устанавливалась весьма жесткая система надзора за земствами со стороны государственных органов. Далее, Городское положение 1870 года определило порядок функционирования городского самоуправления. В основе те же принципы, что и в земском самоуправлении. Органами здесь выступали городские думы, избираемые ими городские управы. Обратим здесь внимание на то, что данное Положение закрепило отказ от сословной организации действовавшего ранее городского управления.

Следующий этап реформы относится к 90-м годам XIX века. В основе их лежала теория государственного самоуправления. Важнейшая здесь позиция состоит в том, что публичное управление – дело государства. Одновременно ряд задач в силу особой их природы более эффективно осуществлять с помощью местных общественных сил. Четко фиксируется позиция о том, что в местном управлении нет каких-либо дел, которые бы не касались всего государства в целом. Самоуправление – государственное дело, и ему передается самостоятельное руководство управляемыми. Эта теория получила наибольшее распространение на практике. Ее сторонниками были подавляющее большинство ученых в мире. В нашей стране – это, например, А.Д. Градовский, М.И. Свешников.

Начало второго этапа реформ земского и городского самоуправления в России – новое Положение о земских учреждениях 1890 года. Причины его принятия связывались на официальном уровне, главным образом, с таким отрицательным фактором, как обособленность земских учреждений от правительственных органов. Отсюда нет единства, согласия деятельности правительственной и земских властей. Нередок был и антагонизм между ними. Путь устранить данные недостатки – «изменить саму постановку земских учреждений, признать земское дело – делом государственным» [3, с. 399, 400]. В реальности объем полномочий земских органов фактически не изменился. Он фактически остался прежним. Земским органам предоставлялось право издания указов по вопросам их компетенции, опре-

деленных в законе. Но они приобретали обязательную силу лишь после их утверждения соответствующими исполнительными органами государства. Таким образом, налицо значительное усиление надзора за земскими органами со стороны государственных органов. Это – серьезное ограничение самостоятельности земских органов. 1892 год – год принятия нового Городского положения. Оно также находилось в соответствии с началами Положения о земских учреждениях 1890 года. Новшеством здесь является предоставление городским думам права издания постановлений по различного рода вопросам. Такие постановления направлялись губернатору. Он был наделен правом в двухнедельный срок приостановки их исполнения в случае их незаконности, нецелесообразности. Таким образом, в результате создается также конструкция, при которой органы земского, городского самоуправления находятся в значительной зависимости от органов государства.

Вместе с тем чувствовалось, что реформы во многом половинчаты, незакончены. Особенно это ярко проявилось после революции 1905–1907 годов, с изменением формы правления на конституционную монархию. Насущной, злободневной задачей стало расширение самоуправления территориально, реформирование избирательного права в сторону его расширения и др.

Обратим здесь внимание на одно промежуточное практическое решение. В годы Первой мировой войны в связи с всплеском активности, деятельности земств и городов создаются в августе 1914 года Всероссийский земской союз и Всероссийский союз городов. Они, в частности, оказывали помощь больным, раненым, устраивали беженцев, занимались снабжением, снаряжением армии. Подчеркивалась их своего рода тройкая сущность. Это и государственные органы, и органы самоуправления, и общественные организации. «Таким образом, через посредство организаций Земского и Городского союзов осуществляется, соответственно соглашению земств и городов, вошедших в Союз, власть земских и городских учреждений» [4, с. 236, 237]. Конец деятельности Союзов был неожиданным, во многом неясным. Указывалось на то, что рост революционного движения в России в 1915–1916 годах привел к настороженному отношению правительства к союзам. В декабре 1916 года они были закрыты в административном порядке.

Следующий этап – это реформа периода буржуазной республики в России, начавшаяся после Февральской революции 1917 года. Заметим, что ее характеризовали в качестве основополагающего фактора, обеспечившего победу этой революции, попытки создания первого прогрессивного демократического строя в нашей стране. Основные направления реформы – расширение географии территориального самоуправления, новый характер представительства в самоуправлении, совершенствование избирательного законодательства в направлении существенного расширения избирательного права. Данная реформа имела многоэтапный характер. Ее начало – 5 марта 1917 года, когда упраздняется институт губернаторов и их полномочия передаются полномочным представителям земских управ, получивших звание комиссаров Временного правительства. Обратим внимание на то, что в марте этого же года на высоком уровне выдвигается, четко звучит позиция о том, что органы земского, городского самоуправления – это органы государственной власти на местах.

Начинается процесс расширения земских учреждений. На февраль 1917 года в Европейской части России земское самоуправление действовало в 43 губерниях. Первый шаг здесь связан с введением временных губернских и уездных земских советов на территории Эстляндской губернии. Важное значение имело упразднение сословно-куриальной системы выборов, отмена имущественного ценза. Принимается постановление о выборах уездных и губернских гласных со сроком полномочий до 1 января 1918 года. Устанавливается новая избирательная система, включившая в себя ряд демократических положений. Но при всем этом в центре вопрос об изменениях в организации и деятельности волостных земств. Решение принимается в мае 1917 года. Прежде всего, упраздняются все волостные комитеты, являвшиеся органами государственного управления. Устанавливается процедура новых волостных земских выборов. Избирались гласные, составившие волостное земское собрание с трехлетними полномочиями. Исполнительный орган – местная земская управа. Земские учреждения волости наделяются достаточно широкими полномочиями, дающими им возможность решения важнейших социально-экономических вопросов.

Следующий этап реформы связан с самоуправлением уездного, губернского, городского уровня. Это нашло свое отражение в ряде правовых актов июня 1917 года. Определено, что выборы в уездных

земства пройдут по пропорциональной системе; в городах, которые на выборах составляли самостоятельные избирательные округа, могла быть использована и мажоритарная система выборов. Обратим внимание и на существенное расширение объема полномочий земских органов. Например, земские собрания получают полномочия по многим наиважнейшим местным хозяйственным вопросам, избранию должностных лиц местного самоуправления, контроль за исполнительными органами земств. Значительно ослабляется надзор со стороны государства за земствами. Он возлагался на губернских комиссаров Временного правительства, но на практике был незначительным и фактически не ограничивал деятельности земств.

Теперь на очереди был поселок – низовое, наиважнейшее звено местного управления. 1 июля 1917 года принимается соответствующее постановление. Поселковое самоуправление для руководства вопросами общественного благоустройства, благосостояния вводилось в железнодорожных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых, дачных, иных населенных пунктах. Б.Б. Веселовский отмечал: «Поселковое самоуправление по своему характеру – является как бы переходной ступенью между простым, обычным сельским управлением и городским самоуправлением» [5]. Выборы в поселках осуществлялись на основе пропорциональной системы. Полномочия органов самоуправления поселка включали в себя все важнейшие стороны социальной, экономической жизни данной единицы. Органы поселкового управления – поселковое собрание, поселковая управа. Надзор, порядок обжалования актов, действий органов поселкового уровня был такой же, как в волости.

Шел и процесс расширения географии земских учреждений. В июне–июле 1917 года создаются новые земские учреждения во многих административно-территориальных единицах России. Например, Сибири, Семиреченской, Тургайской, Уральской областях; Курляндской губернии, в Калмыцкой степи; в инородческих территориях Закаспийской, Сырдарьинской, Ферганской областях Туркестана. Таким образом, уже в середине лета 1917 года была разработана и запущена в жизнь четкая, стройная новая система местного управления, основывающаяся на самоуправлении. Суть ее сводилась к следующему: отказ на местном уровне от разделения на государственную и самоуправленческую власть через преобразование местных органов государственной власти в органы самоуправления и сосредоточение в последних всей полноты местной власти; государственная власть должна была осуществлять контроль, надзор за законностью деятельности местного самоуправления, субсидировать его.

На очереди было реальное воплощение в жизнь всех этих прогрессивных решений. Начались выборы новых земских органов. Но в силу сложного социально-политического положения в стране, иных факторов такие выборы состоялись реально только в конце июля 1917 года. На волостном уровне земства были сформированы в сентябре этого года. В центре внимания земских органов первоначально были вопросы экономики и, главным образом, сельского хозяйства. Вместе с тем они очень быстро переходят на второй план. Их место занимает политика, борьба за власть. Обратим здесь внимание на то, что четко, официально прозвучал тезис о превалировании вопросов политики в деятельности земств. Это фактически привело к тому, что земства в августе 1917 года стали представлять собой третью политическую силу. Сущность ее, реальность в целом сводилась к следующему: поддержка Временного правительства, осуждение большевиков, избегание конфликтов с Советами, действуя как бы параллельно. Таковой была ситуация на октябрь 1917 года.

Еще раз обратим внимание на то, что после Февральской революции 1917 года имела место передача всех полномочий в сфере местного управления органам территориального самоуправления. Такая ситуация по-разному была оценена учеными, практиками тех лет. Б.Б. Веселовский приветствовал такое решение. В связи с этим он подчеркивал, «что отныне органы самоуправления должны быть органами государственной власти на местах, а не какими-то специальными хозяйственными организациями с особой материальной заинтересованностью. Искусственное разделение административных и хозяйственных функций, разделение задач государственного управления “местных польз и нужд” должно отойти в прошлое» [6, с. 203]. Более сдержан Н.М. Тощий. По его мнению, проводимые после Февральской революции 1917 года реформы практически привели к тому, что все функции государственной власти на основе децентрализации предоставляются органам самоуправления [7, с. 432]. Указывается на то, что это обусловлено, прежде всего, слабостью государственной власти, ее неспособностью решать многие важные задачи в сложнейшей социально-экономической ситуации в России.

Результат – отстранение государственной администрации от управления на местах; передача ее органам городского и земского самоуправления. Таким образом, произошло своего рода перерождение самоуправления, его огосударствление. Более четок и категоричен здесь Б.Б. Веселовский, указывающий на то, что земское и городское самоуправление стали аппаратом государственного управления. Это обусловлено тем, что ему была предоставлена вся полнота власти на местах [8, с. 23].

Заметим, что такая быстрая, неподготовленная фактически передача органам местного самоуправления государственных функций весьма сомнительна, во многом непродуктивна. «В такой ситуации вполне естественно нарушение, не проработанность жизненно необходимых связей с государственным центром. В тяжелейших социально-экономических условиях тогдашней России это было весьма опасным, непродуманным делом, что и подтвердилось на практике» [9, с. 47]. Обратим внимание и на то, что фактически видоизменяется, фактически меняет свою первоначальную сущность и сам принцип самоуправления.

Наряду с земским, городским самоуправлением, в дореволюционной России как в практическом, так и в теоретическом плане получили развитие и иные его формы, виды. Например, дворянские, крестьянские общества; губернские и уездные предводители дворянства; уездные дворянские опеки; сельский, волостной сход; волостной суд. Называлась и такая форма, как профессиональное или ведомственное самоуправление. Именно в нем виделось будущее, так как считалось, что оно сможет обеспечить самостоятельность определенных общественных групп, связать людей общностью профессиональных интересов. На практике это было самоуправление в университетах, школах, адвокатурах и др.

Ситуация резко меняется после октября 1917 года. Кратковременный промежуток времени продолжают действовать ранее созданные органы местного самоуправления. Вместе с тем был взят четкий курс на ликвидацию органов земского, городского самоуправления. В циркуляре Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года в качестве цели этого указывалось: «дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой»<sup>2</sup>. Вполне естественно, что это вызвало резкое сопротивление, недовольство свергнутых. С их стороны прозвучали тезисы о том, что под натиском социализма самоуправление уцелеет, переживет советы в целях воссоздания в стране порядка на основе права. Советы характеризовались как «органы анархии», а самоуправление как «величайшая ценность для всякой демократии» [9].

Изменчивой, неоднородной была позиция по отношению к самоуправлению в годы социализма в нашей стране. В целом весьма скромно все выглядело в практическом плане. Констатируем, что в нашей стране органы земского самоуправления прекратили свое существование, а их место заняли Советы в основном к июлю 1918 года. Но не следует отрицать того, что в советский период вносится значительный вклад в развитие теории самоуправления, теории социалистического, коммунистического самоуправления. Еще на VIII съезде РКП(б) 1918 года прозвучал тезис в пользу самоуправления при социализме. Суть его сводилась к следующему. С освобождением государства от своего классового характера оно перестает быть фактически государством и перерастает в хозяйственно-культурный орган самоуправления. Несколько позднее – советское государство осуществило местное и областное самоуправление. Но реальная действительность свидетельствовала о том, что имел место отказ от концепции местного самоуправления. Сам термин фактически исчезает из политического лексикона. Местное самоуправление рассматривается исключительно как институт буржуазной демократии и подвергается острейшей критике.

Вновь обращение к самоуправлению происходит лишь в 60-х годах прошлого века. Это, прежде всего, связано с позициями, сформулированными на XXII съезде КПСС в 1961 году о процессе постепенного превращения органов государства в процессе развития социалистической демократии в органы общественного самоуправления; определения Советов депутатов трудящихся в качестве местного самоуправления, а кооперации как школы общественного самоуправления. Четко прозвучал и тезис о том, что КПСС является автором теории развития социалистической государственности к коммунистическому самоуправлению.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – 3-е изд. – М.: Проспект, 2006. – 672 с. – С. 76.

Данные положения стали основой для возвращения, дальнейшей теоретической разработки проблематики самоуправления. В центре внимания всех в 60–80-х годах прошлого века здесь были, в первую очередь, вопросы, касающиеся самоуправленческого характера местных Советов. Имели место три основные точки зрения: первая – самоуправленческий характер, сущность местных Советов отрицается; вторая – Советы представляют собой органы территориального самоуправления; третья – Советы на местах – это сочетание государственной власти и самоуправления. Особый интерес как в практическом, так и теоретическом плане представляет последняя.

О своеобразии местных Советов в условиях социализма сочетать начала государственной власти и самоуправления говорил еще классик муниципализма Л.А. Велихов, указывая, в частности, на то, что местное самоуправление «особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированно и находящегося под сильным государственным воздействием, в СССР существует» [10, с. 286]. Высказывали ее и наиболее известные специалисты, ученые-юристы в области советского строительства более позднего времени. Например, Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет подчеркивали, что характеристика самоуправления на уровне административно-территориальных единиц в СССР в качестве местного самоуправления вполне допустима, так как «указывает на определенный уровень системы социалистического самоуправления народа в целом» [11, с. 54]. Аналогичные позиции мы встречаем также у таких известных ученых в данной области, как В.А. Васильев, Л.А. Григорян, В.А. Перцик.

Здесь заслуживает внимания и обобщающий вывод о том, что все развитие социалистической государственности свидетельствует о том, что фактически самоуправленческие начала Советов реально воплощались во всей единой системе социалистической демократии и, прежде всего, путем соединения их деятельности с формами непосредственной демократии. Причем такое самоуправление не вступало в противоречия с государственной природой Советов, не подрывало однозначного понимания, характеристики Советов в качестве органов государственной власти. Таким образом, «Общественный характер деятельности Советов свидетельствует об их двойственной природе, характерной и для современного российского варианта местного самоуправления»<sup>3</sup>. Вместе с тем за годы социализма в нашей стране Советы так и не стали органами, которые бы самостоятельно принимали решения по местным вопросам. Реальная власть здесь находилась в руках аппарата КПСС. Советы здесь были всего лишь исполнителями их воли.

Важное значение для местного самоуправления имело начало 90-х годов прошлого века. Здесь первым практическим шагом по введению местного самоуправления стал Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Он определил главные направления развития органов государственной власти на местах, принципы образования, функционирования их в качестве органов самоуправления. Данный акт ввел в юридический оборот и само понятие «местное самоуправление». В соответствии с изменениями Конституции РСФСР от 24 мая 1991 года название ее раздела VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» дополняется словами «Местное самоуправление».

Качественно новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с Законом РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР». Это начало реформирования местных органов власти; начало формирования системы местного самоуправления в РФ. В целом этот акт носил переходный характер, и многие важные вопросы местного самоуправления не урегулировал в полной мере. В целях ликвидации данного пробела в последующие два года принимается значительное количество нормативных актов. Большинство из них – это Указы Президента РФ. Например, от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»; от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»; от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

В заключение ряд выводов, которые, с нашей точки зрения, представляют интерес для современной России:

<sup>3</sup> Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицкий, Н.С. Тимофеев; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с. – С. 101.

1. Безусловно, что самоуправление – самая демократичная, идеальная форма управления обществом. Но в реальности ее следует отнести к категории целей, то есть то, к чему следует постоянно стремиться, но то, чего никогда нельзя достигнуть на практике в полном завершённом объеме.

2. Наиболее удачным, жизнеспособным является местное самоуправление, основанное на государственной теории. В нем заинтересованы, прежде всего, сами граждане, так как это дает им возможность участия в решении проблем территории их проживания, места работы. Велик здесь и интерес государства. Исходная позиция здесь – именно местное население, как никто другой, в наибольшей степени знает нужды своей территории, в наибольшей степени заинтересовано в эффективных решениях. И именно из таких граждан наиболее целесообразно создавать соответствующие структуры, органы.

3. Органы самоуправления могут создаваться как гражданами, так и государством. Но при всем этом центральное место здесь должно быть отведено последнему. Это проистекает из того, что именно оно устанавливает законодательную основу самоуправления, наделяет его соответствующей компетенцией, осуществляет его финансовое обеспечение. При этом государство должно обеспечить самостоятельность, независимость органов самоуправления. Надзор государства здесь должен быть практически сведен к законности актов органов самоуправления. Особо подчеркнем – позицию о главенствующей роли государства в создании, функционировании самоуправления целесообразно постоянно подчеркивать и отстаивать на всех уровнях.

4. Все здесь не должно ограничиваться исключительно лишь местным самоуправлением. Отечественная дореволюционная практика свидетельствует о широком распространении в нашей стране иных его форм, эффективном их использовании, функционировании, особенно в профессиональной сфере. Это касается, прежде всего, сферы образования. Целесообразно обратиться и к такому советскому институту, как трудовой коллектив, статус которого был закреплен в Конституции СССР 1977 года, а также в специальном Законе СССР 1978 года. Представляется, что его самоуправленческий потенциал значителен и может быть использован на благо Родины в наши дни.

#### Список литературы

1. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. – 2020. – Т. 90, № 5. – С. 403–414.
2. Шалланд Л.А. Русское государственное право. – Юрьев: Типография Шнакенбурга, 1908. – 269 с.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. – 4-е изд. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. – 596 с.
4. Елистратов Л.И. Основные начала административного права. – 2-е изд. – М.: Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.
5. Веселовский Б.Б. Самоуправление на рубеже новой жизни // Земское дело. – 1917. – № 5–6. – С. 203–205.
6. Веселовский Б.Б. Поселковое самоуправление // Волостное земство. – 1917. – № 19.
7. Тоцкий Н.М. Государственная власть и местное самоуправление // Земское дело. – 1917. – № 19–20.
8. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. – Петроград, 1917. – 32 с.
9. Самоуправление и «советская власть» // Земское дело. – 1918. – № 2.
10. Велихов Л.Л. Основы городского хозяйства. – М.; Л., 1928. – Ч. 2. – 466 с.
11. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М., 1987. – 368 с.

#### References

1. Habrieva T.Ya. Konstitucionnaya reforma v Rossii: v poiskah nacional'noj identichnosti // Vestnik Rossijskoj akademii nauk. – 2020. – Т. 90, № 5. – С. 403–414.
2. Shalland L.A. Russkoe gosudarstvennoe pravo. – Yur'ev: Tipografiya SHnakenburga, 1908. – 269 s.
3. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 2. Chast' osobennaya. – 4-e izd. – SPb.: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1903. – 596 s.
4. Elistratov L.I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. – 2-e izd. – M.: Izdanie G.A. Lemana i S.I. Saharova, 1917. – 294 s.

5. *Veselovskij B.B.* Samoupravlenie na rubezhe novoj zhizni // *Zemskoe delo*. – 1917. – № 5–6. – S. 203–205.
6. *Veselovskij B.B.* Poselkovoie samoupravlenie // *Volostnoe zemstvo*. – 1917. – № 19.
7. *Tockij N.M.* Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie // *Zemskoe delo*. – 1917. – № 19–20.
8. *Veselovskij B.B.* Zemstvo i ego novoe ustrojstvo. – Petrograd, 1917. – 32 s.
9. Samoupravlenie i «sovetskaya vlast'» // *Zemskoe delo*. – 1918. – № 2.
10. *Velihov L.L.* Osnovy gorodskogo hozyajstva. – M.; L., 1928. – Ch. 2. – 466 s.
11. *Barabashev G.V., Starovojtov N.G., Sheremet K.F.* Sovety narodnyh deputatov na etape sovershenstvovaniya socializma. – M., 1987. – 368 s.