

ТРАДИЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (НА ИСТОРИЧЕСКОМ МАТЕРИАЛЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ)¹

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно, в кризисные, отчетливо проявлялись две, на первый взгляд диаметрально противоположные тенденции: с одной стороны – объединение на основе сильной центральной власти, а с другой – разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей быть всевластными хозяевами в своих пределах.

Наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, а иногда незаметно проявлялась и третья тенденция – становление и развитие местного самоуправления. В периоды «смутного времени» самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением. В задачу местных властей входило выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

XVII век объявил войну реформам XVI столетия. Чиновники-воеводы вытеснили «выборных людей». В 1708 г. Петр I создал 8 губерний, а к концу царствования число их дошло до 12. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников. Петровская губерния являлась лишь частью административного механизма, одной из основных функций которого была организация армии и ее финансирование. С этой целью в каждой губернии выбирался совет ландратов. Решения принимались большинством голосов, которому должен был подчиняться и губернатор.

С 1719 г. Петр I предпринял новую реформу, приведшую к дальнейшей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Перед бюрократией были поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию, Петр обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность всецело подчинилась влиянию коронной администрации.

К Петру же восходят и первые попытки переустройства городской жизни по западноевропейскому образцу. В 1699 году им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718–1724 гг. они были заменены магистратами, с целью устранения вмешательства местных приказных властей в дела посадских общин. Как и земские избы, магистраты являются почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала в конце XVIII века при Екатерине II. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от

¹ Кирьян П. А. Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской Империи) // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов. / Отв. ред.: д.ф.н., проф. В. Д. Зотов. – М.: МАКС Пресс, 2001. С. 55–64.