

# Традиции самоуправления в дореволюционной России

## Исторический опыт местного самоуправления

**Александр Зименков,**  
доктор политических наук, профессор

Местное самоуправление имеет глубокие исторические корни в российском обществе.

Оно не всегда было конституировано, не носило абсолютного характера, ограничивалось централизмом монархической власти, но роль его в управлении обществом, влияние на судьбу народа несомненны.

Как показывают последние научные изыскания, уже в X–XI в. территория русского государства делилась на части, именуемые “землями” и “волостями”, которые имели значительный масштаб самоуправления.

**Д**остоверно о структуре самоуправления и его функциях известно немного, но очевидно, что в нем находили зримое выражение принципы родовой демократии.

Эта ранняя модель самоуправления основывалась на двух началах: территориально-хозяйственной общности и наличии, а порой лишь ощущении, родственности. В период складывания древнерусского государства и, особенно, в период феодальной раздробленности взаимодействие этих двух начал предопределило специфику формирования традиций самоуправления в различных землях.

Государственно-политический строй древних русских княжеств сочетал в себе монархическое начало в лице князя и

его дружины и демократическое начало в лице народного собрания, веча и избираемых им должностных лиц.

Это взаимодействие двух властных начал как характерная черта российской политической системы проходит через всю тысячелетнюю историю нашего государства. Именно такое взаимодействие позволило Древней Руси (до нашествия монголов) избежать абсолютной княжеской власти. Вече, опирающееся на народное ополчение, на свои выборные структуры, противостояло монархическим устремлениям князей.

Г.В.Плеханов, оставивший развернутый политологический анализ средневековой общественной жизни России в сравнении с ситуацией в Западной

Европе, указывал на два момента, предопределившие длительную возможность такого противостояния: постоянная военная опасность для русских земель, которую не могла отразить одна только княжеская дружина без ополчения, и бурный рост городского ремесла и торговли, превративший города домонгольской Руси в опорные пункты общественной жизни. При этом противостояние было связано с длительным раздроблением русских земель.

Падение в расприх и усобицах авторитета центральной и удельной княжеской власти усиливало влияние вечевых структур. Вплоть до того, что по воле веча (как это было в 1113 г. с Вл.Мономахом) князья стали перемещаться с одного удела в другой, вопреки феодальной традиции наследования власти, то есть по избранию в князья вечаем, а не по родству.

**Вече** было представительным органом, обладало значительными самоуправленческими возможностями. Оно пользовалось демократическими методами управления, избирало должностных лиц, решало многие жизненно важные для людей вопросы, давало согласие или высказывало протест на исполнение власти тем или иным князем, сотрудничало с княжеской структурой власти.

Характерный факт сообщает Н.М.Карамзин, описывая вече в Киеве 1146 г., которое добивалось от князей Святослава и Игоря клятвы в том, что те будут честно исполнять обязанности по защите киевского населения. А когда князья нарушили клятву, то жестоко поплатились за это.

Особенно сильное развитие вечевая система управления получила в Новгородской и Псковской республиках. Причем не случайно. Внешняя торговля этих феодальных республик обеспечивала прочное положение торговых-ростовщических кругов (в торговых-ростовщических операциях активно уча-

ствовало и новгородское боярство), для которых была выгодна централизованная, максимально демократичная модель организации власти.

Они поддерживали власть, которая могла бы обеспечить приоритет местного экономического интереса над общеполитическими, общегосударственными интересами, выразительницей которых в принципе выступала княжеская власть.

В этих республиках вече принимало законы, выбирало и судило городских сановников, решало вопросы войны и мира и многое другое. Оно заключало договоры с князем, как бы приглашая его на службу.

В.О.Ключевский, подробно разбиравший структуру и механизм функционирования веча, писал: "...политический центр тяжести в Новгороде должен был с княжеского двора переместиться на вечевую площадь, в среду местного общества".

Здесь важно отметить, что вече являлось вершиной новгородской власти и на него замыкались структуры местного самоуправления.

Первичной ячейкой такого самоуправления была улица, избиравшая уличного старосту, улицы объединялись в сотни. Из двух сотен составлялся "конец", во главе которого стоял выборный "кончанский" староста, который вел текущие дела "конца" под надзором "кончанского" схода.

Союз всех "концов" составлял общину Великого Новгорода. Из много-степенного соединения мелких самоуправляющихся ячеек составлялась система ее власти.

Вечевая система управления распространялась на жизнь и горожан и сельских жителей Древней Руси.

Крестьянское население группировалось в общины и крупные волости. Они носили хозяйственный и административный характер. В общем пользовании крестьянских общин находились леса,

пастбища, пустоши. Соответственно и вопросы, связанные с эксплуатацией этих угодий, обсуждались на общей сходке, это было делом волостного мира. Волостной мир избирал свою администрацию, выборного старосту.

Волость, община была замкнутым самоуправляющим мирком. Она соприкасалась с княжеской правительственной администрацией, главным образом, через выплату разного рода податей, сборов, даней. Зато в вопросах пресечения разбоя, казнокрадства и прочей уголовщины, в сфере культуры и воспитания решающей была роль мирского крестьянского самоуправления.

**Таким образом, в момент крайнего обострения политической обстановки веченое самоуправление поднималось до решения общегосударственных задач.**

**Э**та тенденция ограничения снизу центральной монархической власти, сходная и синхронная с западноевропейской, была прервана монгольским нашествием. С этого момента в политической жизни России начинается резкое усиление общегосударственных централистских тенденций.

Так, монгольское иго подорвало систему вечевой власти.

Всякое самоуправление народа подавлялось завоевателями. Князь не избирался народом, а назначался ханом, дававшим ярлык на княжение. Веченое начало русского общества на два с половиной века как бы замерло. Но не погибло бесследно. Оно трансформировалось в новые формы народовластия, которые с XVI–XVII вв. стали сотрудничать с уже царской, центральной российской властью. Среди них особенное значение для российского общества имели крестьянская община, казачье самоуправление и с середины XIX в. земство.

**Община**, которую сами крестьяне называли и “миром”, и “обществом”, на

протяжении веков оставалась важнейшим явлением в политической системе России. Уже в XIX в. она вызывала самые противоречивые мнения и оценки: западники видели в ней средство закабаления крестьянства и анархизм общественного развития, а славянофилы, напротив, связывали с ней особый путь развития России, а народники обнаруживали в ней даже зародыш социалистического будущего.

Об общине писали Н.Г.Чернышевский и К.Маркс, М.А.Бакунин и В.И.Ленин, С.Ю.Витте и П.А.Столыпин, В.М.Чернов и А.В.Чаянов, а также многие другие ученые и политики.

Неоднозначное отношение к общине объясняется не только различиями политических позиций авторов, но и действительно противоречивой ролью, какую община играла в жизни общества. Однако ее самоуправленческие функции не отрицались никем.

Больше того, многие теоретики политического развития и политического движения выделяли самоуправленческие качества общины как ценные и необходимые для общества.

Приведем несколько авторитетных свидетельств.

А.И.Герцен, характеризуя сельскую общину, писал в 1851 г.: “Русская сельская община существует с незапамятного времени и довольно схожие формы можно найти у всех славянских племен. ...Сельская община представляет собой, так сказать, общественную единицу, нравственную личность, государству никогда не следовало посягать на нее; община является собственником, облагаемым объектом; она ответственна за всех и за каждого в отдельности, а потому автономна во всем, что касается ее внутренних дел”.

Герцен представлял взгляд оппозиции на положение общины в обществе, но, как не кажется удивительным, этот взгляд нашел полное отражение в реформаторских документах царского правительства, выпущенных в 60-е годы XIX в.

Линию на усиление роли общины как местной крестьянской власти систематически проводила в своих требованиях оппозиция народнического толка.

П.И.Ткачев основную суть дальнейшего развития реформ в России видел "в развитии общинного самоуправления и в постепенном ослаблении и упразднении центральных функций государственной власти".

В программе "Земли и Воли", вышедшей в 1876 г., прямо говорилось о том, что "...существующий ныне государственный строй противоречит духу русского народа, который в течении истории доказал свое стремление к полной автономии общины и свободной интеграции общин в волости, губы, земли и т.д. Поэтому мы должны добиваться перенесения всех общественных функций в руки общины, то есть о полном ее самоуправлении".

Все эти извлечения из документов и статей не нуждаются в комментариях. Их авторы – защитники крестьянства – убеждены в правомощности, значительном потенциале и политической значимости общинного самоуправления.

Даже в программе пролетарской организации "Северный союз русских рабочих" среди политических требований был пункт, посвященный тому же: "право сельской общины на решение дел, касающихся ее, как то: размера податей, надела земли и внутреннего самоуправления".

К.Маркс долгое время не осознавал значение общины в российской политической системе, говорил о ее консервативности, о необходимости ее решительного разрушения.

Но в последние годы жизни (в переписке с В.И.Засулич) он стал говорить о ее большом значении в жизни крестьянства, о серьезной роли в общественно-политическом развитии России. К.Маркс подчеркивал даже наличие демократических черт в общинном управлении и не отрицал возможно-

стей их использования в социалистическом переустройстве российского общества.

Это позднее мнение К.Маркса об общине не укоренилось в позиции его российских последователей. И Г.В.Плеханов, вместе с В.Засулич скрывший от общественности последние марксовы суждения об общине, и В.И.Ленин, также не воспринявший гибкий подход основателей марксизма к судьбе крестьянства, не видели необходимости сохранять общинное самоуправление.

**Р**еальное положение общины в обществе определялось политикой царского правительства.

Наиболее четко оно зафиксировано в *Манифесте* (19 февраля 1861 г.), который во многом отразил существующее положение вещей и закреплял его на будущее. Во втором разделе Манифеста "*Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления*" содержатся наиболее существенные элементы, присущие местному самоуправлению.

Имеет смысл рассмотреть их подробнее.

*Во-первых*, определяется состав общины, то есть субъектов местного самоуправления.

"Сельское общество составляет из крестьян, водворенных на земле одного помещика; оно может состоять либо из целого селения (села или деревни), либо из одной части разнопоместного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных и во всяком случае ближайших между собой поселков..., пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды..."

Здесь подчеркнуты важные положения об общности территории и наличии совместной хозяйственной деятельности крестьян, входящих в одну общину.

*Во-вторых*, называются структуры местного самоуправления: сельский сход, сельский староста, а если общество сочтет необходимым, то еще и особые сборщики податей, смотрители хлебных магазинов, училищ, больниц, лесные и полевые сторожа, сельские писари и т.п. Сразу поясняется, что сельский сход составляется из крестьян-домохозяев, принадлежащих к составу сельского общества, и из всех назначенных по выбору должностных лиц.

*В-третьих*, намечается сфера полномочий сельского схода.

Она достаточно широка и включает:

- выборы должностных лиц и назначение выборных на волостной сход;
- увольнение из общества и прием новых членов;
- разрешение семейных разделов;
- дела, касающиеся общинного пользования мирскою землею, в том числе их передел или окончательный раздел;
- ходатайства об общественных нуждах, благоустройстве, призрении, обучении грамоте;
- назначение сборов на мирские расходы;
- раскладку и определение порядка учета всех лежащих на крестьянах казенных податей, местных сборов и повинностей;
- учет должностных лиц, избранных сельским обществом, назначение им жалованья;
- ведение дел по отбыванию рекрутской повинности;
- назначение ссуд и всякого рода вспомоществований из общественных сельских магазинов.

Далее четко определяются полномочия старосты, других должностных лиц в общине и тем самым создается четкая картина функциональных обязанностей всех элементов самоуправленческой структуры общины.

Также детально разработан механизм представительства и голосования на сельском сходе по различным во-

просам. И по современным меркам он выглядит демократичным.

*В-четвертых*, особое внимание уделено в Манифесте проблемам экономической независимости общины, которая обеспечивалась наличием в ее ведении общественных земель, лесов, лугов, пастбищ, правом сбора мирских, денежных и хлебных сборов, назначения натуральных повинностей; распоряительства общественными средствами для удовлетворения внутренних потребностей.

Ст. 178 содержала все необходимые на этот счет указания: "Крестьянские общества могут, смотря по надобности и по своим средствам, установить мирские сборы на устройство и поддержание церквей, заведение сельских училищ, содержание учителей и на удовлетворение других общественных и хозяйственных потребностей крестьян".

*В-пятых*, называются обязанности общины перед государством, помещиками и по организации мирской жизни.

К последним отнесены внутреннее управление развитием сел, осуществление мероприятий по преодолению заразных болезней, пожаров, наводнений и других бедствий, устройство сельских запасных магазинов, оказание помощи престарелым, больным, сиротам, содержание караулов в деревнях и проселочных дорог, межевых знаков, проточных вод на обширной территории.

К этому добавляется система мер взыскивающего характера, которая предоставляется сельскому обществу по отношению к неисправным плательщикам.

Все меры касаются имущественной и земельной сферы, причем располагаются в последовательном нарастании строгости наказания и не вторгаются в сферу судебных и государственных органов.

Манифест 19 февраля 1861 г., дополненный сопутствующими законодательными актами, создавал некоторо-

правовое пространство для закрепления традиций народовластия живших в русском обществе, для удовлетворения основных политических потребностей крестьянства.

Конечно, его демократизм не следует преувеличивать.

Сохранялась зависимость крестьянского общества от помещиков в земельном вопросе и от государства – в административном отношении.

Ст. 19 Манифеста гласила: “Крестьяне и общественные их учреждения подчиняются общим губернским и уездным управлениям”.

Однако законы обеспечивали функционирование общинного управления как системы местного крестьянского самоуправления.

Не случайно оно сохранилось и в условиях столыпинской аграрной реформы, и в условиях первого десятилетия советской власти.

**О**тдельные элементы общинного самоуправления сохранялись и после сплошной коллективизации, а кое-где в российской глубинке дожили и до наших дней.

В 1926 г. в СССР насчитывалось 350 тыс. сельских обществ, в которых состояло 90% всех крестьян.

В 1927 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили “*Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях*”, по которому сельский сход признавался высшим органом власти в деревне, а сельсоветы должны были докладывать на них о своей деятельности. Правда, повышались распорядительные функции сельских советов, усиливалось их политическое начало.

Положение стало быстро меняться с августа 1927 г., когда ЦИК и СНК

РСФСР приняли закон о “О самообложении”, что нарушило финансово-экономическое положение сельского общества. Вслед за этим также административным путем без учета мнений крестьянского населения постепенно вытеснен сельский сход из жизни деревни. При этом у него последовательно отбирали и даже ликвидировали те или иные управленческие функции.

**М**ощные корни во многих регионах России имело **казачье самоуправление**.

Своим изначальным происхождением оно также уходит в глубину веков.

Казачье самоуправление не было единообразным во времени и по отдельным регионам.

В XVIII–XIX вв. оно во многом определялось отношениями с царской властью. Царскими указами и различными положениями регламентировалась степень самостоятельности войсковых атаманов, полномочия войсковых кругов. Нередко эти указы ограничивали “казачью вольницу”, ставили всю казачью структуру в определенную нишу российской государственной системы.

Но характерно, что внутренняя жизнь казачества до самой революции 1917 г. строилась и управлялась не столько этими законами, сколько издавна сложившимися обычаями. И вот тут-то сохранялось казачье самоуправление. Спецификой его было полувоенное состояние. Оно сказывалось во всем: в названиях местных структур власти, в направлениях и регламенте их деятельности, в положении граждан.

Одним из первых законов, ограничивающих самостоятельность донского казачества, явилась “*Положения об управлении Войска Донского*”, утвержденные Екатериной II в 1775 г.\*.

\* Войско Донское было самым крупным казачьим регионом.

Первым пунктом "Положений" предусматривалось: "Учредить на Дону гражданское правительство под именем войсковой канцелярии, которой на основании общих империи законов, предоставить как и расправу земскую, так и все хозяйственные распоряжения, сборы доходов, проверку расходов, и все до промыслов и торговле относящееся".

Но рядом с этим говорилось о принципе выборности на все должности внутри войска, в том числе из шести старшин, составляющих Войсковое Правление, только двое назначались Атаманом, а четверо выбирались на Войсковом Круге.

С 1835 г. вся жизнь Войска Донского стала регламентироваться новым "Положением об управлении Войска Донского", которое уточняло и стабилизировало внутренние отношения и порядки. Этим "Положением" подтверждалась нерушимость и неприкосновенность существовавших казачьих преимуществ. Важнейшим из них являлись земельная собственность огромных масштабов и право внутреннего самоуправления. "Положение" стало законодательной основой существования казачьей местной власти.

Во главе отдельных войск, занимавших особые области, стояли наказные атаманы. Территориально Донское и Амурское войска делились на округа, остальные – на отделы.

Низшей административной единицей была станица, нередко состоявшая из нескольких хуторов.

Высшим органом власти на местном уровне являлся станичный казачий круг. Право и обязанность участвовать в нем предоставлялось всем казакам мужского пола с 21 года. Если в семье не оказывалось такого мужчины, то это право получала казачка.

Особым положением на круге пользовались старейшие и авторитетные казаки. В наиболее ответственных ситуациях их позиция оказывала решающее воздействие.

Казачий круг достаточно демократично избирал атаманов (хуторских, станичных,

окружных), правления при них, рассматривал важнейшие вопросы развития территории и жизни населения.

Обычно решения принимались после обсуждения простым большинством голов.

На круг более высокого уровня направлялись выборные представители во главе с атаманом. Нередкими были решения, достигаемые на основе подворного вопроса.

Постоянно действующим выборным органом было правление.

Оно решало все конкретные финансовые и хозяйственные, мобилизационные и культурные вопросы.

Оно же рассматривало мелкие спорные и нередко уголовные дела, обладая значительными полномочиями по вынесению приговора. Крупные споры выносились на станичный круг.

Судебные дела среди казачьего населения заводились редко. У местных органов было достаточно возможностей самим разбираться с большинством трудных вопросов.

Работа казачьих органов территориального самоуправления строилась на основе местных традиций, законов Российского государства и указаний вышестоящих структур войсковой системы управления. Экономическим фундаментом этой формы самоуправления являлись войсковые земли, находившиеся в коллективном пользовании, офицерские наделы и войсковой запас.

В 1912 г. казачеству принадлежало около 63 млн. десятин земли. Частной собственности на землю в казачьих войсках не было. Но на каждого казака мужского пола с 16 лет выделялся надел земли средней нормой 30 десятин.

Тем самым обеспечивалась экономическая независимость казачьих семей, что также было гарантом гражданского самосознания и социальной активности людей, эффективности территориального самоуправления.

В 1920 г. казачество как сословие было упразднено, система казачьего самоуправления ликвидирована. Казачество стало одной из первых соци-

альных групп, попавших под большевистские репрессии. Оно понесло самые большие численные потери в периоды Гражданской войны, раскулачивания 1929–1933 гг.

Но традиции самоуправления, демократической местной власти сохранились и к 90-м годам. Это подтверждается огромным размахом возрождения казачества в последние годы, выдвигаемыми им программами восстановления самоуправленческих начал во многих регионах современной России.

**С**воеобразной формой самоуправления обладали иностранные, главным образом, **немецкие колонисты**. Приглашенные в Россию указами Екатерины II в 60-е годы XVIII в. и размещенные в нескольких регионах на льготных экономических, правовых и политических условиях, они жили в основном по своим национальным традициям.

Внешне самоуправление в немецких поселениях было схоже с русской общиной. Но отличалось тем, что основывалось не на общинном, а на индивидуальном владении землей.

Указами Екатерины колонистам обещалась даже частная собственность на землю. Но это обещание не состоялось. А вот самоуправление, обеспечивающее им независимое существование в России, было реальным. Немецкие поселения в Поволжье и Новороссии, Крыму и Закавказье не подчинялись губернским властям, а были подведомственны специальной канцелярии опекунов иностранных колонистов, а с 1838 г. – Министерству государственных имуществ. На основе особой юрисдикции отношения со столицей использовались лишь для получения каких-либо льгот, помощи и т.п.

В колониях действовали свои внутренние законы и распоряжки, управляли выбранные на общих сходах свои

же селяне. Делопроизводство и все остальное осуществлялось на немецком языке. Работали немецкие национальные школы. Господствовала католическая церковь. Иностранцы путешественники обнаруживали в колониях больше германского, чем в самой Германии, а русский, оказавшийся на их территории, попадал как бы в чужое государство.

Внутренний механизм самоуправления в колониях был достаточно традиционным, но функций у выборных органов было больше, что естественно, поскольку колонисты жили своим замкнутым миром и тщательно оберегали его специфику, а сами немецкие общины были значительно богаче русских, что позволяло им решать многие дополнительные социально-культурные проблемы. Вмешательство государственных чиновников в дела общин было минимизировано. Самоуправленческая деятельность колонистов регулировалась национальными традициями, законами о колониях, материальными возможностями общин.

Самоуправление широко использовалось в советское время. Создание АССР Немцев Поволжья (НП) содействовало закреплению многих навыков местного самоуправления на национальной основе. Разрушилась эта практика только вместе с ликвидацией АССР НП (август 1941 г.), разбросавшей немецкое население по разным регионам страны и разорвавшей общинно-родственные связи.

**Н**а протяжении полувека (1864–1917 гг.) действовала в дореволюционной России **земская система самоуправления**.

До того вопросы местного развития в губерниях решали комитеты земских повинностей. Это были органы фактически административной губернской структуры власти.



Собираясь, раз в три года, они составляли сметы и раскладки земских повинностей, передавая львиную долю местных денежных сборов на общие государственные потребности и лишь малую их часть направляя на местные нужды.

Комитеты не защищали местные интересы, плохо решали земские проблемы. Отмена крепостного права подстегнула процесс их ликвидации: нужна была более эффективная система местной власти, способная позаботиться об устройстве жизни граждан низших и средних сословий.

По инициативе дворянских представителей 1 января 1864 г. было принято "Положение о губернских и уездных земских учреждениях".

Не разбирая подробно этого документа, как и деятельности земств, отметим лишь примечательные особенности данной модели местного самоуправления.

*Первое* – всесословный характер земств.

По "Положению" всем слоям местного населения предоставлялось право участвовать в управлении.

Но существенным критерием избирательного права являлся имущественный ценз. Он не распространялся на выборных от общин. Избирать и быть избранным в земские органы могли только собственники, причем собственность определенных размеров (земельная или иная) должна находиться на территории данного уезда.

Выборы проводились по трем куриям (землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ) на трех уездных избирательных съездах.

Характерное определение земствам дал В.О.Ключевский: "Совокупность лиц и учреждений, которые владеют в городе или уезде известным пространством земли или другим недвижимым имуществом определенной ценности, по цензу, либо промышленным или торговым заведением с определенным годовым оборотом, предо-

ставлено чрез свои органы ведать земское хозяйство".

*Второе* – функционирование земских учреждений вне системы государственных органов. Они в нее не включались. Служба в них относилась к общественным обязанностям, гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими. Оплата их труда производилась из земских средств, то есть административно и финансово земские органы были отделены от государственных.

В ст. 6 "Положения" подчеркивалось: "Земские учреждения в кругу вверенных им дел действуют самостоятельно. Закон определяет случаи и порядок, в которых действия и распоряжения их подлежат утверждению и наблюдению общих правительственных властей".

Об общественно-хозяйственном положении земств, которое, конечно, ослабляло их властные функции, но обеспечивало большую политическую независимость, хозяйственную самостоятельность, демократизм деятельности велись до революции и ведутся ныне научные и политические споры.

По нашему мнению, эффективность местного самоуправления обеспечивается не столько той или иной связью с государственной системой управления, сколько характером самого государства. В демократическом – в рамках государственных структур может быть успешной местная власть, в авторитарном – даже отделенная от них – она вряд ли окажется эффективной.

*Третье* – наделение земств значительными полномочиями в решении широкого круга местных проблем. Характерно, что, не являясь государственной структурой, они наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его раз-

личными сборами. Это было необходимо для решения вопросов местного управления.

Эти полномочия перечислялись во второй статье "Положения":

- заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства;

- устройство и содержание зданий и путей сообщения, содержащихся за счет земства;

- меры по обеспечению народного продовольствия, социальной помощи, в том числе по преодолению нищенства, поддержки церковей, развития местной торговли, промышленности, почтовой службы, управления делами взаимного земского страхования, правопорядка;

- участие, преимущественно хозяйственное, в попечении народного образования и здравоохранения, ветеринарной и агрономической службы;

- представления и ходатайства о земских пользах и нуждах и т.п.

Этот, далеко не полный, перечень показывает, сколь многообразной и ответственной была деятельность земских органов. К тому же она оказалась эффективной, что признавалось всеми политическими силами, кроме социалистов. Общеизвестны достижения земств в сфере образования, здравоохранения, агрономического и ветеринарного дела, городского и дорожного хозяйства, социальной помощи, статистики, кустарных промыслов, кооперативного движения.

*Четвертое* – введение земской системы только на двух административно-государственных уровнях: уездном и губернском.

Земство не имело своих структур ни на низших уровнях (волость, селение), ни на высшем общероссийском масштаба.

Именно на этом основании противники земства называли его то "зданием без фундамента и крыши", то "пятым колесом в телеге" российского государ-

ственного управления. Но это не отвергает сути вопроса.

На уровне волости и селения функции, аналогичные земским, но, меньшего масштаба, исполняли сельские общины, крестьянский мир. И незачем было земствам вторгаться на этот уровень.

Что касается общегосударственного земского органа, то царское правительство, пожалуй, опасалось чрезмерного усиления государственной роли земств, что было вполне реальным при наличии у него общегосударственных структур.

Отсутствие таких структур и даже межгубернских земских контактов к тому же подчеркивало чисто местный масштаб их деятельности.

*Пятое* – четкая правовая регламентация земской системы и деятельности ее органов.

В систему земских учреждений входили:

- избирательные съезды, задача которых – раз в три года определять состав корпуса уездных гласных;

- губернские и уездные земские собрания – распорядительные органы;

- губернские и уездные земские управы – исполнительные органы.

Губернские и уездные собрания собирались раз в год: уездные – не позже сентября, губернские – не позже декабря.

Губернатору предоставлялось право надзора за деятельностью земских учреждений, а Сенату – право разбора споров губернатора с земскими собраниями и жалоб на них частных лиц и учреждений.

В 1907–1911 гг. готовилась реформа местного управления, рассчитанная на слияние местной администрации и земского самоуправления, но она не состоялась.

За 54 года существования земской системы она, конечно, эволюционировала, уточнялись ее полномочия и ответственность. Но все это осуществлялось через изменения в законодательстве. Земству посвящались многие за-

коны и положения, издаваемые Императором, Государственным советом, Комитетом Министров.

К ним относятся: "О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных сословных собраниях" от 13 июня 1667 г.; Положение Комитета Министров от 7 июля 1867 г. "О порядке оставления без последствий ходатайств губернских земских собраний", Закон 1868 г. "О порядке обращения натуральных земских повинностей в денежные", "Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г."

Таким образом, правовое положение земств было достаточно разработанным.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения пользовались правами юридического лица. Управы рассматривались как полноправный представитель земства губернии или уезда.

Они могли приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в переговоры с контрагентами, предъявлять гражданские иски и отвечать на суде по имущественным делам земства.

Заключенные управой контракты имели обязательную силу для соответствующего земства.

Законодательно был предусмотрен государственный контроль за деятельностью земств в общем виде.

Он осуществлялся по линии Министерства внутренних дел. Кроме того, существовал надзор за органами земской системы. Ряд важнейших постановлений земских собраний и утвержденная ими смета должны были получить одобрение министра внутренних дел (для губернского уровня) или губернатора (для уездного уровня).

Эти постановления касались вопросов развития страны в целом: местных путей сообщения, расквартирования воинских подразделений, торговли, пошлин и т.п. В аналогичном порядке утверждались в

должности председатель и члены земских управ.

Такой контроль государства носил нормативный характер и не сковывал самостоятельную деятельность земств.

Широко распространенной была форма самоконтроля в виде регулярного информирования общественности о деятельности земских органов.

Существовало немало земских журналов и газетных изданий, центральных и местных, земские сборники отдельных губерний. Порой в виде брошюр публиковались земские доклады и статистические материалы.

Процедура решения любого вопроса строго фиксировалась и предавалась гласности в земских изданиях. До сведения избирателей доводилась вся внутренняя жизнь муниципальных структур. Систематически составлялись и публиковались отчеты подведомственных управе комиссий по различным вопросам (состояние связи, кредитные операции, развитие трамвайного транспорта, здравоохранение, городское благоустройство и т.д.).

*Шестое* – наличие у земств прочной финансово-экономической базы.

И губернские, и уездные земские органы имели свой бюджет, много работали над его укреплением. Доходы земств состояли из губернского земского сбора – местного государственного налога, из целевых дотаций государства, из частных пожертвований и прибыли торгово-промышленной деятельности земств.

Суммы собирались значительные, но и средств для решения множества местных проблем земствам требовалось немало. Часто бюджет земских учреждений оставался дефицитным. Для его покрытия они могли устанавливать дополнительные сборы, которые, по сути, представляли собой самообложение населения.

Здесь важно подчеркнуть, что финансово-экономическая деятельность

носила социально-справедливый характер: средства обеспеченных социальных групп направлялись на улучшение жизни малоимущих, использовались в интересах всего населения, способствовали развитию данной местности. Такое земское перераспределение средств способствовало социально-политической стабилизации общества в рамках уездов и губерний.

Масштаб деятельности земских учреждений был огромным. В начале XX в. она распространялась на 34 губернии Европейской части России. Практический опыт земств оказался ценнейшим политическим приобретением России. Но, к сожалению, до сих пор не востребованным. В конце 1917 г. их функционирование было прекращено Декретом СНК РСФСР, а в течение 1918 г. были упразднены земские учреждения всех уровней.

**Н**а основе земской системы с 1870 г. в России было создано и до 1918 г. функционировало **городское самоуправление**.

Предметом его ведения были примерно те же сферы, что и у земства, только в масштабе городов. Отличительной особенностью городского са-

моуправления являлся его бессловесный характер.

Участие в городских выборах не определялось имущественным цензом, достаточно было проживать в данном городе, иметь какое-либо недвижимое имущество или платить в пользу города какой-либо налог.

Органами городского управления были: городская дума с распорядительной властью, избираемая на 4 года; городская управа с исполнительной властью, избираемая городской думой; городской голова, избираемый думой и председательствующий в ней, в управе и в городских избирательных собраниях, губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора, как бы арбитражный и контролирующий орган в сфере городского самоуправления.

Система городского самоуправления охватывала сотни больших и малых городов, втянула в свою сферу миллионы горожан, тысячи активных политических и государственных деятелей. Они, как и земства, стали ареной политической борьбы различных партий и общественных движений, в их стенах рождались идеи и программы, направленные на развитие отдельных местностей и регионов.

Проведенный анализ показывает, что к 1917 г. в России действовала разветвленная система форм самоуправления, охватывавшая город и деревню, проявлявшая себя в решении всех основных вопросов местного развития.

К исследованным здесь формам можно добавить самоуправленческие структуры меньшего масштаба: дворянские и купеческие территориальные организации, еврейские, армянские и другие общины на национальной основе, православные общины и религиозные организации других конфессий. Они также формировали привычку коллективистского решения различных местных вопросов.

Самоуправление являлось существенным элементом российской политической системы.

Традиции самоуправления хранились в различных формах на протяжении ряда веков. Это не просто огромный период времени. Это – исторические корни, на которые следует опираться в сегодняшней работе по созданию органов местного самоуправления.