

САМОУПРАВЛЕНИЕ В ДЕРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению самоуправления в дореволюционной России, его теоретическому осмыслению и представлениям о нем российских ученых. Исследуются виды и формы самоуправления. Рассматриваются общественная и государственная теории самоуправления, освещены основные утверждения их сторонников. Рассмотрена исторически первая форма самоуправления — вечевое собрание, характерное для того времени, когда самоуправление обладало широким объемом полномочий, централизация власти и ослабление самоуправления, присущие периоду Московского княжества. Проанализированы реформа самоуправления, проведенная Иваном Грозным, сословно-представительный характер самоуправления в период его правления; административно-территориальное деление Петра I и система магистратов; система сословного местного самоуправления во главе с дворянством при Екатерине II; затронувшая государственных крестьян реформа местного самоуправления Александра I; отмена крепостного права в 1861 г. во времена правления Александра II и, наконец, земская 1864 г. и городская 1870 г. реформы П. А. Столыпина с введением куриальной системы.
Ключевые слова: история государства и права, государство, право, самоуправление, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, общинное самоуправление, община, вече, земство.



Екатерина Алексеевна БРАТЦЕВА,
соискатель Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
brattseva@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.81.5.219-224

EKATERINA A. BRATTSEVA,

Applicant, Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

brattseva@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

SELF-GOVERNMENT IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS)

Abstract. The article is devoted to the community self-government in pre-revolutionary Russia, its theoretical reasoning and its understanding Russian scientists. The types and forms of self-government are studied. The social and state theories of self-government are considered, the main statements of their supporters are highlighted. Historically, the first form of self — government is considered-the veche assembly, characteristic of the time when self-government had a wide range of powers. Centralization of power and weakening of self-government, inherent in the period of the Moscow Principality.

© Е. А. Братцева, 2021

The article considers the reform of self-government carried out by Ivan the Terrible (Ivan IV), the class-representative nature of self-government during his reign; the administrative-territorial division of Peter I and the system of magistrates; the system of class-based local self-government headed by the nobility under Catherine II; the reform of local self-government of Alexander I that affected the state peasants; the abolition of serfdom in 1861.

Keywords: *history of state and law, state, law, self-government, local self-government, territorial public self-government, community self-government, community, veche, zemstvo.*

Российский опыт становления самоуправления вызывает достаточно большой научный интерес в части моделей и форм общественного самоуправления, которые исследуют современные авторы. Цифровые технологии актуализируют данную проблематику, позволяя «создать информационную область размещения обращений государственных органов, органов местного самоуправления»¹.

Работы А. И. Чвикалова посвящены исследованию дворянского самоуправления, анализ земского и городского самоуправления в дореволюционной России проводит В. И. Фадеев. Исторические аналогии современным формам самоуправления отмечает В. В. Комарова, соборность и общинность в развитии местного самоуправления исследует Н. С. Тимофеев, В. И. Фадеев идеи соборности видит и в развитии народного представительства.

Становление местного самоуправления в России имеет ряд предпосылок, связанных с земледелием, скотоводством, различными промыслами. Исторически первая форма самоуправления — вечевое собрание — берет свое начало в городах Новгород и Псков. В исторических документах можно найти замечания еще византийских историков, которые говорили, что славяне «не управляются одним лицом, но издавна живут при народовластии»².

Вечевые собрания существовали не только на уровне города, но и на уровне «концов» (районов города) и улиц. Район города зачастую включал в себя и пригородную территорию, а те, в свою очередь, и близлежащие села. Такая система характеризовалась вертикальной подчиненностью небольших вечевых собраний более крупным³. Общественное самоуправление того периода можно характеризовать широким объемом полномочий. Так, в Древней Руси князь не обладал правом объявления войны. В Киеве население вынудило князя Святослава отказаться от походов в Дунайскую Булгарию⁴.

¹ Першин А. Н. Цифровые права лиц, осуществляющих предварительное расследование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 2. С. 110.

² Пресняков А. Е. Российские самодержцы. М. : Книга, 1990. С. 334.

³ Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. М., 2000. С. 20.

⁴ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М. : Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995. С. 13.

О вече, о форме непосредственной демократии следует говорить как о форме участия населения в управлении делами. В. В. Комарова видит в вече прародителя современного института референдума⁵. Появление форм представительной демократии видится в участии на вечевом собрании города не всех жителей города, а представителей от иных вечевых собраний. К полномочиям более мелких вечевых собраний относилось решение вопросов местного значения: обустройства улицы, организации сбора податей, обработки общественной земли и др. Все решения, принимаемые на таких вечевых собраниях, не должны были идти вразрез с общей политикой города. Решать все эти задачи общине позволяло наличие своей материальной базы — общинного имущества.

Новым этапом развития самоуправления можно назвать вторую половину XI в., этот этап характеризуется появлением вотчин частного характера. В условиях сосредоточения всей власти в руках князя в монголо-татарский период земщина, местное население все меньше принимают участие в местных делах. К моменту восстановления суверенитета русских княжеств значение земщины сократилось во много раз, за ней оставалось лишь право распределения податей⁶.

К концу монголо-татарского завоевания институт самоуправления отчасти сохранился в Новгороде и Пскове. Сельская община утратила свой статус основополагающего элемента самоуправления в русских землях, попав под влияние центральной власти.

Начиная с XV в. центральная власть стремится ликвидировать удельные княжества, что приводит к жесткой централизации власти в Московском княжестве. Самоуправление существовало лишь в местах, где центральная власть по ряду причин не могла быть осуществлена надлежащим образом. Самоуправление в общине свелось к распределению земли и налоговых податей; взаимодействию с помещиками. Структура крестьянской общины была нацелена на ограничение любой инициативы, свободы, прогресса и социально-экономического развития⁷.

Систему местного самоуправления в этот период возглавляли наместники — представители княжеской власти, они предоставляли местному населению право самостоятельного решения ряда вопросов. В данный период собирались мирские сходы, которые решали наиболее важные местные вопросы. Постепенно эта система была ликвидирована. В 1549 г., в период правления Глинских, центральной властью вводятся губные и земские избы. Созданы губные округа, охватывавшие уезд. На общем собрании уезда избирался губной староста, который формировал губную избу из целовальников и ведавшего документооборотом дьяка.

Иван Грозный своим указом «Приговор царской о кормлениях и о службе» на землях, где отсутствовала помещичья власть, предоставил местному населению отдельные права самоуправления. Население на местах имело право избирать судей, целовальников, а также старост. Стремления Ивана Грозного не послужили созданию единой системы местных органов, но проведенные

⁵ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. М. : Проспект, 2011. С. 32.

⁶ Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. М. : Институт русской цивилизации, 2011. С. 243.

⁷ Валишевский К. Ф. Иван Грозный. М. : Икпа, 1989. С. 61.



реформы придали местному самоуправлению в тот период сословно-представительный характер.

Отметим правление Федора Алексеевича (1676—1682), который ввел должность воеводы, что можно расценивать как период контрреформ. Здесь следует сказать о создании системы земских учреждений, лаконично встроенных в приказную систему. Общественное самоуправление в данный период представлено лишь казачеством, которое формируется в XVI в. и представляет собой симбиоз общины и военной системы управления. Роль высшего органа самоуправления осуществлял военный круг. Своего рода военно-демократическое самоуправление можно было наблюдать в запорожских землях.

Петр I осуществил административно-территориальные преобразования. В 1699 г. в городах учреждена выборная должность бургомистра, который образовывал палаты бургомистра с основной функцией сбора местных податей и управления делами в городе. В 1720 г. эти учреждения были преобразованы в магистраты, они представляли собой сословные выборные органы местного самоуправления с широким кругом полномочий в различных сферах городского общества. Избрание магистратов происходило на посадских сходах. Всю систему возглавлял Главный магистрат.

Местное самоуправление во время Екатерины II нашло отражение в таких правовых актах, как Учреждение о губерниях 1775 г., Жалованная грамота дворянству 1785 г. и Грамота на права и выгоды городов 1785 г. Была создана возглавляемая дворянством система сословного местного самоуправления, которую составляли губернские магистраты и магистраты городов.

Законодательно было закреплено понятие «городское общество», которое делилось на шесть курий; органы городского самоуправления выбирались независимо от сословий⁸. К таким органам относилось городское собрание, избиравшееся из городских обывателей с большим доходом и недвижимостью в собственности. Обыватели избирали общую городскую думу и шестиглавую думу — постоянно действующий исполнительный орган в городе, наделявшуюся большим объемом полномочий. Однако фактически управление в городе осуществлялось все же государственной властью, состоявшей из дворянского сословия.

Проведенная Александром I реформа местного самоуправления 1838 г. затронула государственных крестьян. Согласно реформе, во всех казенных селах учреждались сельские общины, высшим органом становился сход, надлежало избрать сельского старосту и иных должностных лиц⁹.

Таким образом, в масштабах государства с XI в. и до отмены крепостного права приходится говорить лишь об элементах самоуправления в различных регионах с их спецификой (мелкие торговцы и ремесленники, различные сословные группы, например казаки, территории новгородских земель, сохранившие самобытные традиции самоуправления и общины).

⁸ Барышкова К. В., Подсумкова А. А. История государственного управления и муниципального самоуправления России. М., 2008. С. 44.

⁹ Бурое А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. М., 2000. С. 46.

С отменой крепостного права в 1861 г., во времена правления Александра II, общественное самоуправление начинает возрождаться. Проводимая земская реформа была методом децентрализации власти. Сторонник общественной теории самоуправления В. Н. Лешков отмечал в земских учреждениях, ответственных перед населением, «суть учреждения земства, народа». Права земских учреждений имели самостоятельный системный характер¹⁰.

Земства в своей деятельности зависели от центральной власти, которая имела право отменить любое решение, принятое земским самоуправлением, в случае если оно шло вразрез с интересами государства. Сельская община перестает отвечать потребностям государства, сдерживая развитие села. Проводимые с 1906 по 1913 г. П. А. Столыпиным преобразования всячески поощряли выход крестьян из общины, но тем не менее до 1917 г. община оставалась для села основой хозяйственной деятельности.

Считаем возможным поддержать мнение Н. С. Тимофеева о том, что «соборность, общинность, коллективизм для русского национального сознания представляет особое значение, связанное прежде всего с возрождением таких прогрессивных традиций, как коллективное лидерство и взаимная поддержка»¹¹.

На протяжении всего периода развития России примерами общественного самоуправления были:

- исторически первая форма — вечевое собрание, которое выстраивалось в вертикальную систему подчинения небольших вечевых собраний более крупным;
- соседские общины в виде улиц и концов;
- сельские общины;
- артели, которые оформлялись как братство и дружины, земское и губное управление.

Можно выделить различные виды и формы самоуправления:

- территориальное, производственное, церковное;
- сословное — традиционное крестьянское, ремесленное, купеческое, дворянское — его систему составляли губернский магистрат и магистраты городов;
- казачье самоуправление, где роль высшего органа этого военного демократического самоуправления выполнял военный круг,
- традиционными были общинные сходы, в том числе станичный сход.
- в структуру сельского общественного самоуправления входили сельские сходы и выборный староста.

Самоуправление сопутствовало всем этапам развития России, процветая или приходя в упадок и возрождаясь, в зависимости от исторических условий. Элементы самоуправления сохранялись в различных регионах с учетом их специфики. Оно не исчезало ни в Московском царстве, ни в Российской империи.

¹⁰ Лешков В. Н. Опыт теории земства // День. 1865. С. 42—44.

¹¹ Тимофеев Н. С. Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59—65.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Барышкова К. В., Подсумкова А. А.* История государственного управления и муниципального самоуправления России. — М., 2008. — 222 с.
2. *Беляев И. Д.* Лекции по истории русского законодательства. — М. : Институт русской цивилизации, 2011. — 896 с.
3. *Буров А. Н.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. — Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 2000. — 221 с.
4. *Валишевский К. Ф.* Иван Грозный. — М. : Икпа, 1989. — 420 с.
5. *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. — М. : Проспект, 2011. — 78 с.
6. *Лешков В. Н.* Опыт теории земства // День. — 1865. — С. 42—44.
7. *Першин А. Н.* Цифровые права лиц, осуществляющих предварительное расследование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 2. — С. 108—115.
8. *Постовой Н. В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. — М. : Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995. — 189 с.
9. *Пресняков А. Е.* Российские самодержцы. — М. : Книга, 1990. — 334 с.
10. *Тимофеев Н. С.* Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 8. — С. 59—65.