САМОУПРАВЛЕНИЕ РОССИИ В ИСТОРИЧЕСКОМ РАЗРЕЗЕ (IX–XIX ВВ.)

Наталья Владимировна Звезда

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, zoom719@mail.ru

Аннотация. В статье исследуется возникновение и развитие основных форм самоуправления в нашей стране в дореволюционный период. Рассматривается такая форма народного самоуправления, как вече. Вечевые собрания получили широкое распространение на Руси с ослаблением княжеской власти в период феодальной раздробленности (вторая половина XI – XII вв.), став формой управления во многих городах – центрах отдельных земель. Расцвет деятельности вече связан с усилением роли горожан в политической жизни. Отмечается важная роль такой формой самоуправления, как Земской собор – центрального сословно-представительного учреждения России в середине XVI – конце XVII вв. Приводится характеристика земских органов власти, сложившихся в результате реформы 1864 г.

Ключевые слова: Смутное время, правовой обычай, Земские соборы, позитивное право, Московское государство, русский народ, общественное правосознание

Для цитирования: Звезда Н. В. Самоуправление России в историческом разрезе (IX – XIX вв.) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 25–33. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-25-33>.

Problems of Ensuring Unity and Harmony in Russian Society

Original article

RUSSIAN SELF-GOVERNMENT IN A HISTORICAL SECTION (IX-XIX centuries)

Natalya V. Zvezdova

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, zoom719@mail.ru

Abstract. The article examines the emergence and development of the main forms of self-government in our country during the pre-revolutionary period. Such a form of national self-government as the Veche is considered. Veche assemblies became widespread in Russia with the weakening of princely power during the period of feudal fragmentation (the second half of the 11th-12th centuries), becoming a form of government in many cities - the centers of individual lands. The heyday of veche activity is associated with the strengthening of the role of citizens in political life. The important role of such a form of self-government as the Zemsky Cathedral, the central co-representative institution of Russia in the middle of the XVI - end of the XVII centuries, is noted. A description of the Zemstvo authorities that developed as a result of the reform of 1864 is given.

Keywords: Assembly, farming community, Cossack Military circle, the Council, the Zemsky Sobor

For citation: Zvezdova N. V. Russian self-government in a historical section (IX-XIX centuries). *North Caucasus Legal Vestnik*. 2021;(4):25–33. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-25-33>.

В связи с переходом современной России на шестилетнее вузовское обучение (бакалавры – 4 года, магистры – 2 года) расширился объем литературы, привлекаемой для подготовки курсовых, дипломных работ и магистерских диссертаций. А между тем, объем литературы в вузах зачастую недостаточен. Все это требует для начала хотя бы знания названий исследований, в том числе, которые в каталогах вузов не имеются. Данная статья – претендует

на пособие для преподавателей, студентов, имеет целью кратко раскрыть историю дореволюционного самоуправления, привести данные об исследовательской литературе по этому вопросу.

О самоуправлении в дореволюционной России писали буржуазные [1-4], советские [5-10], современные [11-13] ученые России, в том числе и региональные исследователи нашего времени [14], значительный материал представлен в энциклопедиях (Советская историческая энциклопедия, Советский энциклопедический словарь).

В древней и средневековой Руси важной формой народного самоуправления было вече (от слова «вещать» – говорить). Вече возникло из племенных собраний славян, собиралось для обсуждения и решения важных общих дел. Вечевые собрания получили широкое распространение на Руси с ослаблением княжеской власти в период феодальной раздробленности (вторая половина XI – XII вв.), став формой управления во многих городах – центрах отдельных земель. Расцвет деятельности вече связан с усилением роли горожан в политической жизни. В летописи вече впервые упоминается: в Белгороде – 997 г., в Новгороде Великом – 1016 г., в Киеве – 1068 г., во Владимире-Волынском – 1097 г., в Звенигороде – 1147 г., в Ростове – 1157 г., в Суздале – 1157 г., во Владимире-на-Клязьме – 1157 г., в Полоцке – 1159 г., в Переяславле – 1175 г., в Рязани – 1177 г., в Смоленске – 1185 г.

Ведению вече подлежали вопросы войны и мира, призвания и изгнания князей, выборы и смещения представителей администрации, суда и военного управления (посадников, тысяцких, а в Новгороде, также архиепископа), заключение договоров с другими землями и княжествами, наделенные землей и привилегиями, принятие законов (например, Новгородская и Псковские судные грамоты). Вечевые собрания созывались обычно по звону вечевого колокола по инициативе представителей власти или самого населения, они не имели определенной периодичности.

Вопрос о завершении деятельности вече полно отражен в Советской исторической энциклопедии (Т. 3. – М., 1963, с. 410 – 411): «Борясь за усиление своей власти, а также против антифеодальных выступлений, князья стремились к уничтожению вече. В Северо-Восточной Руси, где города в XIII – XIV вв. были ослаблены монголо-татарским вторжением, укреплявшаяся великокняжеская власть уже к концу XIV в. ликвидировала вечевые учреждения, хотя во время обострения классовой борьбы народные собрания в городах неоднократно принимали форму вече (восстания в Твери в 1293 и 1327 гг.; в Москве в 1382 г., 1445, 1547 гг.; в Костроме и Нижнем Новгороде в 1304 – 1305 гг.). Дольше всего вечевого строй удержался в Новгородской и Псковской феодальных республиках, где он достиг наибольшего развития. С присоединением к Москве Новгорода (1478 г.) и Пскова (1510 г.) вече было повсюду упразднено.

В XV – XVI вв. на Дону, Волге, Урале, Тереке, на Днепре возникают самоуправляющиеся казачьи общины (главным образом из беглых крестьян). Постепенно там образовались казачьи военно-демократические республики. На Дону, например, они представляли собой в XVI – начале XVII вв. федерацию общин, более 40 городов, 15 – 20 тыс. казаков. Верховным органом управления в этих республиках был Войсковой круг. Историк Дона П.П. Сахаров об этом времени писал: «Не одно конечно, мудрое руководство коллективного разума и воли, исходившее от Войскового круга, но еще естественный отбор, а равно кровное и механическое смешение на Дону людей различных рас, народов и сословий, выработали из донцов за 100 лет крепкую, смешанную расу, отличающуюся силой, выносливостью и удалью, незаурядной энергией и сметливостью» [16]. Войсковой круг как орган самоуправления избирал и смещал атаманов, есаулов, дьяков-писарей.

В современной России идет процесс возрождения казачества, государственная политика по отношению к казакам предусматривает сочетание государственного управления и самоуправления.

Крестьянская община на Руси издревле являлась самоуправляющейся организацией жителей или такой территории, как волость, деревня, сельцо, ряд, погост и др. Община в городе являлась союзом ремесленников (колесников, иконописцев, купцов), а ее территориальное сельское образование представляло собой союз крестьянских семей, объединяющихся для выживания в зоне рискованного земледелия и владевших сообща землей, при этом не иначе как уравнительно. Община характеризовалась коллективным владением средствами производства, полным или частичным самоуправлением. Известны такие общины, как родовая, семейная или домовая, сельская или соседская. Своим происхождением община была обязана, прежде всего, совокупным действиям еще двух начал: стремлению к самосохранению и

реализации присущего человеку принципа справедливости. Этим во многом определялось особое место общины, выделявшейся своей жизнестойкостью, гибкостью и приспособляемостью к новым историческим условиям.

В дореволюционной России община была замкнутой сословной единицей, используемой как аппарат для сбора податей. После крестьянской реформы 1861 г. она – собственник земли. По столыпинской аграрной реформе было разрешено выходить из крестьянской общины на хутора и отрубы (закон от 09.11.1906), укреплялся Крестьянский банк, осуществлялись принудительное землеустройство (законы от 14.06.1910 и от 22.10.1911) и переселенческая политика. Они имели целью ликвидации малоземелья, при сохранении помещичьего землевладения, ускорение расслоения деревни, создания в лице богатого крестьянства дополнительной опоры самодержавия. Реформа потерпела неудачу.

Исторический опыт свидетельствует, что те страны, которые сохранили до наших дней реликты прошлых эпох (многоукладность, община и др.) на пороге нового тысячелетия, обнаружили наибольшие способности к дальнейшему развитию. Американский профессор Фукуяма указывает на такую основу индустриального взлета Японии, Южной Кореи, Сингапура, Гонконга, Тайваня, как общинное сознание (а не либеральные ценности). Опыт других народов, таким образом, свидетельствует о важности традиций общины для современности. Нельзя сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что община в России длительное время составляла основу аграрного строя, традиций и национальной психологии русского народа, его стремления «к коллективным формам труда и пользования землей» [17-18].

В середине XVI – конце XVII вв. формой самоуправления являлся Земской собор – центральное сословно-представительное учреждение России. Земские соборы созывались царем, а в его отсутствие – митрополитом (позже патриархом) и Боярской думой. Земские соборы обсуждали важнейшие государственные вопросы, особенно внешней политики, зачастую связи с опасностью войны, необходимостью собрать войско и средства для ее ведения.

Первый Собор был созван царем в 1550 году для решения вопроса об отмене системы кормлений. Второй Собор, созванный в 1566 году, высказался за продолжение Ливонской войны. Следующий собор в 1598 году избрал царем Бориса Годунова. Собор 1613 года избрал на царство Михаила Романова и завершил Смуту. Он заседал почти непрерывно в течение 8 лет, помогая молодому и неопытному царю вести государственные дела. Важнейшими решениями последующих Соборов были принятие нового свода законов в 1649 году и принятие Украины в состав России в 1653 году.

С середины XVII в. деятельность Земских соборов постепенно замирает, что объясняется утверждением в России абсолютизма [19].

Уникальной формой российского варианта самоуправления являлись земства. Они были созданы в 50-е годы XVI века Иваном Грозным для того, чтобы заменить изживший себя институт кормления. В уездах и волостях избирались губные старосты (губа – округ) и их помощники – губные целовальники (присяжные), составлявшие особое присутствие – «губную избу». Ведению выборных людей передавались суд и полиция в округе, а в местах со сплошным тяглым населением – и финансовое управление: сбор податей и ведение общинного хозяйства. Однако реформа касалась исключительно свободных, «государевых», людей: дворян, горожан, «казенных» крестьян. Помещичьи и вотчинные крестьяне управлялись господскими приказчиками.

В XVII веке земское самоуправление постепенно угасает. На места посылаются воеводы, наделенные всей полнотой военной и гражданской власти.

К идее, возрождения самоуправления вернулся Петр I. Указами царя от 30 января 1699 года городское население изымалось из ведения воевод и получало право выбирать бурмистров, заседавших в бурмистерской (земской) избе. В ведение бурмистров переходил суд и сбор налогов. Основным источником злоупотреблений ускользал из-под власти воевод. 13 февраля 1720 г. на правах коллегии (министерства) был учрежден Главный магистрат, возглавивший органы самоуправления по всей России. Обязанностями Главного магистрата были создание магистратов на местах, проведение их выборов, надзор за исполнением ими административно-полицейских функций, охрана сословных привилегий горожан, «защита купцов и ремесленников от обид и притеснений», развитие торговли и ремесел, а также рассмотрение апелляций на судебные решения магистратов.

Городовые магистраты являлись коллегиальными учреждениями, состоявшими из президента, 2 – 4 бурмистров и 2 – 8 ратманов (в зависимости от величины города). Они избирались из «граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных». В ведении магистрата находились полицейские, финансовые и хозяйственные дела, уголовный и гражданский суд.

В 1727 г. магистраты были преобразованы в ратуши с подчинением их губернаторам и воеводам и существенным сужением функций.

Изданная 21 апреля 1785 г. Екатериной II «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» расширила права городского самоуправления. Она разделила горожан на 6 сословных групп, получивших свой особый статус. Именитые граждане, купцы, гости освобождались от телесных наказаний. Записанные в цехи горожане имели монопольное Право на открытие ремесленных заведений. Посадское или относившееся к шестому разряду население имело право лишь на мелкие промыслы и торговлю.

Городскому обществу Грамота давала право заводить собственность, иметь доходы с имуществ, устанавливать специальные сборы с населения.

Для участия в выборах в городское собрание устанавливался имущественный ценз в 50 руб. годового дохода и возрастной ценз в 25 лет. Самим собранием избирались городской голова, бурмистры и ратманы городского магистрата, а также старосты, судьи словесных судов, заседатели от городского сословия – в общие и сословные учреждения. Кроме того, избиралась городская дума, состоявшая из городского головы и гласных от всех шести групп населения города.

Правительственная администрация вела постоянный и пристальный контроль за органами городского самоуправления: только с разрешения губернатора созывалось городское собрание, он контролировал правильность употребления денежных сумм городским обществом. Дума перед губернатором отчитывалась в доходах и расходах.

Практически в неизменном виде органы городского самоуправления дожили до реформ Александра II [19].

Гражданские свободы представляют собой основные права, на признании которых, основан гражданский строй. Только став полноценным гражданином, человек получает возможность участвовать в управлении государственными и общественными делами. Становление политических и гражданских свобод – процесс сложный и долгий. Основная часть населения нашей страны (крестьянство) получила гражданскую свободу лишь в 1861 году в результате отмены крепостного права. Ликвидация крепостничества стала главной предпосылкой для проведения земской реформы.

Становление местного самоуправления представляет существенный научный и практический интерес. В соответствии с документами реформы 1864 г. создавались специальные структуры сословных земских органов власти. Формировались такие структуры из представителей различных социально-экономических групп населения.

Так представительными органами на местах были так называемые земские собрания, они в свою очередь подразделялись на губернские и уездные собрания. В частности уездное земское собрание формировалось посредством выборов, которые проводились отдельно по каждому из социально-экономических классов населения (куриев). Стоит отметить, что подобная форма выборов, ее еще называют куриальной формой, имеет место в ряде развивающихся стран современного мира. Так в основе деления населения на курии лежал имущественный ценз, который разделял население на три большие группы:

1-ая курия, которая состояла из состоятельных налогоплательщиков: крупных промышленников, землевладельцев, крупных предпринимателей,

2-ая курия – среднее землевладельцы и промышленники, ремесленники и др.

3-ая курия была представлена преимущественно крестьянами и другими слоями населения, не вошедшими в состав двух других курий.

Съезд представителей 1-ой курии включал в себя присутствие крупных землевладельцев, крупные и средние помещики, которые выбирали представителей от своей курии-городских гласных-выборных членов городского собрания.

Как отмечалось ранее вторая курия была представлена средними землевладельцами, промышленниками, домовладельцами и др., что касается цензов, то помимо основного имущественного, не могли участвовать в выборах лица, младше 25 лет.

Более сложный процесс реализации активного и пассивного избирательного права происходил в рамках крестьянской курии. Так, выборы проходили на многоступенчатой основе, что было обусловлено многочисленностью крестьянства как социально-экономической группы. В первую очередь избирались представители крестьянства в волостной сход. Где имел место второй этап, на котором избирались сами выборщики, а уже из их числа избирались городские гласные. Что касается количественной характеристики представителей крестьянства в Городской Думе, то несмотря на то, что крестьянство было самым многочисленным, их представители зачастую уступали количеством гласных от других курий. Срок полномочий гласных составлял 3 года. После избрания гласных (чаще всего осенью) собирались уездные земские собрания, на которых председательствовали обычно уездные предводители дворянства. Заседания уездного земского собрания были открытыми. На них мог присутствовать любой желающий. На первом собрании уездные гласные избирали из своей среды губернских гласных: от 6 уездных – 1 губернского. В состав губернских земских собраний входили предводители дворянства, председатели управ всех уездов, 2– 3 чиновника от казенных и удельных имений. Следовательно, более высокое звено земского самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов.

Губернские собрания проводились 1 раз в год (обычно в декабре), но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях собрания председательствовал губернский предводитель дворянства. В соответствии с Положением земские собрания могли издавать постановления, обязательные для всех земских учреждений.

Для текущей (оперативной) работы уездные и губернские земские собрания избирали исполнительные органы – управы в составе 3 человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4 – в уездных и до 6 – в губернских).

Кандидат на должность председателя уездной управы утверждался губернатором, губернской управы – министром внутренних дел. Если кандидатура не утверждалась, назначались новые выборы председателя. Одно и то же лицо не могло баллотироваться во второй раз. (Пятидесятилетняя практика существования земского самоуправления свидетельствует о том, что случаи не утверждения председателей управ были очень редки.)

Исполнительные органы земств были подотчетны только выборному местному органу. Отчеты управ утверждались земскими собраниями.

Государственная администрация осуществляла контроль за деятельностью земских учреждений. Предметом контроля являлись вопросы финансирования бюджета, оплаты труда земских служащих, установление налогов, содержание повестки дня земских собраний, периодичность их проведения. Губернатор мог приостановить постановление земского собрания, противоречащее законам (правда, земские учреждения имели право обжаловать решения губернатора в Правительствующий Сенат). Таким образом, контроль за органами местного самоуправления был весьма жестким.

С момента своего образования земства отчасти завесили от того кто именно служит на соответствующих должностях. Так отмечались случаи, когда на одного земского служащего приходилось более полсотни специально-приглашенных служащих, занимающихся техническими вопросами: инженеры, статисты, секретари и др.

Что касается непосредственно положения земских служащих, то ключевым отличием их статуса от частных служащих являлся тот факт, что земские служащие работают непосредственно на государство, другими словами, служили общественным интересам, в то время как частные служащие – частным интересам. При этом стоит отметить, что правовое положение земских служащих имело ряд отличий от положения обыкновенных государственных чиновников, основным из которых является тот факт, что земские служащие не входят в строгую вертикаль власти в отличие от государственных чиновников.

Подобная отстраненность от вертикали власти во многом предопределяла круг вопросов, находящихся в компетенции земских служащих. Так, земства ограничиваются исключительно вопросами местного хозяйственного характера. При этом стоит отметить, что даже такие полномочия земских служащих, контролируются государством. В частности, различного рода проекты, сметы, и иные документы связанные с затратай средств, проходили через Губернатора соответствующего политико-территориального образования.

Положение 1864 так определяло пределы ведения Земств: «земские учреждения формируются для заведования делами, относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуж-

дам каждой губернии». Что касается конкретных вопросов, относимых к ведению Земств, то на основании Положения можно выделить следующие:

- заведование денежными средствами земства;
- устройство и поддержание благоустроенности земских зданий и путей сообщения;
- заведование благотворительными организациями и фондами;
- страхование земских имуществ;
- развитие земской торговли и промышленности;
- представление правительству и губернатору сведений и заключений по соответствующим предметам ведения земств и др.

Можно выделить обязательные и факультативные функции земских служащих. Так, к обязательным функциям земств относят решение вопросов хозяйственного значения. В этом направлении на земских служащих ложились обязанности по содержанию арестантских домов и помещений, помещений для служащих полиции, обеспечение эксплуатации местных дорог и др. Среди факультативных функций, или тех полномочий, которые Земства возложили на себя самостоятельно можно выделить следующие направления деятельности Земств: страхование различных хозяйственных построек и сооружений, финансирование богаделен и других благотворительных организаций, финансирование народного образования и соответствующих образовательных учреждений и др. На последнем направлении деятельности земских служащих необходимо остановиться подробнее. Так, особенные успехи земских служащих наблюдались именно в сфере образования. Открывалось большое количество образовательных учреждений, а сами земские служащие брали на себя обязательства по подготовки преподавательского состава, а также как было отмечено ранее, занимались хозяйственным обеспечением учебных заведений. и т.п. (См. подробнее в двух монографиях Н.А. Емельянова).

Практически одновременно с земской реформой в стране проводилась реформа городского самоуправления. Данная реформа во многом была похожа на земскую, здесь также функции по хозяйственному обеспечению города передавались уже институту городского самоуправления. Среди вопросов, относящихся к компетенции новообразованного органа, можно выделить следующие: хозяйственное обеспечение городских площадей, рынков, устройство и содержание городских улиц, пристаней и др. На городское самоуправление также налагались обязанности по материальному обеспечиванию различных благотворительных организаций и также как и земские служащие, члены городского самоуправления были обязаны отчитываться о своей деятельности правительству, посредством предоставления различных смет расходов, и заключений, затрагивающих вопросы городского значения. Что касается структуры городского самоуправления, то в рамках реализации реформы были образованы три новые структуры: городские управы, городские избирательные собрания и городские думы. Целью городского избирательного собрания было формирование главного представительного органа в городе – городской думы, посредством организации местных выборов. Сами выборы проводились раз в четыре года и в них должны были участвовать представители всех социальных групп города. При этом стоит отметить, что для того чтобы иметь право голоса на таких собраниях необходимо пройти определенный ценз, в частности необходимо иметь в собственности недвижимую и уплачивать соответствующие налоги. Также, право голоса имели хозяева различных торговых и промышленных заведений, которые уплачивали все необходимые налоги. Если говорить об ограничении избирательного права, то голосовать не могли те лица, в отношении которых идет судебное разбирательство, не могут голосовать находящиеся под стражей, лица, опороченные по суду, а также лица, признанные несостоятельными. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что установившаяся в городах избирательная система была относительно демократичной для своего времени, поскольку не было каких-либо родовых цензов. Но при этом важно отметить, что, несмотря на весь демократизм созданной избирательной системы, женщины не обладали избирательным правом.

Сама избирательная система включала в себя три разряда, многие авторы отмечают, что такая структура выборов была унаследована (позаимствована) у Прусского городского уложения. Все потенциальные избиратели формировали специальные списки, в которых они располагались в зависимости от суммы уплачиваемых налогов. Так, первый разряд был представлен самыми состоятельными жителями города, крупными промышленниками, хозяйственниками, владельцами судов и др. Второй разряд состоял из людей среднего достатка, данный разряд был более многочисленным, чем первый и включал в себя ремесленников,

торговцев, средних землевладельцев и др. Третий разряд являлся самым многочисленным и состоял из людей, не вошедших в первые два разряда. При этом важно отметить, что независимо от количества представителей того или иного разряда, их представители выбирают одинаковое количество гласных в Городскую Думу. В результате получалось так, что условная тысяча мелких ремесленников избирала в думу такое количество гласных, сколько дюжина крупных ремесленников. В результате складывалась ситуация, в рамках которой власть в Городской Думе на практике переходила в руки небольшого количества крупных землевладельцев, промышленников и предпринимателей, т.е. наиболее состоятельных налогоплательщиков.

Что касается пассивного избирательного права, то избираться в Городскую Думу могло лицо, обладающее активным избирательным правом, т.е. представителем одного из трех разрядов, описанных выше. Количество городских гласных могло колебаться от 30 до 80 человек. Исключения составляли только два крупнейших города – Москва и Петербург, в Городских Думах которых могло быть по 180 и 250 гласных соответственно. Компетенция же Городской Думы была весьма обширна, так городские гласные решали вопросы об определении городских налогов и сборов, определения основных городских расходов, управления городским имуществом. Также в компетенцию Городской Думы входило вынесение определений по хозяйственным нуждам города. При этом важно отметить, что компетенция Городской Думы не распространялась на разного рода политические вопросы, так городские гласные не могли определять внутреннюю политику города, заключать различного рода внешнеполитические связи, и ограничивались исключительно вопросами хозяйственного ведения.

Решение вопросов в рамках городских собраний происходило посредством простого большинства голосов. Существовали и исключения из общего правила, так при решении вопросов о включении в состав города новых земель, о городских займах, отстранения от должности служащих городского самоуправления и др. В таких случаях необходимо участие в голосовании как минимум половины из гласных. Речь идет о принятии решений квалифицированным большинством. Что касается сферы действия принятых на Городской Думе законов, то они распространялись исключительно на территории соответствующего городского образования. А контроль за выполнением соответствующих решений и постановлений принятых Городской Думой обеспечивался органами полиции.

Также возвращаясь к вопросам компетенции Городской думы, следует еще раз отметить, возможность установления на территории города и в его пользу специальных сборов. Утверждение подобного рода сборов происходило на законодательном уровне в рамках отдельного городского образования.

Размер оценочного сбора с недвижимости не мог превышать 10 %, получаемых с нее дохода, или 1 % ее стоимости. Кроме того, в городской доход поступали суммы от совершения и засвидетельствования различных актов, с клеймения мер и весов, с аукционных продаж (в размере 2 %). Средства расходовались на содержание общественного городского управления, общественных зданий и памятников, улиц, площадей, дорог, мостов, тротуаров, водопроводов, сточных труб, прудов, городского освещения, на возмещение издержек по воинскому постою, на участие в расходах по содержанию чинов полиции, пожарных команд и помещений для них. Дума избирала из своего состава подотчетный ей исполнительный орган – городскую управу.

На данный орган возлагались новые хозяйственно-организационные обязанности, надзор за исполнением которых должен был осуществляться Городской Думой. При этом стоит отметить, что деятельность городской управы носила относительно открытый (зеркальный) характер. Так, отчеты о проделанной работе вывешивались на всеобщее обозрение на площади. В случае, если на деятельность Городской Управы поступали жалобы от жителей горда, то соответствующие вопросы разбирались на Губернском городском собрании.

Оно состояло из 7 членов. Четверо – губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты и товарищ прокурора – представляли правительство, а городской голова, председатель земской управы и мирового съезда – городское управление. Решения принимались простым большинством голосов и проводились в жизнь немедленно. Наиболее важные постановления думы подлежали утверждению правительством.

Губернатор и губернское по городским делам присутствие контролировали деятельность городского самоуправления и в случае обнаружения противозаконных действий воз-

буждали судебное преследование, которое обжаловалось только в Правительствующем Сенате (высшей судебной инстанции дореволюционной России) [19-20].

Подведем итоги. За годы возникновения, развития и упрочения отечественной государственности накоплен определенный опыт истории местного самоуправления. В древней и средневековой Руси самоуправленческой организацией были вече и крестьянская община, в XVI – XVII вв. – Войсковой круг казачества, а также центральное представительное учреждение – Земской собор. Земство в исследовательской литературе названо «уникальной формой российского варианта самоуправления». Оно было создано Иваном Грозным в 50-е годы XVI в. в целях замены изжившего себя института кормления. В XVII в. земское самоуправление постепенно угасает.

Отмена крепостного права в 1861 г. дала гражданскую свободу крестьянству. Возникли предпосылки для проведения реформы земского и городского самоуправления. 1 января 1864 г. было обнародовано «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», а 16 июня 1870 г. «Городовое положение». Новые законы были призваны осуществить замысел царизма по приспособлению самодержавного строя к потребностям капиталистического развития. Закон о земской реформе, принятый 21 мая 1917 г. Временным правительством не был осуществлен – началась Октябрьская революция.

В годы Советской власти Советы рассматривались как институт народного самоуправления. Однако, Советы 1917 – 1990 гг. так и не обрели качеств органов самостоятельно решающих вопросы местного значения, а реальная власть в этот период находилась в руках партийного аппарата, волю которого и выполняли Советы.

С принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации начался новый этап развития правовой системы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в специальной главе 8 «Местное самоуправление» установила, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [21-22].

Список источников

1. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX – XIX. М., 1910.
2. Веселовский Б. Б. История земства. – СПб., 1911.
3. Градовский, А. Д. История местного самоуправления в России. СПб., 1899.
4. Сергиевич В. Н. Вече и князь. М., 1867.
5. Греков Б. Д. Киевская Русь. М., 1959.
6. Тихомиров М. Н. Древнерусские города. М., 1956.
7. Тихомиров М. Н. Сословно-представительные учреждения (земские соборы) в России XVI в. // Вопросы истории. 1958. № 5.
8. Шмидт, С. Д. Соборы середины XVI в. // История СССР. 1950. № 4.
9. Гармиза В. В. Земская реформа и земство в исторической литературе // История СССР. 1960. № 5.
10. Косвен И. О. Семейная община и патронимии. М., 1963.
11. Буров А. А. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д.: Изд-во Ростовского ун-та, 2000.
12. Зырянов П. Н. Крестьянская община европейской России. М., 1992.
13. Егоров С. А. Бедна ли Россия демократическими традициями // Государство и право. 1997. № 6.
14. Региональные особенности местного управления и самоуправления / В.Г. Игнатов, В.И. Хрипун, А.В. Понеделков, А.В. Старостин. Ростов н/Д., 1996.
15. Емельянов Н. А. Местное самоуправление в дореволюционной России. Тула, 1997.
16. Сахаров П. П. Войсковой круг на Дону // Приазовский край. 1917. 26 мая.
17. Гуревич П. Жребий человечества // Свободная мысль. 1992. № 17. С. 13–14.
18. Сергеев В. Н. Актуальные проблемы истории отечественного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2001. № 3.
19. Емельянов Н. А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. – Тула, 1997. С. 52 – 55.

20. Звездова Н. В. Характеристика законодательства о земском самоуправлении пре-форменного периода на семинарском занятии по муниципальному праву // Ученые записки. Донской юридический институт. Т. 23. Ростов н/Д., 2004. С. 352 – 355.

21. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М., 1997.

22. Муниципальное право: учебник / под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 53 – 71.

References

1. Kiesewetter A. A. *Local self-government in Russia*. IX - XIX. Moscow, 1910. (In Russ.)
2. Veselovsky B. B. *History of the Zemstvo*. St. Petersburg, 1911. (In Russ.)
3. Gradovsky A. D. *History of local self-government in Russia*. St. Petersburg, 1899. (In Russ.)
4. Sergievich V. N. *Veche and Prince*. Moscow; 1867. (In Russ.)
5. Grekov B. D. *Kiev Rus*. Moscow; 1959. (In Russ.)
6. Tikhomirov M. N. *Old Russian cities*. Moscow; 1956. (In Russ.)
7. Tikhomirov M. N. Estate-representative institutions (zemstvo cathedrals) in Russia XVI century. *Issues of history*. 1958;(5). (In Russ.)
8. Schmidt S. D. Cathedrals of the middle of the XVI century. *History of the USSR*. 1950;(4). (In Russ.)
9. Garmiza V.V. Zemsky reform and zemstvo in historical literature. *History of the USSR*. 1960;(5). (In Russ.)
10. Indirect I.O. *Family community and patronymies*. Moscow; 1963. (In Russ.)
11. Burov A. A. *Local self-government in Russia: historical traditions and modern practice*. Rostov n/D.: Publishing House of Rostov University, 2000. (In Russ.)
12. Zyryanov P. N. *Peasant community of European Russia*. Moscow; 1992. (In Russ.)
13. Egorov S. A. Bedna whether Russia is a democratic tradition. *State and law*. 1997;(6). (In Russ.)
14. *Regional features of local government and self-government*. V.G. Ignatov, V.I. Khripun, A.V. Ponedelkov, A.V. Starostin. Rostov n/D., 1996. (In Russ.)
15. Emelyanov N. A. *Local self-government in pre-revolutionary Russia*. Tula, 1997. (In Russ.)
16. Sakharov P.P. Military Circle on the Don. *Priazovsky Territory*. 1917. May 26. (In Russ.)
17. Gurevich P. Lot of mankind. *Free thought*. 1992. № 17. Page 13-14. (In Russ.)
18. Sergeev V. N. Current problems of the history of domestic self-government. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2001;(3). (In Russ.)
19. Emelyanov N. A. *Reform of local power: from government to populism*. Tula, 1997:52–55. (In Russ.)
20. Zvezdova N. V. Characterization of legislation on Zemstvo self-government of the pre-form period at a seminar session on municipal law. *Scientific notes. Don Law Institute*. Т. 23. Rostov n/D., 2004:352–355. (In Russ.)
21. Kutafin O. E., Fadeev V. I. *Municipal Law of the Russian Federation*. Moscow; 1997. (In Russ.)
22. *Municipal law: textbook/under the general*. Ed. Yu.A. Dmitriev. Moscow; 2005:53–71. (In Russ.)

Информация об авторе

Н. В. Звездова – канд. юрид. наук, доц. кафедры конституционного и муниципального права.

Information about the author

N. V. Zvezdova – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 18.11.2021; одобрена после рецензирования 03.12.2021; принята к публикации 04.12.2021.

The article was submitted 18.11.2021; approved after reviewing 03.12.2021; accepted for publication 04.12.2021.