

**А.С. Милосердов**

*Международный юридический институт*

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИСТОРИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Правовая основа для местного управления создается с учетом исторического опыта, накопленного в данной сфере в предшествующие периоды развития страны. Говоря о наличии исторического опыта местного самоуправления в России, нельзя не вспомнить о Псковской и Новгородской феодальных республиках периода раздробленности. Особенности их государственного устройства определялись отдаленным положением от остальных русских земель, невозможностью развитого хлебопашества из-за климатических условий, активным участием в торговых оборотах, что облегчалось близостью к главным речным бассейнам Восточно-Европейской равнины. В результате основой местного народного хозяйства стало не хлебопашество, а ремесло и торговля. Это и предопределило большую демократичность политического устройства. Новгородцы, например, ввели в свой государственный строй такие важные начала, как избирательность высшей администрации и ряд, то есть договор, с князьями. Посадник, тысяцкий и даже епископ выбирались на вече. Князь, необходимость которого диктовалась внешней опасностью (вспомним борьбу Александра Невского с немцами и шведами), крестным целованием скреплял права новгородцев. Князь был в Новгороде высшей правительственной и судебной властью, руководил управлением и судом, скреплял сделки. Но все эти полномочия он совершал не по своему усмотрению, а в присутствии и с согласия посадника.

Вече, которое по своей сущности являлось городским собранием, собиралось по звуку вечевого колокола и состояло из свободного мужского населения. Проекты решений, обсуждавшихся на вече, готовила городская верхушка - совет господ, который имел большее значение в политической жизни города. Доктор юридических наук, профессор О.В.

Мартышин убедительно доказал наличие у Новгородского веча законодательных функций, а также то, что вече порой выступало в качестве органа исполнительной и судебной власти [1]. Однако в процессе исторического развития, связанного с централизацией государства и укреплением самодержавия, республиканский опыт Пскова и Новгорода не получил своего продолжения, оказался невостребованным. Более того, по мнению некоторых исследователей, вече стало вырождаться еще до присоединения Новгорода к Москве, происходила «аристократизация институтов вечевой демократии». Так, В.В. Еремян указывает, что в пятнадцатом столетии «вече – как одна из форм народовластия и непосредственной демократии – все явственнее превращается в свою противоположность и, фактически, становится «политической игрушкой» в руках нескольких боярских и торгово-купеческих фамилий...» [2].

Необходимость сильной централизованной государственной власти в российских условиях определялась рядом объективных факторов, среди которых исследователи выделяют, в первую очередь, географическое положение страны, которое обуславливало постоянную внешнюю угрозу, огромный размер территории страны, большое количество населения при его слабой плотности, национальную, языковую, религиозную и хозяйственно-бытовую дифференциацию населения [3. С. 5]. Тем не менее, анализ общественно-политического состояния Древней Руси до варягов, принятия христианства и татарского нашествия говорит о том, что в механизмах, приемах и структурах осуществления властных полномочий наблюдалось господство вечевого начала, что создавало условия для своеобразного и во многом уникального распределения власти [4].

После монголо-татарского нашествия, изменившего историческую судьбу нашей страны, направление развития отечественной государственности оказалось повернуто в другую сторону – в сторону единовластия и самодержавного правления, что было обусловлено не только татарским влиянием, но и восприятием некоторых византийских традиций. В период преодоления феодальной раздробленности и возвышения Московского княжества отмечено усиление деспотического начала княжеской власти. В итоге, развитие российской государственности пошло по-иному, чем в Западной Европе,

пути. Подавление личности, доминирование публичного права над частным препятствовало развитию в массовом сознании идей свободы, равенства, индивидуализма, то есть тех идей, которые легли в основу развития местного самоуправления в Европе.

С середины XVI в. начинается новый период в истории государства, который в отечественной историографии называется периодом сословно-представительной монархии. Сословно-представительная монархия - это форма правления, при которой власть государя в определенной степени ограничена наличием какого-либо органа сословного представительства. Через этот орган власть имеет возможность обращаться к обществу и узнавать об общественных запросах. В европейских странах монархия с сословным представительством возникает в период зрелого феодализма. В Англии органом сословного представительства стал парламент, во Франции - Генеральные штаты, в Испании - кортесы, в Польше и Чехии - сейм, в Германии – ландтаги, в Швеции - риксдаг. В России органом сословного представительства стали земские соборы.

В отличие от соответствующих органов в европейских странах, земские соборы не были постоянным учреждением, не имели определенной законом компетенции. Они не обеспечивали прав и интересов всего народа. Роль третьего сословия была гораздо слабее по сравнению с аналогичными учреждениями западноевропейских стран. Фактически земские соборы не ограничивали, как представительные учреждения Европы, а укрепляли власть монарха. В процессе перехода от сословно-представительной к абсолютной монархии они прекратили свое существование, не воплотив своих традиций в элементах местного самоуправления.

В период сословно-представительной монархии, помимо выборных земских соборов, в процессе модернизации системы государственного управления элементы выборности усилились и в системе местной власти.

В процессе земской реформы Ивана Грозного на смену наместникам и волостелям пришли выборные из зажиточных кругов посадского и крестьянского населения, земские власти. Земские учреждения, распространявших свою власть на тяглых жителей посада и

черносошное крестьянство, создавались, как правило, в первую очередь в тех районах, где отсутствовало вотчинное и помещное землевладение.

Наряду с земской реформой, Иван Грозный проводил и губную реформу. Возникшие в ходе преобразований 30-40-х гг. шестнадцатого столетия органы губного самоуправления стали важным звеном в местном управлении до конца 17 в., сосредоточив в своих руках всю полноту власти по управлению подведомственной территорией.

Возглавлял губное ведомство губной староста. Центральная власть, возлагая на старост всю ответственность за проведение карательной политики на местном уровне, вводила определенные цензовые ограничения для занятия этой должности: социальная принадлежность, имущественный ценз и ценз грамотности.

Государство не допускало занятия должности губного старосты представителями из низших категорий населения, так как она имела и государственное значение. В основе избрания лежал классовый принцип - в старосты избирались из детей боярских и дворян, то есть той группы господствующего класса, на которую в первую очередь опиралось правительство в своей борьбе за укрепление централизованного государства.

Следующим необходимым условием, для избрания на должность была "прожиточность", т.е. обладание определенным материальным достатком.

В документах 16 в. говорилось, что губным старостой должен быть состоятельный и грамотный дворянин [5]. Это было связано с тем, что глава губного ведомства отправлял свои обязанности безвозмездно, так как получение им жалованья за службу законодательством не предусматривалось. Другие выборные (целовальники, сторожа) получали за службу особое материальное вознаграждение. В то же время, законодателем не было предусмотрено даже какого-либо поощрения старосте за добросовестное выполнение своих обязанностей, как это было в отношении земских старост. Поэтому в губных грамотах постоянно указывается на необходимость соблюдения требования о "прожиточности" претендента в губные старосты.

Основным принципом формирования губных учреждений был принцип выборности представителей от местного общества, как наиболее соответствующий духу

складывающейся в России сословно-представительной монархии. Однако при утверждении на должность главы губного ведомства иногда допускались отступления от выборного начала. Например, назначались старосты в северные города в силу отсутствия там служилых людей и преобладания черных земель. Если результаты выборов не удовлетворяли правительство, то центральная власть сама вмешивалась в это дело и предписывала назначить губного старосту без выборов. Как отмечал М.Ф. Владимирский-Буданов, в губных наказах, в частности в Медынском губном наказе 1555г., определяется новый порядок формирования губных учреждений - назначение царской властью лиц, возглавляющих ведомство, и уже в тексте наказа они указываются поименно [6. С. 196]. Кроме того, свобода выбора губного старосты населением территории, находящейся в частных владениях, была резко ограничена волеизъявлением владельца, на чье имя была выдана грамота.

Если занимать должность губного старосты могли представители не от всех групп населения, то в его выборах должно было участвовать все население округа: дворяне, дети боярские, все духовные власти, посадские люди и крестьяне. Хотя случались такие выборы, в которых принимали участие одни служилые люди и духовенство или же только дворяне и дети боярские [7].

Срок полномочий старосты определен не был. Неограниченность сроков приводила к тому, что должности на много лет закреплялись за определенными лицами. Сменить старосту само земство не могло, несмотря на то, что оно его выбрало. Причем, даже жалобы на многочисленные злоупотребления не всегда влекли к отставке выборных. Как отмечает Н.А. Максимова, правительство ревностно охраняло авторитет губных старост, которые проводили в жизнь карательную политику государства, и не давало их в обиду, особенно если функции по борьбе с разбоями старосты выполняли хорошо [8]. Такое положение приводило к отрыву губного аппарата от местного общества и росту противостояния между населением и губными властями.

Вторым лицом в губном аппарате был губной целовальник, выбирался который только сошными людьми: посадскими и крестьянами. Эти выборы производились по

указанию губного старосты. Иногда вместо выбора целовальника местные жители нанимали его. Для утверждения в должности вновь избранного целовальника присылали в Москву, в Разбойный приказ, где его приводили к крестному целованию (отсюда и слово «целовальник»).

Письменной частью в губной избе заведовал губной дьяк, или подьячий, являвшийся далеко не второстепенной фигурой в аппарате губного ведомства. Необходимым условием для занятия этой должности служил определенный уровень грамотности. Занимали должность дьяка либо по выбору, либо по найму. Лицам, занимающим эту должность, предоставлялись определенные льготы. Так, дворы губных дьяков относились к числу нетяглых, то есть не подвергались налогообложению [9]. Кроме этого, дьяк за выполняемую работу так же, как и целовальник, получал вознаграждение.

При губной избе находились также прежние сельские или городские полицейские власти: сотские, пятидесятские и десятские, являвшиеся низшими выборными лицами в ведомстве. Выбирались они самими жителями и приводились к присяге губными старостами. Перечисленным выборным предписывалось преследовать разбойников и татей, наблюдать за приезжими, а также выполнять и другие обязанности полицейского характера.

В целом, основными обязанностями избираемых губных органов, был сыск и расправа с "лихими людьми" - разбойниками, а позже и татями. Кроме того, губные старосты призваны были не только вести на местном уровне борьбу с преступными элементами, но и пресекать любые антифеодальные выступления крестьян и посадских низов, которые центральной властью также рассматривались как "грабеж" и "разбой", посягающие на феодальную собственность и представляющие угрозу дальнейшему развитию феодального государства.

Как справедливо отмечает Н.А. Максимова, «Характерной чертой системы местного управления на протяжении изучаемого периода являлось тесное переплетение административной и судебной деятельности, когда, выполняя свои обязанности по

управлению подведомственной территорией, должностное лицо одновременно осуществляло и разбор судебных тяжб» [4].

Следует отметить, что наряду с расширением с середины 16 века компетенции губных органов в судебной области, губные старосты начинают привлекаться к выполнению дел; выходящих за рамки их прямых обязанностей и становятся исполнителями всевозможных правительственных распоряжений, что наиболее отчетливо проявилось в период опричнины, когда именно губным старостам как твердой руке дворянского самоуправления поручалось проведение опричных переделов и описаний земель. Все это превратило губные органы в наиболее важный и приемлемый с точки зрения центральной власти органы местного управления, которым можно было поручать проведение самых различных дел.

На развитие городского самоуправления в России существенное влияние оказал затяжной характер феодальных отношений. Российские города оставались в системе феодальной экономики и не получили независимости, подобно городам в западных странах. В силу этой причины, города длительное время оставались княжеской резиденцией и управлялись государственными чиновниками. Однако общественное самоуправление сохранялось в городах во все времена. Развитие ремесел разнообразило социальный состав городов, возникли цеховые организации, основанные на социальных признаках, появилось купечество.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1994.
- [2] Еремян В.В. Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству). М., 2005.
- [3] Иванникова И.А. Исторический опыт реформ местного самоуправления на юге России // Проблемы становления гражданского общества на юге России: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Армавир, 2004.

- [4] Максимова Н.А. Местное самоуправление России в 16-17 веках (историко-правовое исследование): Дисс... к.ю.н. Саратов, 1996.
- [5] Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М., 1992.
- [6] Пашенцев Д.А. Российское государство и право: некоторые особенности развития //Актуальные проблемы права в современной России: Сборник статей. Вып.2. М., 2003.
- [7] Пуздрач Ю.В. Становление конституционализма в России. М., 2001.
- [8] Российское законодательство X-XX веков: В 9-ти тт. Т.2.
- [9] Толкушкин А. В. История налогов в России. М., 2001.