

Марушкин Николай Васильевич

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ПЕРИОДА ИМПЕРИИ

В статье обосновывается тезис о формировании самоуправленческих начал в России имперского периода двумя путями: сложившимся исторически путем развития самоуправления общин естественных поселений – городов – и сельских обществ, а также посредством распространения государством самоуправленческих механизмов на уровень объектов административно-территориального устройства – уездов и губерний.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/7-1/35.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 7 (33): в 2-х ч. Ч. I. С. 141-143. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/7-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

5. Лазарева В. А. Укрепление законности и борьба с преступностью // Законность. 2005. № 5. С. 54-57.
6. Лопаткина Н. А. Институт судебного контроля на досудебных стадиях уголовного процесса России: автореф. дисс. ... к.ю.н. Краснодар, 2002. 27 с.
7. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 87-ФЗ от 5 июня 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 174-ФЗ от 18 декабря 2001. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2004. 46 с.

INVESTIGATIVE AGENCY HEAD'S CONSENT TO APPLICATION INSTITUTION BY INVESTIGATOR IN COURT: NECESSITY OR IMPEDIMENT

Magomedov Anvar Shamil'evich
Dagestan State Institute of National Economy
Anvargisik@mail.ru

The author reveals the procedural-legal status of the investigative agency head, its correlation with the investigator's procedural autonomy, pays special attention to the procedure of obtaining the investigative agency head's consent to application institution in court on procedural actions allowed on the basis of court decision, and suggests legislative amendments to the Criminal-Procedural Code of the Russian Federation.

Key words and phrases: investigative agency head; investigator; departmental procedural control; judicial control; prosecutor's supervision; investigator's procedural autonomy.

УДК 34

Юридические науки

В статье обосновывается тезис о формировании самоуправленческих начал в России имперского периода двумя путями: сложившимся исторически путем развития самоуправления общин естественных поселений – городов – и сельских обществ, а также посредством распространения государством самоуправленческих механизмов на уровень объектов административно-территориального устройства – уездов и губерний.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; городское самоуправление; земское самоуправление; территориальная основа.

Марушкин Николай Васильевич

*Нижегородский институт управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*
mr.mnv@yandex.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ПЕРИОДА ИМПЕРИИ[©]

Актуальность темы настоящей статьи продиктована, прежде всего, тем, что в условиях продолжающегося процесса развития институтов местного самоуправления в России эффективному решению ряда вопросов оптимизации его территориального устройства может способствовать осмысление исторического правового опыта формирования территориальных основ местного самоуправления на ранних этапах его становления.

До сегодняшнего дня современная наука не смогла сформировать единой, общепризнанной точки зрения о времени зарождения местного самоуправления в России. Так, в частности, Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин говорят о трех сложившихся в научной среде подходах к указанной проблеме [13].

Попытки государства в течение XVIII – первой половины XIX века предать некоторый импульс развития самоуправленческим началам в обществе были осторожны и непоследовательны. Наибольшего успеха, на наш взгляд, указанная политика достигла лишь в вопросе формирования системы сословного самоуправления. Фактически изначальные самоуправленческие начала, имевшие место в Российском государстве, в значительной степени выражались лишь в избрании должностных лиц. Так, в конце XIX века А. А. Пороховщиковым отмечалось, что «вся философия самоуправления сводилась, в сущности, к одной лишь удаче выборов» [17, с. 84], а А. Д. Лохвицким прямо указывалось, что целью самоуправления в России XVIII – первой половины XIX века было достижение положения, при котором «значительное число лиц в управлении губернией были местного происхождения, при том одобренные сословиями» [12, с. 25].

Говоря о функциях введенных в 1699 году земских изб – городских выборных органов управления, А. Б. Каменский отмечает, что последняя «должна была ведать сбором налогов и исполнять судебные функции» [8, с. 61]. Стоит согласиться с мнением А. Н. Кокотова и А. С. Саломаткина об общегосударственном характере отмеченных направлений деятельности [10, с. 61–62], однако как ими же и справедливо отмечалось, что в данном случае «самоуправление на местах использовалось государством как способ вовлечения населения в решение собственных задач. Можно сказать и иначе – самоуправление заключалось в перекалывании на население общегосударственных функций под его же, населения, ответственность» [Там же, с. 61]. Оценивая роль реформы 1699 года, А. Б. Каменский обоснованно указывал на то, что «с этого времени город рассматривался властью как самостоятельная административная единица» [8, с. 62], фактически – место пребывания и функционирования особых органов власти, решающих государственные задачи, но сформированных на новых началах: из местных жителей на основе принципа выборности. Последующая замена земских изб городскими магистратами и ратушами в 20-х годах XVIII века фактически не оказала заметного воздействия на перечень решаемых ими вопросов [3, с. 6].

В значительной мере поворотной точкой на пути к формированию в дальнейшем сословного городского самоуправления стал комплекс реформ 70–80-х годов XVIII века и в первую очередь – принятие Городового положения 1785 года [16, с. 338–384]. Как писал И. И. Дитятин, «обратив население каждого города во всей его совокупности в одно «общество» со всеми признаками юридического лица, Екатерина II тем самым навсегда отказалась от взгляда на него как на пункт, населенный исключительно торгово-промышленным классом» [7, с. 429]. Так, произведенная попытка создания сословного городского общества, введение выборных, самоуправляющихся городских общественно-административных механизмов и правовые акты их закрепившие, по мнению Л. В. Гильченко, «были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам» [3, с. 11]. Тем самым российский город XVIII века, будучи нормативно включенным в систему административно-территориального устройства губерний в качестве его структурной составляющей, стал, в значительной мере территориальной основой реализации отдельных самоуправленческих начал.

Самоуправление земское, будучи институтом, наиболее близким к местному самоуправлению, в общепринятом на сегодня смысле, так же имело своим началом самоуправление сословное. Указанную точку зрения, в частности, разделяли А. Д. Градовский [5, с. II], А. Д. Лохвицкий [12, с. 117], М. И. Свешников [18, с. 121–122].

Изначальный сословный характер городского и земского самоуправления, вне всякого сомнения, являлся тормозом их дальнейшего развития и возможного перехода на принципиально новый уровень, что справедливо отмечалось прогрессивными исследователями рубежа XIX–XX вв. Так, среди начал, которые должны были лечь в основу кардинальной реформы местного самоуправления, В. М. Гессен выделялся принцип бессословности местного самоуправления [2].

Тем не менее, на рубеже XIX–XX вв. земское и городское самоуправление получают в общем виде нормативно закреплённые компетенционные основы, нашедшие выражение в дефиниции «местные пользы и нужды» [4, с. 3]. Тем самым, законодателем впервые делается попытка придать самоуправлению черты, выделяющие его из иных видов управления. Развивая приведенное выше понятие, А. Д. Градовский писал: «исходной точкой для определения местных польз и нужд может быть принят круг интересов, непосредственно, так сказать вытекающих из факта общения известной массы людей на определенном, более или менее ограниченном пространстве земли» [6, с. 26].

Следует отметить, что формирование отечественной системы местного самоуправления на основе земств, по сути, так и не завершившееся к началу революционных событий 1917 года, происходило сугубо в рамках административно-территориального устройства губерний и приравненных к ним территорий, что в значительной мере объясняется историческими особенностями развития российской государственности. Изучая исторический опыт формирования самоуправленческих начал, А. Д. Градовский обоснованно отмечал, что в России «силой вещей, местное управление образовалось по типу общегосударственного управления с большим даже преобладанием в нем начала единоличного» [Там же, с. 38]. О чертах земского самоуправления, сближавших его с управлением государственным, говорят и современные исследователи [20, с. 143]. Н. Л. Пешиным такой процесс оценивался как мера вынужденная, о чем он писал: «при попытке последовательного осуществления в России общественной теории самоуправления практическая сразу стала очевидной невозможность ее реализации в полном объеме, центральная власть пришла к осознанию необходимости придания земствам государственных функций, сохранения государственного контроля за земскими органами. Иными средствами сохранить жесткую управляемость территориями было невозможно» [15].

Вопрос о природе земского и городского самоуправления до настоящего момента дискусионен. Ряд современных специалистов говорят о земских учреждениях как об органах местного самоуправления. Такова, в частности, позиция М. В. Баглая [1, с. 743], Е. М. Ковешникова [9, с. 48–63], Р. Т. Мухаева [14, с. 190–191], Н. Л. Пешина [15], А. Н. Смирнова [19, с. 88] и ряда других авторов. В значительной мере такая точка зрения имеет своими истоками близкую концепцию, сложившуюся в среде отечественных государствоведов рубежа XIX – начала XX века. Однако следует отметить, что понимание сущности местного самоуправления представителями земского движения и научной общественности указанного периода существенно отличалось от современного. Так, согласно весьма популярному определению местного самоуправления, введенному на рубеже XIX–XX веков в научный оборот Н. И. Лазаревским, последнее «есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность централизации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением» [11, с. 51].

В территориальном отношении земское самоуправление охватывало собственно губернии и административно-территориальные единицы первого порядка – уезды. Города входили в сферу деятельности городского самоуправления. В свою очередь, низовая административно-территориальная единица – волость – являла собой совокупность самоуправляющихся сельских обществ. Именно в «традициях местного самоуправления» [21, с. 124], свойственных русской сельской общине, представители коллектива авторов под руководством Н. И. Матузова и А. В. Малько видели ключевые начала, имеющие методологическое значение для анализа отечественного права.

Учитывая изложенное выше, необходимо отметить, что формирование самоуправленческих начал в России имперского периода в целом осуществлялось, на наш взгляд, двумя путями: сложившимся исторически путем развития самоуправления общин городов и сельских обществ, а также посредством распространения государством самоуправленческих механизмов на уровень уездов и собственно губерний. Указанный исторический опыт в дальнейшем был не только активно использован в советском государственном строительстве, но и при формировании современной отечественной системы местного самоуправления.

Таким образом, на начало XX века единицы административно-территориального устройства губерний, помимо задач территориальной организации органов государственной власти на местах, играли роль территориальной основы формируемого местного самоуправления. Поселения же, в свою очередь, являясь территорией сохраняющегося самоуправления сословного, так же закрепили за собой функции территориальной основы функционирования местного самоуправления.

Список литературы

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. 752 с.
2. Гессен В. М. Вопросы местного управления [Электронный ресурс]. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1904. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/5167418/> (дата обращения: 18.02.2012).
3. Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. М.: МОНФ, 1998. 64 с.
4. Городовое положение, Высочайше утвержденное 11-го июня 1892 года / сост. В. В. Волк-Ланевский. СПб., 1892. 230 с.
5. Градовский А. Д. История местного управления в России. СПб.: Печатня В. Головина, 1868. Т. 1. 384 с.
6. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Ч. 3. Органы местного управления // Градовский А. Д. Собрание сочинений. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1904. Т. 9. 793 с.
7. Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. СПб.: Тип. П. П. Меркулева, 1875. Т. I. Введение. Города России в XVIII столетии. 508 с.
8. Каменский А. Б. Центральное и местное управление и территориальное устройство в контексте реформ XVIII века // Административно-территориальное устройство России. История и современность. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 58-99.
9. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2002. 272 с.
10. Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.
11. Лазаревский Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сб. статей. СПб., 1903. С. 1-61.
12. Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. 227 с.
13. Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для вузов / под ред. Н. А. Игнатюк. М.: Юстициформ, 2005. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Мухаев Р. Т. Правовые основы Российского государства. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 352 с.
15. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Электронный ресурс]. М.: Статут, 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. XXII. 1174 с.
17. Пороховщиков А. Россия накануне XX столетия. М.: Университетская типография, 1889. 213 с.
18. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892. 568 с.
19. Смирнов А. Н. Местное самоуправление как политико-правовой институт // Экономические споры: проблемы теории и практики. 2007. № 1. С. 86-97.
20. Степанский А. Д. Модернизация административно-территориального устройства России в пореформенную эпоху // Административно-территориальное устройство России: история и современность. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 132-168.
21. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.

TERRITORIAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FORMATION IN THE RUSSIAN EMPIRE PERIOD

Marushkin Nikolai Vasil'evich

Nizhnii Novgorod Institute of Management

of Russian Academy of National Economy and State Service under the Russian Federation President

mr.mnv@yandex.ru

The author substantiates a thesis about the formation of self-government principles in Russia's imperial period in two ways: in the historical way of self-government development in the communities of natural settlements – towns – and rural communities, as well as through the dissemination of self-government mechanisms by the state at the level of administrative-territorial units – districts and provinces.

Key words and phrases: local self-government; town self-government, zemstvo self-government; territorial foundation.