

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Упоров И.В. Исполнительная власть на уровне местного самоуправления в Российской Империи // Академия педагогических идей «Новация». – 2017. – № 07 (июль). – АРТ 103-эл. – 0,2 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Аннотация: В статье раскрываются особенности правового регулирования исполнительных органов местного самоуправления в Российской империи. Отмечается, что институт местного самоуправления стал отграничиваться от системы государственной власти сравнительно поздно – лишь с екатерининской эпохи, а именно с принятием Городового положения 1785 г. Тогда были определены и исполнительные органы – шестигласная дума и городской голова, которые подчинялись городской думе. Следующий важнейший этап развития местного самоуправления связывается с либеральными реформами 1860-х гг. Тогда исполнительные органы местного самоуправления – земские и городские управы, а также председатель земской (городской) управы. В работе раскрывается статус и компетенция исполнительных органов местного самоуправления.

Ключевые слова: исполнительные органы, местное самоуправление, государство, полномочия, компетенция, городское собрание, управа.

Uporov Ivan Vladimirovich,
Doctor of History, Candidate of Sciences, Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Russia, Krasnodar

EXECUTIVE POWER AT THE LOCAL LEVEL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE

Annotation: The article reveals the peculiarities of the legal regulation of the executive bodies of local self-government in the Russian Empire. It is noted that the institution of local self-government began to be delimited from the system of state power relatively late - only from the Catherine's epoch, namely, with the adoption of the Township Regulations of 1785. At that time, the executive bodies - the six-pronged Duma and the mayor - were subordinated to the city дума. The next most important stage in the development of local self-government is associated with the liberal reforms of the 1860s. Then the executive bodies of local self-government are zemstvo and city councils, as well as the chairman of the zemstvo (city) government. The work reveals the status and competence of the executive bodies of local self-government.

Keywords: executive bodies, local self-government, state, powers, competence, city assembly, council.

Говоря о местном самоуправлении в истории России, следует отметить, что в современном его понимании (то есть, исходя из действующего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1]) оно стало развиваться сравнительно поздно – начиная, с екатерининской эпохи, а до этого на местном уровне наблюдалось, за небольшим исключением, не самоуправление, а государственное управление «сверху» посредством функционирования местных органов государственной власти с их иерархической подчиненностью [2; 3; 4]. 21 апреля 1785 г. в Российской империи было принято Городовое положение [5], в котором были отрегулированы вопросы деятельности городской думы и ее исполнительных органов, которые как органы власти (пусть тогда с весьма незначительными полномочиями) впервые на законодательном уровне были отграничены от органов государственной власти.

В качестве исполнительного органа местного самоуправления выступала «шестигласная дума», что следует из ст. 173 Городового положения («для всегдашнего отправления дел»), а также «городской глава», избираемые общей городской думой. Однако разделение полномочий между ними отсутствует. Кроме того, Городовое положение не определяло особенностей взаимоотношений между городским самоуправлением и по прежнему действовавшими городскими магистратами, городскими ратушами, бургомистрами, другими органами государственной власти на местах (полиция, суд, таможня и др.). Не были определены и полномочия ремесленных управ, которые, к тому же, по современным представлениям, следует относить не к органам местного самоуправления, а к ассоциациям (союзам) промышленников.

Нельзя также забывать о том, что в абсолютистском государстве самостоятельность местного самоуправления была относительной, и любое неуютное властям решение городских органов самоуправления могло быть без каких-либо затруднений отменено. Тем не менее даже при таких условиях шестигласная дума и городской голова имели определенные полномочия (вопросы благоустройства, развития торговли, промыслов, защиты сословных прав и др.). Новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с известными реформами местного самоуправления второй половины XIX в. 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях [6]. Согласно этому акту исполнительным органом земского собрания была земская управа (уездная, губернская), председателя которой утверждал губернатор (на уездном уровне) или министр внутренних дел (на губернском уровне).

Круг деятельности земских учреждений ограничивался в основном местными хозяйственными делами, среди которых: «заведование имуществами, капиталами и денежными суммами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства; меры обеспечения народного продовольствия; заведование земскими благотворительными заведениями и прочими мерами призрения, способы прекращения нищенства, попечение о построении церквей; управление делами местного страхования имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; участие преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах; содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными

насекомыми и животными; исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, и участие в делах о почтовой повинности; раскладка тех государственных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагается на земские учреждения, на основании изданных о том узаконений или особых распоряжений; назначение, раскладка, взимание и расходование, на основании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удовлетворения земских потребностей губернии или уезда; представление, чрез губернское начальство, высшему правительству сведений и заключений по предметам, касающихся местных хозяйственных польз и нужд губернии или уезда, и ходатайство, по сим предметам, также чрез губернское начальство; доставление, по требованиям высших правительственных учреждений и Начальников губерний, сведений, до земского хозяйства относящихся; производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений; дела, которые будут вверены земским учреждениям, на основании особых уставов, положений или постановлений» [6].

Структуру исполнительного органа земского учреждения можно проследить на примере Губернской Земской Управы (в Положении все слова с заглавных букв). Согласно ст. 56 Положения Управа состоит из Председателя и шести членов, избираемых на три года Губернским земским Собранием из своей среды. Избранный Земским Собранием Председатель Губернской Управы утверждается в должности Министром Внутренних Дел. В случае отсутствия Председателя его место занимает один из членов Управы, также с утверждения Министром Внутренних Дел. Подобным образом структурировался исполнительный орган на уровне уезда.

Мы полагаем, что подобный подход (избрание исполнительного органа представительным органом при условии, что сам исполнительный орган является коллегиальным и состоит из гласных, то есть депутатов представительного органа) заслуживает внимания современного законодателя, учитывая, что в настоящее время в России в местных администрациях в лучшем случае работает единственное избранное населением лицо – глава муниципального образования, совмещающий свою должность с должностью главы местной администрации. В первые годы реализации земской реформы царское правительство относилось достаточно лояльно к деятельности земских учреждений. Однако с конца 1860-х гг. правительство шаг за шагом стало ограничивать земское самоуправление [7, с. 129].

16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение [8]. Здесь указывалось, что «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно» - эта норма вполне корреспондирует со ст. 12 современной Конституции России 1993 г. Предусматривались следующие учреждения городского общественного управления: городские избирательные собрания, городская дума, городская управа, городской голова. Распорядительные функции предоставлялись Городской думе, Управа же являлась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Члены Управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией, и могли быть отстранены от должности и переданы суду постановлением думы. Городской голова также избирался Думой, но утверждался в должности в зависимости от ранга города либо губернатором, либо министром внутренних дел. Городской голова не только возглавлял городскую Управу, но и являлся

председателем городской думы.

Важно еще раз подчеркнуть, что земские и городские органы местного самоуправления не были включены в систему государственных власти и формально не подчинялись местным правительственным чиновникам. Однако государственный аппарат в лице министра внутренних дел и губернаторов имел достаточно полномочий для контроля и определенного влияния на их деятельность. В частности, серьезным отступлением от принципа независимости органов самоуправления являлся порядок утверждения губернаторами выборных должностных лиц - председателей городских и земских уездных управ.

Однако такое положение вполне объяснимо, если учесть, что Россия и в то время еще формально являлась абсолютной монархией (до 1906 г., то есть до учреждения Государственной Думы). В дальнейшем, после покушения на императора в марте 1881 г. наступила эпоха контрреформ, что отразилось и на институте местного самоуправления, деятельность которых стала приобретать политическую окраску. И хотя степень демократичности при формировании местного самоуправления была снижена (так, печать сообщала, что нет ни одного вида постановлений органов земств, которые не могли быть отменены административной властью [9, с. 44], а число членов земской управы было сокращено с 6 до 2, и для их увеличения определялась специальная процедура, предполагающая санкцию министра внутренних дел), нельзя не отметить, что правовое регулирование деятельности местного самоуправления, в том числе его исполнительных органов, стало регулироваться значительно более содержательно и системно. Так, новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях (в редакции 1890 г.) [10] устанавливало достаточно определенный статус Земской Управы. В

частности, согласно ст. 97 Положения на Управу возлагалось «непосредственное заведование делами земского хозяйства и управления и подлежащих уставов и узаконений согласно сему Положению и указаниям Земских Собраний» [10]. Отмечалось, что Земские управы: а) ведут текущие дела по земскому хозяйству; б) изыскивают меры по его улучшению; в) делают, с разрешения Губернатора, распоряжения о созвании Земских Собраний, собирают нужные для Собраний сведения и исполняют их определения; г) составляют проекты земских смет и раскладок; д) наблюдают за поступлением земских доходов; е) расходуют земские сборы; ж) ведут, под наблюдением Земских Собраний, иски по имущественным делам земства; з) определяют, с разрешения Собраний, правила и сроки отчетности подчиненных им служащих лиц и учреждений, ревизуют эту отчетность и предоставляют очередным Собораниям отчеты о своей деятельности, о денежных оборотах по земским суммам и о состоянии подведомственных им частей, заведений и имуществ. Помимо этого законодатель возлагал на земские управы обязанности предоставлять государственным органам разного рода сведения и исполнять государственные потребности, в частности, речь шла о сведениях, необходимых для расчета повинностей, расквартирования военных и др. Отчету земских управ с заключениями собраний могли быть опубликованы для общего сведения. Аналогичный подход имел место и в новом Городовом положении от 11 июня 1892 г. [11].

В таком положении органы местного самоуправления функционировали до октябрьской революции 1917 г., и, несмотря на немалые ограничения в своей самостоятельности (по нынешним меркам, разумеется), внесли существенный вклад в развитие традиционных для нижнего звена публичной власти сфер социально-экономической жизни, и

прежде всего медицины, образования и торговли.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 17. 07. 2017 г.).
2. Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2014. № 3. С. 76-86.
3. Маккаева Р.С.А., Маккаева Х.С.М. Развитие местного самоуправления в Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 12.
4. Бабичев И.В. Очерки правовой истории становления и развития местного самоуправления в современной России // Местное право. 2010. № 2. С. 93-98.
5. Городовое положение от 21.04. 1785 г. // Законодательство Екатерины 11. В 2 т. Т.2. М., 2000. С. 77-177.
6. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ-2. Т. 34. № 40457.
7. Ефремова Н.Н., Немытина М.В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 129-137..
8. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ-2. Т. 15. № 48498.
9. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977.
10. Положение о губернских и уездных земских учреждений от 12 июля 1890 г. // ПСЗ-3. Т. 10. № 6927.
11. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗ-3. Т. 12. № 8708.

Дата поступления в редакцию: 17.07.2017 г.

Опубликовано: 20.07.2017 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2017

© Упоров И.В., 2017