Диалоги культур: Восток-Запад, Запад-Восток
Dialogues of Cultures: East-West, West-East

DOI: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-15-22

УДК 342.7

ГРИДНЕВА Галина Борисовна

Региональное отделение общероссийской общественно-государственной
организации «Российское общество «Знание»
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

ПОМЕРЛЯН Александр Николаевич

Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск
национальной гвардии Российской Федерации
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

ГРИГОРЬЕВ Олег Вячеславович

Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск
национальной гвардии Российской Федерации
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

**ВОСТОК - ЗАПАД - ВОСТОК: ГЕНЕЗИС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Введение. Статья посвящена проблемным вопросам формирования российского местного самоуправления в ходе проведения реформ в России. В статье представлены суждения соавторов по вопросам генезиса местного самоуправления как в России, так и за рубежом.

Методы. Рассмотрены некоторые исторические аспекты формирования местного самоуправления. Осуществлена попытка раскрыть роль и место местного самоуправления в построении подлинно демократического, правового государства.

Результаты. Соавторы анализируют подходы к местному самоуправлению на Западе и в России. В статье доказывается, что российское право является неотъемлемой частью западного права, однако обладает целым рядом принципиальных отличий, которые затрагивают и местное самоуправление. Соавторы статьи обосновывают положение о том, что власти предрержащие в России относились к местному самоуправлению как к разновидности административной власти, что было обусловлено стержневой ролью монархии и государства. Поэтому в любом современном государстве местное самоуправ-

ление имеет функционал, существенно превышающий исконно в нем заложенный. Местное самоуправление современного государства является символом народного духа, мерилем общей и специальной (правовой) культуры, критерием уровня демократии и социальной ответственности правителей. Местное самоуправление каждого конкретного государства формирует систему координат, которая придает данному обществу уникальность и целостность.

Выводы. Соавторы, охарактеризовав взаимоотношения верховной власти и местного самоуправления в России в разные исторические периоды, приходят к выводу о том, что местное самоуправление в Российской Федерации должно стать гарантом демократичности, справедливости и стабильности политико-правовой системы государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, исторические аспекты, государственная власть, социальное устройство, современные подходы

Для цитирования: Гриднева Г.Б., Померлян А.Н., Григорьев О.В. Восток - запад - восток: генезис местного самоуправления в России и за рубежом. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2019. Том. 11. № 3. С. 15-22. doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-15-22.

Galina B. GRIDNEVA

Regional Branch of the All-Russian Public-State Organization
“Russian Society of “Knowledge”
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

Alexander N. POMERLYAN

Novosibirsk Military Institute named after I.K. Yakovlev Forces
of the National Guard of the Russian Federation
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

Oleg V. GRIGORIEV

Novosibirsk Military Institute named after I.K. Yakovlev Forces
of the National Guard of the Russian Federation
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

EAST - WEST - EAST: GENESIS OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AND ABROAD

Introduction. The article is devoted to the problematic issues of the formation of Russian local government in the course of the reforms in Russia. The article presents the co-authors' judgments on the genesis of local government, both in Russia and abroad.

Methods. Some historical aspects of the formation of local self-government are considered. An attempt has been made to reveal the role and place of local self-government in building a truly democratic, legal state.

Results. The co-authors analyze the approaches to local government in the West and in Russia. The article proves that Russian law is an integral part of Western law, but it has a number of fundamental differences that affect local government. The co-authors of the article substantiate the proposition that those in power in Russia treated local government as a kind of administrative power, which was due to the pivotal role of the monarchy and the state. Therefore, in any modern state, local self-government has a functionality substantially exceeding the originally laid down in it. The local government of a modern state is a symbol of the national spirit, a measure of general and special (legal) culture, a criterion of the level of democracy and the social responsibility of rulers. The local government of each specific state forms the system of coordinates, which gives this society the uniqueness and integrity.

Conclusions. The co-authors, describing the relationship of the supreme power and local government in Russia in different historical periods, come to the conclusion that local government in the Russian Federation should be the guarantor of democracy, justice and stability of the political and legal system of the state.

Keywords: local government, historical aspects, state power, social structure, modern approaches

For citation: Gridneva G.B., Pomerlyan A.N., Grigoriev O.V. East - west - east: genesis of local government in Russia and abroad. *Historical and Social-Educational Idea*. 2019. Vol. 11. No.3. PP. 15-22.

doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-15-22. (In Russ., abstract in Eng.)

Становление и формирование местного самоуправления в России претерпело как времена активного развития, так и сравнительно продолжительные этапы стабильности. На каждом из них применительно к местному самоуправлению имели место как общие черты, так и особенности, обусловленные нравами властей предрежащих и реалиями политико-экономической и общественной жизни в стране. Общей доминантой явилось то, что властная составляющая в России всегда оставалась предельно консервативной и проявляла стремление в наибольшей мере сохранять имеющуюся позицию, сконцентрировать все рычаги власти в своих руках. В связи с этим любые изменения социального устройства и реализация планов по переходу страны на новый этап исторического развития осуществлялись посредством невероятных усилий всего общества.

Вместе с тем, по справедливому мнению выдающегося русского философа И.А. Ильина, «нормальное восхождение власти предполагает не только государственность программы, но и то, что программа власти включает в себя только осуществимые меры или реформы» [1, с. 368].

А это становится возможным в случаях, когда необходимость проведения социальных преобразований очевидна; реформы местного самоуправления ведутся не в «общественной пустоте», а параллельно общим изменениям в государстве.

Вопросы национального опыта реформирования системы местного самоуправления в России значимы и всегда актуальны. Они неизменно интересовали как зарубежных исследователей, таких как Р. Гнейст, Г. Еллинек, Э. Мейер, О. Ресслер, А. Токквиль, Л. Штейн и др., так и российских - А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, Г.В. Барабашев, Д.Н. Бахрах, А.А. Безуглов, Ф.М. Бородкин, Н.С. Бондарь, Б.Н. Габричидзе, Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, И.А. Исаева, В.А. Пертцки, И.Ф. Покровский, Н.В. Постовой, Л.А. Ревенко, В.П. Сальников, С.Л. Сергевнини, Л.И. Спиридонов, Ю.А. Тихомиров, К.В. Шеремет, Е.Н. Щендригин, В.И. Фадеев и др.

Но, несмотря на имеющуюся солидную научно-теоретическую, методологическую и источниковедческую базу, обстоятельства реального состояния российского местного самоуправления побуждают к проведению дополнительного исследования о возможностях совершенствования указанной компоненты государственного строительства.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что местное самоуправление всегда являлось неотъемлемой частью социальной организации в стране, в то же время формирование государственно-подобных конфигураций постепенно разделяло верховную власть и самоуправление. Укрепление государственных позиций, как правило, приводило к ослаблению управления на местах, при том что самые успешные практики вырабатывались в тех случаях, когда высшая государственная власть органично дополнялась местным самоуправлением.

Вышесказанное обуславливает научную задачу исследования, которая должна состоять не только в углубленном изучении природы местного самоуправления в России, но и в выявлении особенностей местного самоуправления в странах Запада с целью определения возможностей использования положительного опыта.

Итак, проведение социальных реформ в России всегда осуществлялось в рамках правового поля, которое, будучи неотделимым компонентом западной правовой системы, обладает, однако, рядом значимых различий, касающихся, собственно, вопросов местного самоуправления. Даже в ранние периоды истории на Западе, несмотря на правовые установления, исходящие от лица государства (монарха), значение местного самоуправления не терялось. Это обусловило особенности в формировании общественного сознания, в основе которых относительная самостоятельность, свобода, приверженность обычаям и традициям.

Власть в России во многом переняла политические инструменты Востока (формы и методы монгольской, восточной деспотии), делегирование властных полномочий на места казалось ей (власти) делом нецелесообразным и даже безответственным. Справедливым является утверждение И.А. Исаева о том, что «власть в России не может быть разделена без ущерба для себя, если хочет сохранить свою целостность» [2, с. 293].

Для правителей Руси-России «причуды» Запада в области самоуправления были чужды по духу и неприемлемы по букве [3, с. 444-445]. По их мнению, сильная государственность, главенствующая роль монарха должны носить неукоснительный характер. Романовы, перенея предложенную Рюриковичами форму правления, завершили организацию восточно-деспотического характера осуществления власти в России, и «воля императора стала в империи единственным источником права» [4, с. 151].

На Западе местное самоуправление тоже, конечно, не было и не могло быть полностью освобожденным от воздействия государственной политики, но в от-

личие от восточных соседей Запад никогда нарочито не демонстрировал бесполезность, декоративность и третьестепенность этой компоненты.

В России местное самоуправление всегда находилось под неустанным контролем центральной административной власти, поэтому роль указанных институтов была условной и периферийной. Русский царь-император, как подлинный восточный деспот, непритворно верил в то, что только он (помазанник Божий) может отправлять власть. В то же время это был и плод неоднозначности суждений «хозяев земли русской» о законе. По утверждению американского ученого Р. Уортмана, «русский царь никогда полностью не разделял ценностей европейского абсолютного монарха. Он заимствовал западные формы, но пренебрегал ими, когда заблагорассудится» [5, с. 63-64].

Подобные подходы «расцвели» в пору Петра I, в период, когда возникло по-настоящему тоталитарное государство (культ вождя, многочисленное чиновничество, системный контроль и доносительство). Военные успехи Петра I замешивались на обожествлении империи и императора, милитаризации общества, завоевании соседних земель и народов, создавая мощный имперский импульс, который инстинктивно жив в россиянах и по сей день [6, с. 11].

В этот же период происходили правовые коллизии между исстари принятыми на Руси (условно восточными) нормами права и приходившим им на смену западным правом. При этом Петр I, имплементируя нормы западного права, последовательно вычеркивал все то, что касалось самоуправления и могло, с его точки зрения, повредить основам самодержавной монархии в России.

Придворный токарь Петра I Андрей Нартов так вспоминал о беседе царя с А.И. Остерманом и Я.В. Брюсом: «Говорят чужестранцы, что я повелеваю рабами, как невольниками. Я повелеваю подданными, повинующимися моим указам. Сии указы содержат в себе добро, а не вред государству. Английская воляность здесь не у места, как к стене горох. Надлежит знать народ, как оным управлять. Народ до воляности не дорос, европейское платье не про нас» [7]. Не случайно, когда в Правительствующем Сенате был поставлен вопрос о формировании органов местного самоуправления по шведскому образцу, сенатская резолюция от 3 ноября 1718 г. была однозначно негативной: «...В уездах из крестьянства умных людей нет» [8].

В этом постановлении со всей очевидностью проявлена суть петровской поры, наиболее рельефно видна заданная на века система координат взаимодействия «государства - личности - общества». Такое понимание о возможностях самоуправления ложилось в основу государственного строительства. Должно согласиться с мнением М.Ф. Румянцевой, отмечающей, что «западноевропейское и североамериканское законодательство Нового времени характеризуется в первую очередь фиксацией прав личности, очевидно, что российское законодательство не знало соответствующих норм, если не считать в качестве таковых фиксацию прав сословий» [9, с. 285].

Как правило, преобразования в области самоуправления принято подвергать рассмотрению как монолитный компонент переустройств в государстве, то есть реформирование учреждений и общественных организаций должно проводиться в порядке, предписанном верховной властью. Однако такой подход дает основание полагать, что анализ преобразований в сфере самоуправления должен быть дополнен изучением вопроса о статусе органов местного самоуправления и о возможностях их совершенствования. И если подходить к преобразованиям в области самоуправления по западным лекалам, то они должны представлять со-

бой коренные реформы, которые предполагают осуществление целого ряда мер, предпринимаемых государством по разработке и принятию нормативных актов, призванных урегулировать проблемы общественного самоуправления. Реформа в этом случае представляется как движение к построению некоего «социального идеала».

Однако анализ исторических периодов формирования самоуправления в России показывает, и это справедливо отметил В.А. Золотарев, что «ни одна реформа не достигла у нас своего финала. Каждая из них либо быстро сворачивалась, либо аморфно и вяло текла, имея частичные результаты, либо проводилась с коррекцией сценария по ходу дела» [10, с. 120].

Необходимо понимать, что основной посыл самоуправления на Западе - субсидиарность. Это означает, что центр принятия решений должен быть как можно ближе к той проблеме, которая стоит на повестке дня. Другими словами, администрация на местном уровне должна быть вооружена всей полнотой распорядительной власти и материальными ресурсами для компетентного решения возникающих вопросов. Следовательно, если местный уровень самоуправления в состоянии взять на себя решение возникшей проблемы, то центральной власти вмешиваться незачем. Не случайно Президент РФ В.В. Путин нормативно (в Указе) закрепляет упомянутый выше принцип субсидиарности как один из основных для успешного развития регионов [11].

К сожалению, в Российской Федерации власти продолжают придерживаться «восточных» традиций управления, сосредоточивая все материальные и административные ресурсы в г. Москве. Это приводит к тому, что по самым что ни на есть местечковым вопросам (от возведения храма и реконструкции затопленных домов до отправки на лечение ребенка и строительства детской площадки) люди вынуждены ехать в столицу, обращаться к верховной власти. Архаичность и низкая эффективность подобных подходов очевидна.

Поэтому в Российской Федерации процесс реформирования местного самоуправления нельзя считать полностью завершенным. На современном этапе должна произойти его модернизация в контексте тенденций социально-экономического развития страны. Необходимо максимальное приближение к интересам людей. Нужно вести поиск новых моделей функционирования данной системы, в едином комплексе с другими социально значимыми явлениями, институтами и учреждениями.

Важно отметить, что все реформы в области самоуправления, жизни общества должны осуществляться исключительно в режиме законности, на основе норм, принятых в особом порядке, обладающих высшей юридической силой, а не посредством издания подзаконных актов, принимаемых непосредственно во время решения сиюминутных задач. Именно такой подход к проведению государственных реформ содержится в трудах многих ученых, которые особо отмечали, что «разум, душа, мудрость и сила государства сосредоточены в законах» [12, с. 247].

Таким образом, местное самоуправление в России имеет многовековую историю. Опыт деятельности российского местного самоуправления в исторической ретроспективе различен, но, несмотря на отдельные положительные примеры, устаревший, «условно восточный» политический инструментарий (когда в руках центральной власти сосредоточиваются все материальные ресурсы и властные рычаги) снижает эффективность управления на местах и пока не позволяет приблизиться к лучшим западным практикам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве. - М.: Хранитель, 2006. - 510 с.
2. Исаев И.А. Господство. Очерки политической философии. - М.: Норма, 2008. - 352 с.
3. Семенов Ю.И. Философия истории. Общая теория, основные проблемы, идеи и концепции от древности до наших дней. - М.: Логос, 2003. - 776 с.
4. Гийу А. Византийская цивилизация. - Екатеринбург: У-Фактория, 2005. - 552 с.
5. Уортман Р.С. Властители и судии. - М.: Новое литературное обозрение, 2004. - 520 с.
6. Анисимов Е.В. Время петровских реформ. - Л.: Лениздат, 1989. - 496 с.; Андреев И.Л. Путь к Полтаве. - М.: Вече, 2009. - 384 с.
7. Анисимов Е.В. Императорская Россия. - СПб.: Питер, 2008. - 640 с.
8. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I: акты о высших государственных установлениях. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1 / под ред. Б.И. Сыромятникова. - М., Л.: Изд-во АН СССР, 1945. - 602 с.
9. Румянцева М.Ф. Теория истории. - М.: Аспект-Пресс, 2002. - 319 с.
10. Золотарев В.А. Военная безопасность Государства Российского. - М., 2001. - 540 с.
11. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года / URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641>
12. Мудрость тысячелетий от А до Я. Великие мысли и афоризмы великих людей / сост. В.Н. Зубков. - М.: АСТ - Астрель: Хранитель, 2007. - 289 с.

REFERENCES

1. Ilyin I.A. Obshcheye uchenie o prave i gosudarstve [The General Theory of Law and the State]. Moscow: Keeper, 2006. 510 p. (In Russ.).
2. Isaev I.A. Gospodstvo. Ocherki politicheskoy filosofii [Dominance. Essays on Political Philosophy]. Moscow: Norma, 2008. 352 p. (In Russ.).
3. Semenov Yu.I. Filosofiya istorii. Obshchaya teoriya, osnovnye problemy, idei i koncepcii ot drevnosti do nashih dnei [Philosophy of History. The General Theory, the Main Problems, Ideas and Concepts from Antiquity to the Present Day]. Moscow: Logos, 2003. 776 p. (In Russ.).
4. Guillaud A. Vizantijskaya civilizatsiya [Byzantine Civilization]. Yekaterinburg: U-Factory, 2005. 552 p. (In Russ.).
5. Wortman R.S. Vlastiteli i sudii [Sovereigns and Judges]. Moscow: New Literary Review, 2004. 520 p. (In Russ.).
6. Anisimov E.V. Vremya petrovskih reform [The Time of Peter's Reforms]. Leningrad: Lenizdat, 1989. 496 p. (In Russ.). Andreev I.L. Put' k Poltave [The Path to Poltava]. Moscow: Veche, 2009. 384 p. (In Russ.).
7. Anisimov E.V. Imperatorskaya Rossiya [Imperial Russia]. St. Petersburg: Peter, 2008. 640 p. (In Russ.).
8. Voskresenskij N.A. Zakonodatel'nye akty Petra I: akty o vysshih gosudarstvennyh ustanovleniyah. Redakcii i proekty zakonov, zametki, doklady, donosheniya, chelobit'ya i inostrannye istochniki [Legislative Acts of Peter I: Acts on the Highest State Institutions. Editorial and Draft Laws, Notes, Reports, Reports, Petition and Foreign Sources]. Vol. 1. Ed.: Syromyatnikov B.I. Moscow, Leningrad: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1945. 602 p. (In Russ.).
9. Rumyantsev M.F. Teoriya istorii [Theory of History]. Moscow: Aspect-Press, 2002. 319 p. (In Russ.).
10. Zolotarev V.A. Voennaya bezopasnost' gosudarstva rossijskogo [Military Security of the Russian State]. Moscow. 2001. 540 p. (In Russ.).
11. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 16.01.2017 g. № 13. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki regional'nogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda [Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 No. 13. On the Ap-

proval of the Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the Period up to 2025]. <http://kremlin.ru/acts/bank/41641>. (In Russ.).

12. Mudrost' tysyacheletij ot A do Ya. Velikie mysli i aforizmy velikih lyudej [The Wisdom of the Millennia from A to Z. The Great Thoughts and Aphorisms of Great People]. Comp. by V.N. Zubkov. Moscow: AST - Astrel: The Guardian, 2007. 289 p. (In Russ.).

Информация об авторах: Гриднева Галина Борисовна, кандидат экономических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, председатель Общественной палаты Новосибирской области, председатель регионального отделения общероссийской общественно- государственной организации «Российское общество «Знание»,
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

Померлян Александр Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника по науке, Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации,
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

Григорьев Олег Вячеславович, кандидат юридических наук, доцент, Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации,
г. Новосибирск, Россия
3411208@mail.ru

Статья поступила в редакцию 26.04.2018.

После доработки 18.05.2019

Принята к публикации 27.05.2019.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи

Information about the authors: Galina B. Gridneva, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Chairman of the Public Chamber of the Novosibirsk Region, Chairman of the Regional Branch of the All-Russian Public-State Organization "Russian Society of "Knowledge",
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

Alexander N. Pomerlyan, Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Head of Science, Novosibirsk Military Institute named after I.K. Yakovlev Forces of the National Guard of the Russian Federation,
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

Oleg V. Grigoriev, Candidate of Law, Associate Professor, Novosibirsk Military Institute named after I.K. Yakovlev Forces of the National Guard of the Russian Federation,
Novosibirsk, Russia
3411208@mail.ru

Received 26.04.2019

Received after reworking 18.05.2019

Accepted for publication 27.05.2019.

The authors have read and approved the final manuscript.