

Становление органов местного самоуправления как фактор развития политической коммуникации в России: историко-правовой аспект

Formation of local governments as the factor developments of political communications in Russia: historical and legal aspects

Семина Наталия Александровна,
аспирант ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»,
Semina Natalia A.
Postgraduate student of the Tambov State Technical University
E-mail: semina_68@mail.ru

УДК 323.2
ББК 66.3
С30

В статье рассмотрен историко-правовой аспект развития коммуникационной составляющей политического процесса в контексте становления института местного самоуправления. Особое внимание уделено выявлению исторических особенностей функционирования местного самоуправления в XIX – XX вв. с целью преемственности элементов исторического опыта для модернизации современной политической системы.

Ключевые слова: политическая коммуникация власть – общество, институт местного самоуправления, закон, модернизация.

The article describes the historical and legal aspects of the communication component of the political process in the context of making the institute of local self-government. Particular attention is paid to identifying historical features of the functioning of local government in the 19-20 centuries. The goal is to use historical experience for modernization the current political system.

Keywords: political communications the power – a society, institute of local government, law, modernization.

Модернизацию можно считать одним из главных слов эпохи, о чем свидетельствует Послание Федеральному Собранию Президента РФ Д.А. Медведева 12 ноября 2009 года, в котором главной задачей страны отмечено осуществление модернизации, связанное с созданием политически стабильного социально-правового демократического государства¹.

Политическая модернизация современного российского государства не что иное, как совокупность важнейших процессов качественного преобразования политической системы, в результате которого эта система даст «возможность всем, в том числе и самым малым социальным группам, быть услышанными и включёнными в процессы государственного и

¹ См. Готово ли российское общество к модернизации: аналитический доклад // Официальный сайт Института социологии РАН. URL: http://www.isras.ru/index.php?page_id=1413 (дата обращения: 13.09.2011).

общественного управления»², а «в идеале – услышать голос даже одного человека»³.

Речь идет об оптимизации политико-коммуникационного процесса между властью и обществом, становление и развитие которого неразрывно связано с институтом местного самоуправления. Как отмечал В.В. Путин, будучи Президентом РФ, в своем Послании Федеральному Собранию, стоит обратить внимание на закрепление законом тех его форм, которые доказали свою жизнеспособность на практике, подчеркнув, что «не лишне вспомнить и собственный, еще дореволюционный исторический опыт»⁴. Впервые после 1917 года высшее политическое руководство страны предложило обратиться к тысячелетнему опыту российской государственности в самых важных вопросах модернизации. В связи с чем, особый интерес представляет выявление исторических особенностей функционирования местного самоуправления с целью преемственности «рабочих» элементов исторического опыта для модернизации современной политической системы в целом, а также политико-коммуникационных процессов в частности.

По сути, элементы местного самоуправления как наиболее эффективной формы непосредственного участия граждан в осуществлении властных функций путем различных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местной власти зародились еще в глубокой древности. Например, общинное самоуправление было создано еще до государственно-организованного общества, прошло этапы античного мира, Средних веков и Нового времени.

Однако «расцвет» института местного самоуправления приходится на вторую половину XIX века, когда основную часть населения составляло крестьянство - непривилегированное сословие, не имеющее на тот момент никаких правовых гарантий, позволяющих принимать непосредственное участие в политической жизни страны, поскольку на вершине государственной власти могли оказаться только представители дворянства.

Вопрос о правовом статусе крестьянства стал чаще ставиться в начале XIX века, но практическое решение смог получить только с отменой крепостного права в России. Так, во второй половине XIX в. правительство Александра II, осознав кризис государственности в стране, пошло на проведение крестьянской реформы, изменившей основы жизни страны. Законодательным актом, оформившим отмену крепостного права в России,

² См.: Съезд партии «Единая Россия» 24 сентября 2011 года // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://президент.рф/новости/12802> (дата обращения: 25.09.2011).

³ См. Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идем вперед (запись в блоге Д. Медведева посвящена развитию российской политической системы) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://президент.рф/новости/9599> (дата обращения: 20.09.2011).

⁴ См. Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://2002.kremlin.ru/events/510.html> (дата обращения: 10.02.2011).

стало «Положение 19 февраля 1861 года», состоящее из «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», 4 отдельных «Положений», 4 «Местных положений» по группам губерний Европейской России и 8 «Дополнительных правил» для отдельных категорий крестьян⁵.

Согласно Положению крестьяне приобрели статус «свободных сельских обывателей», тем самым получив право участия в сходах, составления мирских приговоров, участия в выборах общественных должностей и право быть избранными, что в свою очередь потребовало перестройки всей системы местного самоуправления. Об этом свидетельствуют слова Д.А. Милютин: «Из всех предстоящих преобразований в государственном строительстве – ближайшую связь с отменой крепостного права имело устройство местного управления вообще...»⁶.

Именно с отменой крепостного права, когда основная часть населения – крестьянство получило доступ к политическим коммуникациям, связано наибольшее развитие института местного самоуправления, в первую очередь, института крестьянского самоуправления.

Новая форма землепользования предполагала соответствующую организацию внутри административно-территориальных единиц России и устанавливала здесь порядок общественного крестьянского управления. Таким образом, была установлена следующая вертикаль исполнительной власти: правительство - губерния - уезд - волость.

Введение элементов представительства было начато снизу, с земств. Государство попыталось разделить власть и ответственность на местном уровне с земскими обществами. Представители различных сословий, в том числе и крестьяне через органы земского самоуправления (губернские и уездные собрания и управы) были допущены к решению экономических и социальных вопросов местного значения. Выборы проводились по голосам, по жребию или баллотировочными шарами.

Центральная роль в системе крестьянского самоуправления принадлежала сходу. Так, П.Н. Зырянов писал, что «арена сельского схода была первой политической школой для крестьян. Сходы, как правило, стремились отстоять права своих членов от произвола дворянской администрации»⁷.

Однако недостатки крестьянского самоуправления были и заключались в следующем:

во-первых, сохранился сословный принцип его формирования;

⁵ Санжаревский И.И. Политическая наука: Словарь-справочник. Издание 3-е, испр. и доп. - Тамбов.: 2010. 1 диск (CD-ROM). Гос.рег. - М.: ВНИИЦ, 2010. - №50200800804.

⁶ Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. - Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. С. 64.

⁷ Зырянов П.Н. Петр Столыпин: Политический портрет. - М.: Высшая школа, 1992. С. 385.

во-вторых, все должностные лица крестьянской администрации находились в двусмысленном положении: с одной стороны, они должны были выражать коллективное мнение избравших их крестьян, а с другой стороны, быть послушными проводниками правительственного курса и четкими исполнителями уездных и губернских властей, состоящих из представителей дворянского сословия.

В итоге сохранившаяся сословная система организации самоуправления и доступа к политическим коммуникациям, вступив в противоречие с динамично развивающейся стратификационной структурой общества, явилась одной из причин, повлекшей за собой торможение развития института самоуправления.

Так недовольство крестьян своим положением, привело к массовому всплеску политической и общественной активности. Результатом компромисса власти и народа стало принятое Александром II в 1864 году «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», которое предусматривало создание уездных и губернских земских учреждений, состоящих из выборных распорядительных - уездных и губернских земских собраний и исполнительных органов - уездных и губернских управ.

Контроль над деятельностью земских органов самоуправления осуществляли правительственные органы в лице местных губернаторов и министра внутренних дел. В круг их полномочий входило приостановление исполнения тех постановлений земских собраний, которые, по их мнению, противоречили законам или общим государственным интересам. Постановления земских собраний по ряду вопросов требовали формального утверждения губернатором или министром внутренних дел.

Положение 1890 года всячески стремилось поставить членов уездной земской управы в непосредственную зависимость от правительственной власти, в силу чего оно признавало их состоящими на государственной службе. Получается, каждое следующее Положение вводило новые ограничения в сфере функционирования органов местного самоуправления во всех отношениях.

Несмотря на то, что практика встраивания общинного самоуправления в механизм государственного управления подвергалась критике, данное обстоятельство сыграло и свою положительную роль. Представители разных сословий получили право принимать участие в политико-коммуникационном процессе страны, активно решая дела управления. Более того, они сознательно участвовали в решении местных проблем. Особенно разительные перемены произошли в поведении крестьян. За несколько десятилетий с момента отмены крепостного права они прошли путь от

безразличия и нежелания участвовать в самоуправлении до активного отстаивания своих интересов путем участия в самоуправлении⁸.

Проведенный краткий исторический обзор подтверждает влияние становления института местного самоуправления в России на коммуникационную составляющую политического процесса, и позволяет сделать вывод об актуальности преемственности ряда элементов функционирования института местного самоуправления в XIX – XX вв. для модернизации современной политической системы. Стоит отметить, что если ранее историческое наследие было скорее данью культуре, чем политическим заказом, то после заявления В.В. Путина⁹ законодатели активно включили исторический опыт в современное правовое пространство.

Исторические заимствования, прежде всего, коснулись административно-территориальной составляющей. Сохранился критерий деления местного самоуправления на типы (городское и земское), уровни (волостное, сельское, уездное, губернское)¹⁰.

Однако наибольший интерес в этом плане представляет анализ политико-коммуникационных взаимодействий между властью и обществом, соотношения местной самостоятельности и государственного контроля. В этом отношении в «Положении о крестьянах» говорилось, что «волостной сход» составляется из сельских и волостных должностных лиц, замещаемых по выбору и из крестьян, избираемых от каждого селения или поселка, к волости принадлежащего».¹¹ Подобный политико-коммуникационный процесс отражен в п. 2 ст. 130 Конституции РФ: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹². Одновременно с этим ФЗ-№184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» устанавливает, что высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется по представлению Президента РФ соответствующими полномочиями законодательным органом государственной власти РФ. К тому же Президент получает право в любой момент отправить губернатора в отставку без объяснения причин.

⁸ Лаптева Л.Е. Опыт построения типологии административной политики в самодержавной России // Политика и право, 2001. - № 8. С.120.

⁹ См. Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002// Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://2002.kremlin.ru/events/510.html> (дата обращения: 10.02.2011).

¹⁰ См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 N 131-ФЗ //Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_6.html (дата обращения: 10.08.2011).

¹¹ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. // Сайт библиотеки Хроноса. URL: <http://www.hrono.ru/libris/index.php> (дата обращения: 10.08.2011).

¹² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_6.html (дата обращения: 18.09.2011).

Основанием для снятия главы региона может стать «утрата доверия» Президента¹³. Фактически «утрата доверия» может подразумевать все, что угодно, поскольку не является правовой категорией. Право законодательной власти в этом случае ограничивается только возможностью выразить «мнение», а общество и вовсе лишается права в какой-либо форме поставить свою оценку деятельности губернатора.

В итоге получается, что местное самоуправление ответственно, в первую очередь перед государством и лишь потом перед населением, что закреплено законодательством РФ. Рассмотренные факты отражают тенденцию в какой-то мере к огосударствлению местного самоуправления. В связи с чем, до сих пор актуальны материалы столетней давности. Так, сторонники государственного подхода¹⁴ могли бы найти союзника в лице М.Н.Каткова. «Русское самодержавие, - писал он, - не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. ... Самое главное - устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление»¹⁵.

Список литературы:

1. Готово ли российское общество к модернизации: аналитический доклад // Официальный сайт Института социологии РАН. URL: http://www.isras.ru/index.php?page_id=1413 (дата обращения: 13.09.2011).
2. Зырянов П.Н. Петр Столыпин: Политический портрет. - М.: Высшая школа, 1992. С. 385.
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_6.html (дата обращения: 18.09.2011).
4. Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. - Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. С. 64.
5. Лаптева Л.Е. Опыт построения типологии административной политики в самодержавной России // Политика и право, 2001. - № 8. С.120.
6. Наша демократия несовершенна, мы это прекрасно понимаем. Но мы идем вперед (запись в блоге Д. Медведева посвящена развитию российской политической системы) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://президент.рф/новости/9599> (дата обращения: 20.09.2011).
7. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. // Сайт библиотеки Хроноса. URL: <http://www.hrono.ru/libris/index.php> (дата обращения: 10.08.2011).

¹³ См. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=117590> (дата обращения: 15.09.2011).

¹⁴ Государственная теория самоуправления была выдвинута немецкими учеными XIX века Л.Штейном и Р.Гнейтсом. Согласно ей местное самоуправление представляет форму организации государственного управления на низовом уровне. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории призвана обеспечить более эффективное решение данных вопросов на низовом уровне. Так французский ученый Р. Драго указывал, что местные органы зачастую формируются, прежде всего, для удобства управления государством. (Основы местного самоуправления // Сайт Фонда «Либеральная миссия». URL: <http://www.liberal.ru/articles/cat/1009> (дата обращения: 27.09.2011)

¹⁵ Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации /Под общей редакцией С.Н. Мирошникова. - М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 11.

8. Основы местного самоуправления // Сайт Фонда «Либеральная миссия». URL: <http://www.liberal.ru/articles/cat/1009> (дата обращения: 27.09.2011)
9. Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18.04.2002// Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://2002.kremlin.ru/events/510.html> (дата обращения: 10.02.2011).
10. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации /Под общей редакцией С.Н. Мирошников. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 478.
11. Санжаревский И.И. Политическая наука: Словарь-справочник. Издание 3-е, испр. и доп. - Тамбов.: 2010. 1 диск (CD-ROM). Гос.рег. - М.: ВНИИЦ, 2010. - №50200800804.
12. Съезд партии «Единая Россия» 24 сентября 2011 года // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://президент.рф/новости/12802> (дата обращения: 25.09.2011).
13. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=117590> (дата обращения: 15.09.2011).
14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 N 131-ФЗ //Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_6.html (дата обращения: 10.08.2011).