

УДК 35.075.7; 35.075.1

ИССЛЕДОВАНИЕ МОДЕЛЕЙ И СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Лукьянова М.Н.*ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва,
e-mail: komilfot@mail.ru*

Проведено исследование моделей и систем управления муниципальных образований с учетом отечественного опыта местного самоуправления. Подобный подход позволит разработать эффективные в современных условиях стратегии его развития. Показано, что модели менялись от эпохи к эпохе, а сам процесс имел волновой характер: от зарождения в форме народного вече, через превращение местных органов управления в часть государственного аппарата, далее – введения прямых выборов главы (мэра) до их отмены и переходу к выбору первого лица из членов думы, затем – к упразднению самоуправления на местах при советской власти. Сделан вывод, что выбор системы управления на местном уровне зависел от культурного контекста и институтов публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, стратегия, публичный институт

STUDY MODELS AND CONTROL SYSTEMS MUNICIPAL

Lukiyanova M.N.*Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: komilfot@mail.ru*

The author analyses the models and management system of municipalities in accordance with Russian experience of local self-government. This approach allows to design the effective strategies for local development. The purpose of the article is to give the reader some information on the model's shifts from age to age, and a process has a wave-like behavior: from the origin in the form of National Chamber, through the transformation into a part of the state apparatus, further – from the mayo elections on the basis of direct suffrage to it's selection from the council's members, finally, the abolition of local self-government under the Soviet regime. So the following conclusion is drawn: the choice of local management system depends on the cultural context and public institutions.

Keywords: local self-government, municipality, strategy, public institution

В исследовании моделей и систем управления муниципальных образований необходимо осветить отечественный опыт местного самоуправления, который может дать пояснения происходящим в настоящее время событиям. Подобный подход позволит разработать стратегии, которые будут эффективны в современных условиях и доказали свою жизнеспособность в прошлом.

В отечественной литературе принято выделять следующие этапы местного самоуправления[1]:

- зарождение местного самоуправления (вече);
- общинный период существования местного самоуправления (до XV в.);
- период земского и губного самоуправления (XVI–XVII вв.)
- петровско-екатерининский период (1690–1860 гг.);
- земско-думский период (1917–1993 гг.);
- современный период (с 1993 на настоящее время).

Р.Т. Мухаевым выделяются другие периоды, которые наиболее подходят автору работы в соответствии с задачей исследования. Первые были подробно освещены автором в публикации [2]. Продолжим историю.

Период Московского государства (XV–XVII века)

Ко времени образования **Московского государства** с начала XIV в. местные органы управления фактически превратились в часть государственного аппарата управления, потеряв тем самым свою независимость. При этом существовало следующее административное деление: Московское великое княжество делилось на уезды – города с принадлежащими ими землями, уезды делились на волости, волости – на станы [3, с. 161]. Князья назначали местных правителей, которые назывались наместниками, а в меньшие территориальные единицы – волостителей, которые назначались на три года, ведали сбором податей, чинили суд и расправу. Кроме того, наместникам принадлежали полицейские и рекрутские функции. Доход наместника или волостителя давался в награду и именовался «кормом». В челобитных о назначении просители писали: «прошу пустить покормиться». Порядок местного управления закреплялся в уставных грамотах, где определялся размер корма. Такая система была чрезвычайно коррумпирована, наместники посылались на короткий срок, не были заинтересованы в решении местных проблем, их больше бес-

покило собственное обогащение. Поэтому местное население (например, недовольное поместное дворянство) создавало свои *органы самоуправления*. Это губные избы – учреждения для преследования разбойников и их жестоком наказании. Впоследствии их функции были расширены, введены полицейские функции. Также в земских округах учреждались земские избы, отличавшиеся от губных своими компетенциями, структурой, порядком формирования. В состав органов земского управления входили изблюбленные головы, земский дьяк и земские судьи. В их компетенцию входили финансовые дела по сбору налогов и наблюдению за правильным использованием натуральных повинностей. Земские органы избирались на неопределенный срок, избирателями было податное население – посадские люди, волостные крестьяне, а также духовенство. Соответственно власть земских учреждений простиралась только на эти категории населения.

Со второй половины XVI в. Московская Русь превращается в единое государство, одно из самых крупных в Европе. В этот период формирования сословно-представительской монархии, по мнению ведущего исследователя Р. Мухаева, именно политические факторы (государство и его институты) стали ведущими в развитии страны [3, с. 164]. В дальнейшем такое объединение придало импульс социально-экономическому развитию страны. Данный период длился до конца XVII в., и включал правление Ивана Грозного (1530–1584), гражданскую войну («Смутное время»), длившуюся до 1613 г. когда высший представительный орган – Земский собор избрал на царство Михаила Федоровича Романова. Также на протяжении всего XVII в. шла борьба за воссоединение трех родственных восточнославянских народов (украинцев, белорусов и великороссов), населявших Киевское государство. Они были рассоединены в связи с нашествием татаро-монгольских завоевателей почти на 250 лет. Местное самоуправление в середине XVI в. подверглось реформированию – власть была передана от кормленщиков непосредственно к местному дворянству и посадским верхам. В 1555 г. кормления были отменены. При этом продолжали функционировать губные и земские избы. Состав губных изб избирался губного старосту и целовальников (присягали, целовав крест). Земские старосты избирались тяглыми людьми, теперь сборы в пользу кормленщика шли непосредственно Москве за право иметь выборную администрацию. Также в первой половине

XVII в. в связи с иностранной интервенцией вводится институт *воевод*. В их руках сосредоточилась военная, гражданская, полицейская и судебная власть. Обычно они жили за счет поборов с населения, хотя им было положено «государево жалование».

Местное самоуправление в период самодержавной монархии (конец XVII – начало XX в.)

Следующий период **самодержавной монархии** (с конца XVII до начала XX в.) было связано с кардинальными реформами институтов власти и администрации: от утверждения абсолютной монархии и модели полицейского государства при Петре I (1672–1725 гг.), эпоху фаворитизма, просвещенного абсолютизма Екатерины II (1762–1796 гг.) до разложения крепостничества в первой половине XIX в. и буржуазных реформ второй половины XIX в. Петровская реформа установила четкое административное деление. Вся территория была поделена на 8 губерний, в которые назначались губернаторы из числа виднейших государственных деятелей, обладавших доверием царя. Губернии делились на уезды, реформа была обусловлена необходимостью децентрализации власти, так как эффективно управлять такой большой территорией при имевшихся на тот момент технологиях связи и сообщения было невозможно. Однако на первом этапе реформа не удалась, так как назначенцы были обременены другими почетными обязанностями (Меньшиков и Апраксин были президентами коллегий и сенаторами) и не могли бывать непрерывно в своих губерниях. Поэтому на втором этапе губернии поделены на 50 *провинций*, в которые назначались губернаторы или воеводы (во внутренние). Хотя за губернаторами сохраняются командование войсками, основной единицей местного управления становится провинция. В каждой из них создается аппарат управления, назначаются чиновники, которые отвечают за сбор налогов и набор рекрутов, при этом подчиняются и губернатору, и коллегии в центре. В свою очередь провинции разделяются на дистрикты, которые управляются земскими комиссарами. Таким образом, была создана трехзвенная система государственного управления. При этом города имели независимое городское управление (аналог современного МСУ). Органами местного самоуправления назывались магистраты в губернских городах и ратуши – в уездных.

Результатом реформ было то, что большая территория губерний, при этом руководители провинций и губерний не имели

достаточных полномочий и сил для эффективного управления и подавления волнения крестьян и работных людей. В целом система государственного управления была построена на принуждении. А созданная еще при *Петре I* система местного управления была громоздкой и дорогостоящей. В последующие царствования многие ее звенья были ликвидированы и перестроены, но это привело к еще большей запутанности и хаотичности. При *Екатерине II* после пугачевского восстания, которое вскрыло всю ее слабость, началась реформа, направленная на унификацию местного управления. В 1775 г. вся территория Российской империи была поделена на 50 губерний с населением от 300 до 500 тыс. чел., которые делились на уезды с численностью 30–50 тыс. чел. Это привело к росту числа чиновников и расширению административно-полицейского контроля за населением. В итоге Губернской реформы 1775 г. была создана в губерниях сильная власть, обладавшая вооруженной силой и полицией, финансовой базой (учреждение казенных палат). К полномочиям на уровне губерний относились контроль над образованием, здравоохранением, богоугодными заведениями – домами престарелых, приютами, тюремных заведений и смиренных домов. На более низком уровне для управления уездами, создавались административно-полицейские органы – нижние земские суды. Их заседателей избирало местное дворянство. Таким образом, была создана сильная вертикаль власти, а на местах упразднены или ослаблены органы самоуправления, опирающиеся на местное простое население.

Разложение крепостного строя в начале XIX в.

В период разложения крепостного строя в начале XIX в. местное управление продолжило свою эволюцию. В этот период местным учреждениям принадлежала основная ответственность за осуществление воли императора и реализацию правительственных решений. Местные учреждения стали расписываться по соответствующим министерствам, в рамках которых по вертикали власти образовывались ведомства. Местный аппарат постоянно разрастался в связи с увеличением объема работ, отчетности, а также количества губерний, областей и уездов. Губернаторам были подчинены разнообразные службы, где царили произвол, взяточничество, волокита. Местное сообщество рассматривалось исключительно как безликая масса плательщиков налогов. Знаменательно,

что именно в этот период при правлении Николая I начинают возникать (или возрождаться) зародыши самоуправления на местах (т.е. МСУ). Дворянские и городские общества получают более упорядоченную организацию. В местных органах появляются особые ведомства по благоустройству, народному просвещению, продовольствию. Здесь намечаются первые отдаленные очертания будущих земских учреждений послереформенной России [3, с. 311]. В этот период Николай I делает попытки оживить дворянское и городское самоуправление. В 1831 г. с изданием нового Положения о дворянских обществах было сокращено число участников дворянских собраний за счет роста имущественного ценза до 100 душ крестьян, а также не менее 3000 десятин земли, были четко определены цели собраний. Но как бы подробно ни были описаны регламенты, несмотря на штрафы в 250 руб. за непосещение собраний, вся организация была далека от самоуправления. Города первой четверти XIX в. находились в плачевном состоянии, промышленность была в застое. *Городская дума* выбиралась по сословиям: почетные граждане, дворяне, разночинцы (определялись по владению недвижимостью в черте города), купцы, мещане и ремесленники (по принадлежности к податному состоянию). Члены исполнительного органа – распорядительной думы, избирались тоже по сословиям. Фактически данный орган местной власти подчинялся коронной администрации. Преимущество отдавалось дворянству. Городского главу теперь избирало не городское сообщество, как при Екатерине II, а из числа членов думы, а затем кандидатура утверждалась правительством. Таким образом, городская реформа 1948 г. оказалась чисто формальной: она не опиралась на реальное соотношение общественных сил.

Заключение

В статье выполнен анализ моделей и систем управления, созданных на местном уровне государственного управления в разрезе общепринятых исторических этапов развития России. Показано, что модели МСУ менялись от эпохи к эпохе, а сам процесс имел волновой характер. При этом выбор системы управления на местном уровне зависел, скорее всего, от культурного контекста и институтов публичной власти [4]. Самоуправление на местах началось с создания земских изб недовольным действиями разбойников дворянством. При этом важно, что органы МСУ избирались гражданами, которые уплачивали на-

логи. При Иване Грозном произошло усиление независимости системы МСУ, при этом часть налогов шла в Москву, система кормления была упразднена. При Петре I система местного самоуправления разрослась, как и весь госаппарат, и стала дорогостоящей. Усиление вертикали власти при Екатерине II привело к ослаблению органов местного управления, опирающегося на местное управление. Таким образом, использовались различные системы управления: от прямых выборов главы при Екатерине II («Сильный мэр – совет») до их отмены с переходом к выбору первого лица из членов думы, как предусмотрено моделью «Слабый мэр – сильный совет» согласно [5, 6].

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00025.

Список литературы

1. Акиндей Ю.А. Государственное и муниципальное управление (муниципальный уровень): учеб. пособие [для бакалавров] / Ю.А. Акиндей, Рос. экон. ун-т им. Г.В. Плеханова. – М. : Изд-во РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2013. – 84 с.
2. Лукьянова М.Н. Перспективная стратегия построения местного самоуправления в России в контексте исторического опыта. // Успехи современного естествознания. – 2015. – № 1–1. – С. 106–109.
3. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров / Р.Т. Мухаев. – 2-е издание., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 770 с.
4. Лукьянова М.Н. Проектирование местного самоуправления на основе институционализма // Проблемы теории и практики управления. – 2013 – № 4 – С. 74–82.
5. Лукьянова М.Н. Исследование систем управления муниципальными образованиями России // Наука и практика. – 2013. – № 2 (10). – С. 48–60.
6. Мясникова Т.А. Стратегирование социально-экономического развития муниципальных образований: теория и практика российских регионов. Монография / Научный редактор Ю.И. Трещевский. – Воронеж, 2014. – 271 с.