

**Профессор В.В. Полянский об истории местного самоуправления
(текст для публикации в журнале «Дело», сентябрь 2015 г.)**

ВЕЧЕ

Следует исходить из того, что в современном понимании в тот период самоуправления не было. Существовал принцип общинности. Но славянские и другие народы, живя в достаточно сложных условиях (природных, климатических, наличие ряда внешнеполитических угроз) были вынуждены всегда совместно, общинно решать многие вопросы местной жизни. И у нас в современном языке есть понятие «сход». Изначально, на мой взгляд, это понятие ведет начало от так называемой «сходки» или «вече». Но эта вечевая система была не такой, как самоуправление в нынешнем нашем представлении - в том числе, о том, что каждый из нас имеет право на те или иные свободы в местном управлении. С учетом доступной информации, которую анализировали еще дореволюционные российские историки и специалисты в области государственного права, это были особые формы управления общиной, основанные на вовлечении в этот процесс наиболее значимых людей (глав подворий, в частности), тех, кто был самостоятелен в принятии решений в кругу своей ответственности. Поэтому вечевая система была системой представительной. Но при этом она была основана на признании права самого населения принимать решения. В последующем, когда возникли более крупные угрозы, и необходимо было объединять усилия многих поселений, население через вечевые формы концентрировало власть через более высоких представителей, например князей. Но в обобщенном виде это была сословная, представительная система.

Необходимо исходить из того, что принцип общинности, а затем и соборности, выростал из потребности народа в защите своих интересов не только относительно внешних угроз, но и относительно внутренних трудностей. Таким образом, в российской общине этот принцип был способом защиты, инструментом решения общих задач. В этом контексте и формировалось самоуправление.

РЕФОРМЫ ИВАНА ГРОЗНОГО

Эти реформы - реакция власти, уже государственной и централизованной, на требования населения каким-либо образом создавать условия для решения вопросов местного значения общинной властью. Хотя при этом, конечно, всегда наши цари и императоры понимали, что есть определенные пределы, за которые они не могли выйти - в том числе, в полном объеме отдать власть селам и другим поселениям. Кроме того

монархическая власть также стремится к самосохранению, как и любая власть. В итоге всегда идет процесс борьбы между верхами и низами. Сверху - за сохранение широких возможностей для централизованного управления. Тем более, что государство огромное и очень сложно управлять им, руководствуясь исключительно демократическими принципами - даже с учетом огромного пространства нашей страны. И с другой, всегда наше население стремилось к самоорганизации на основе свободы. Поэтому умная государственная власть в такой ситуации стремилась находить компромиссы.

Таким образом, эти реформы были определенным компромиссом. Нельзя сказать - какой демократичный царь, заботился о народе! Это лукавство. Он просто понимает, что не может сохранить тот механизм власти, который ему достался по наследству либо по элитарному выбору, как это было у Михаила Романова. И, следовательно, правитель смотрит, выбирает какие полномочия можно отдать вассалам, понимая, что компенсацией за это ему будет будущая прочность власти. Земские Соборы Михаила Романова – тому свидетельство. При этом очевидно, что такие компромиссы далеко не всегда бывают результативны.

Эти реформы – в любом случае элемент прогресса общесоциального, цивилизационного уровня.

РЕФОРМЫ ПЕТРА I

И Петр I, и его последователи, конечно же, не заботились именно о том, чтобы общество получило возможность самоуправления. Но наши монархи понимали (в большинстве своем) , что есть вещи, которые в принципе не влияют на устои, коренные устои государства, которые вполне могут решаться на общинном уровне. Более того, назначались свои сатрапы, которые контролировали этот процесс. Таким образом, благодаря подобным механизмам правители в первую очередь укрепляли позиции централизованной власти, в том числе и в целях сохранения государства. И в этом контексте я рассматриваю петровские реформы, - как элемент укрепления государственности.

У Петра I не было высокоэффективных инструментов для борьбы с коррупцией. Он нашел выход из этой ситуации - переложил ответственность на низы и таким образом снизить значимость этой проблемы. Это не всегда давало нужный эффект - начиналось мимикрирование, приспособленчество. Многие использовали позитивную повестку государства для достижения своих корыстных интересов.

РЕФОРМЫ 1860-1890 годов

Реформы 1860-х имели важное, прогрессивное значение, потому что они закладывали механизмы реализации самоуправления, часть из которых актуальны и в наше время. Но это самоуправление, в первую очередь, было представительным - не все население участвовало в этом процессе, а лишь его состоятельная часть. Важно то, что эти реформы дали нам образец того, как можно организовать самоуправление на низовом уровне с достаточно высокими степенью свободы и уровнем ответственности. Многими наработками, созданными в этот период, пользовались и в советское время, и на современном этапе развития общества.

В 80-90 начались контрреформы, потому что чиновникам в условиях даже минимальной свободы сложнее управлять государством. Это был шаг назад, по моему мнению, поскольку свободы у земства и городского самоуправления становилось все меньше и меньше. В итоге (конечно, не только в связи с контрреформами) в 1905-1907 годах население инициирует создание своих, революционного характера, органов самоуправления - Советов, тех, которые затем стали реальными органами государственной власти после революции 1917 года.

РЕФОРМЫ СТОЛЫПИНА

Нужно было бороться с голодом, развивать сельское хозяйство, промышленность, осваивать Сибирь и Дальний Восток. Столыпин это прекрасно понимал. И механизмы самоуправления стали использовать в первую очередь для решения экономических задач. В частности, для создания определенной свободы сельского населения, которое могло реализовывать экономические проекты на условиях личной инициативы.

Столыпин стремился к восстановлению хотя бы того уровня свободы, которая позволила бы создать условия конкурентности и рыночных отношений в сельском хозяйстве. Но революционные события не позволили решить эти задачи в спокойной обстановке. В основном из-за того, что тогда приносились в жертву политическим решениям социально-экономические. А самоуправление и было социально-экономическим инструментом. Таким образом, реформы Столыпина в тех революционных условиях были обречены на провал.

ВРЕМЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

Временное правительство подходило к проблеме самоуправления с прогрессистских позиций. Учитывался и зарубежный опыт, и главное - делался акцент на либеральные ценности, которые в классическом варианте и предполагали демократию. И если это правительство стало бы постоянным,

то судьба самоуправления была бы более позитивной. Но основная проблема заключалась в том, что ВП в силу своей слабости, отсутствия времени, социальных, экономических и прочих ресурсов, просто не могло завершить эти реформы.

СССР

Не могу согласиться с тем, что самоуправление в этот период было окончательно похоронено. Ведь Советы были созданы не большевиками. Фактически это было творчество масс. Большевики воспользовались инициативностью народных масс, рассмотрели и увидели, что эту форму можно использовать. Нужно учитывать, что Советы появились за счет того, что длительный период времени у народа была инициатива, идеология и практика самоуправления.

Большевикам нужно было системно организовать власть на всех уровнях. Нужно понимать, что в условиях, когда действует принцип, что вся власть принадлежит народу, единственным инструментом управления у народа выступает ЕГО государство. И, следовательно, государство и будет осуществлять от имени народа и во имя народа всю власть. Такова была идеология. Другое дело, в какой степени, в каком сочетании прав и обязанностей предоставляется государственное управление разным уровням. Например, областная власть и более низкие уровни тогда называлась местной властью. Но она не была самоуправленческой в классическом понимании – мол, управляю сам собой. Нет, это было лишь управление с рядом элементов самоуправления.

Российская Федерация

В 2003 году приняли очередной закон о местном самоуправлении. Он еще не вступил в полную силу, а в него уже были внесены десятки поправок (42 закона!). К настоящему же времени принято более 100 законов (точнее – 116!) с поправками, в том числе принципиального характера. Почему - ведь вроде бы приняли новый закон, с новым содержанием? А потому что власть - это вопрос борьбы, политики, вопрос идеологии. Потому власть - есть средство решения в первую очередь экономических вопросов. И власть на местах не менее важна, чем на уровне федерации, потому что с мест, по нашему конституционному принципу, и идет формирование власти государственной – федеральной, региональной. У нас не все избиратели живут в федеральной столице - Москве, они живут и в Самаре, и в Похвистнево. Поэтому законы о самоуправлении такие сложные с точки зрения формирования их содержания. Ныне действующий Федеральный

закон о самоуправлении – дитя сложного компромисса, выражение политических, социальных и экономических интересов так называемых «элит» (к сожалению, не всего народа!).