

К ВОПРОСУ ПОНЯТИЯ «САМОУПРАВЛЕНИЕ» В РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Юрочкин Михаил Алексеевич,

Международный университет «МИТСО»

(г. Минск, Республика Беларусь)

В юридической науке по сегодняшний день не сформировано единого подхода к определению дефиниции «самоуправление», несмотря на то, что изучение данного правового явления и практика деятельности органов самоуправления имеет многовековую традицию. Это связано с тем, что сущность данного понятия комплексна и многопланова, связана с наличием специфических черт в развитии государственных органов и местного самоуправления в различных странах мира.

С точки зрения античных ученых, самоуправление представляет собой характерную черту политико-правовой формы организации общества. По мнению исследователей, в системе понятий античности «полис», «политическая власть» и иных изначально включалось наличие идеи самоуправления. Под дефиницией «полис» понималось политическое объединение свободных граждан вне зависимости от существующей формы правления в государстве, которая является самоуправляющей социальной структурой общества [1, с. 96, 100–101; 2, с. 33].

По мнению В. Ф. Нерсесянца, идеи самоуправления в европейской политико-правовой практике начали сочетать с теорией и практикой деятельности демократических институтов только в период Нового времени [3, с. 98-99].

Следует отметить, что в процессе становления парламентаризма в Великобритании идеи самоуправления, взятые из трудов античных авторов, воспринимались в тот период не только как институт народного представительства. Их связывали с деятельностью органов государственного управления. Это свидетельствует о том, что институт парламентаризма зародился как институт народного самоуправления. Данную филологическую трактовку содержит понятие «самоуправление» в английском языке. По справедливому замечанию

Л.Е. Лаптевой, понятие «самоуправление» своим происхождением во многих языках мира обязано английскому «self-government». В Англии, характеризуя государственную систему управления, применяют понятие «местное управление» («local government»)» [4, с. 192].

В русской политико-правовой мысли второй половины XIX столетия самоуправление изначально связывали с понятием «самоопределение», в основе которого лежала общественная теория самоуправления. Свое практическое воплощение она получила в период буржуазных реформ в связи принятием в Российской империи Положения о губернских и земских учреждениях 1864 г. и Городового положения 1870 г. [5; 6]. В данных актах законодательства эти органы именовались общественным самоуправлением. В ходе контрреформ в 80-х гг. второй половины XIX в. они тракуются как государственные органы [7; 8].

По мнению А.И. Васильчикова, самоуправление следует рассматривать как непосредственное участие народа в местном управлении, при котором местные дела и должности замещаются местными жителями – земскими обывателями [9, с. 9–11].

В свою очередь, профессор А.Д. Градовский понимал под самоуправлением систему, при которой различные административные обязанности возложены на местных жителей без всякой связи их со служебной деятельностью и без подчинения их обыкновенным условиям государственной службы [10, с. 11].

Как полагал Н.М. Коркунов, в деятельности органов самоуправления прослеживается большая самостоятельность, независимость личного состава (в отличие от чиновников, назначаемых со стороны правительства, поскольку они избираются из членов местного сообщества) [11, с. 353].

М.И. Свешников рассматривал деятельность органов самоуправления сквозь призму деятельности местной администрации, при которой местными делами в административных органах заведует народ [12, с. 301–302].

Из данных определений дефиниции «самоуправление» следует, что деятельность местного самоуправления сводится к делам местного уровня. Данный подход строился на основе общественной теории самоуправления.

В последующем при теоретическом анализе деятельности земских и городских органов самоуправления А.Д. Градовский указывал на наличие только дел местного характера. Он отмечал, что вся «система самоуправления предполагает именно деятельность представителей местных обществ, вследствие этого мы можем говорить о самоуправлении городском и сельском, уездном и губернском или провинциальном, но все эти виды самоуправления, разумеется, пополняют друг друга...» [10, с. 14].

При исследовании вопросов государственного строительства того периода, В.В. Ивановский отмечал, что имело место определенное отставание отечественной науки от практики, зарубежный опыт нередко слепо заимствовался [14, с. 398].

Среди ученых-юристов второй половины XIX в. имелись и представители государственной теории самоуправления. Исходя из ее сущности исследователи также дают определение самоуправления. Практическую реализацию теория получила в Положении о земских учреждениях 1890 г. и Городском положении 1892 г.

Являясь представителем данной теории, В.В. Ивановский полагал, что «местное самоуправление есть не что иное, как государственное управление. Субъект – общественный союз, имеющий ограничение территориальное, объект – интересы и потребности самого союза» [13, с. 401]. Из данного определения следует, что местное управление рассматривается как управление государственное.

Б.Н. Чичерин, в свою очередь, указывал на наличие постоянной связи самоуправления с государственной администрацией. Он отмечал, что местное самоуправление не может быть оторвано от общей администрации. Это части одного целого, находящегося в известной степени зависимости. Данная мера вызвана насущными потребностями общества [14].

Предпринимались попытки классифицировать местное самоуправление по основному принципу [15, с. 53–54].

В научной политико-правовой среде второй половины XIX в. давалась положительная оценка проводимых реформ в целом и местного самоуправления в частности [9, с. 7–9].

Вопросы, связанные с деятельностью местного самоуправления, проблемы теории и практики находились во внимании ученых и в начале XX ст. Но в данном случае имеются определенные особенности. Связаны они с тем, что местное самоуправление рассматривается как государственное самоуправление. В данном случае подходы к понятию самоуправления рассматриваются в более широком плане. Так, Н.И. Лазаревский полагал, что под «самоуправлением понимают известную самостоятельность местных учреждений в делах административных [16, с. 5–6].

По мнению Б.Э. Нольде, «государство, при всем стремлении к простым и ясным построениям, не представляет исключения: должно в тех или иных пределах допустить осуществление части государственного дела единицами самоуправления» [17, с. 259].

В свою очередь, В. Матвеев рассматривал самоуправление как систему местного управления, в которой функции управления возложены на избранных населением должностных лиц, ответственных перед ними [18, с. 171].

Во второй половине XIX – начале XX века деятельность органов местного самоуправления была распространена на всю территорию Российской империи, но с учетом особенностей управления той или иной территорией и ее этноконфессионального состава [15].

В ходе проведения реформ во второй половине XIX века происходил поэтапный процесс отстранения местных органов администрации от управления местными делами с передачей их органам земского и городского самоуправления, которые изначально рассматривались как органы местного самоуправления, но в последующем стали органами государственного самоуправления. С учетом этого вся полнота власти на местном уровне находилась исключительно в их полномочиях. Рассматриваемые в научной среде вопросы, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления во второй половине XIX – начале XX века, представляли практический и теоретический характер.

Список источников

1. Аристотель. Политика. Афинская полития / пер. и коммент. С. И. Радцига ; предисл. В. Сержникова ; ред. В. С. Сергеев. – М. : Гос. публ. ист. б-ка России, 2003. – 208 с.
2. Хабермас, Ю. Демократия, разум, нравственность / Ю. Хабермас. – М. : Academia, 1995. – 252 с.
3. Нерсесянц, В. С. Философия права : учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. – М. : Издательская группа ИНФРА • М – НОРМА, 1997. – 652 с.
4. Политико-правовые ценности: история и современность / В. Г. Графский, Д. В. Дождев, Н. Н. Ефремова [и др.] ; отв. ред. В. С. Нерсесянц ; Рос. акад. наук. Ин-т государства и права. Акад. правовой ун-т, 2000. – 254 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отд. 1. № 40457.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XLV. Отд. 1. № 48498.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. X. Отд. 1. № 6927.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. XII. Отд. 1. № 8708.
9. Васильчиков, А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1 / соч. А. И. Васильчикова. – 3-е изд. – СПб. : тип. В. В. Прагц, 1872. – 460 с.
10. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права : в 3 т. / А. Д. Градовский. – 2-е изд. – СПб., 1883. – Т. 3 : Органы местного управления. – 384 с.
11. Коркунов, Н. М. Русское государственное право : в 2 т. / Н. М. Коркунов ; под ред. и с доп. М. Б. Горенберга. – 6-е изд. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 2 : Часть Особенная. – 739, IX с.
12. Свешников, М. И. Очерк общей теории государственного права / М. И. Свешников. – СПб. : К. Л. Риккер, 1896. – 331 с.
13. Ивановский, В. В. Русское государственное право. Т. I : Верховная власть и ее органы. Вып. VI: Местные установления общественного управления / В. В. Ивановский. – Казань. 1898. – С. II, 386–559.

14. Чичерин, Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Тип. И. Д. Сытина, 1899. – 810 с.

15. Юрочкин, М. А. Городская реформа и становление городского самоуправления в Беларуси во второй половине XIX – начале XX вв. : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 / М. А. Юрочкин ; Бел. гос. ун-т. – Мн., 2002. – 117 с.

16. Лазаревский, Н. И. Автономия / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1906. Изд. при Юрид. кн. скл. «Право». – 32 с.

17. Нольде, Б. Э. Очерк русского государственного права / Б. Э. Нольде. – СПб. : Тип. Правда, 1911. – 554 с.

18. Матвеев, В. Теория самоуправления в современной науке / В. Матвеев // Вестник права. XXXV. Кн. 2. Апрель 1905. – С. 169–187.