

ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Т.Ф. Ящук

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

23 ноября 2016 г.

Дата принятия в печать –

20 декабря 2016 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2017 г.

Ключевые слова

История государства, история права, муниципальное право, местное самоуправление, местное управление, земские органы, городское самоуправление, местные советы

В статье выделяются основные этапы развития местного управления и самоуправления в России. Показана специфика каждого этапа: формирование российского государства сопровождалось синтезом княжеской власти и общинного самоуправления; генезис самодержавия сопровождался борьбой с институтами самоуправления; создание земского и городского самоуправления во второй половине XIX в. сопровождалось дискуссиями о социальной и государственной природе этих учреждений; советское государство строилось на единстве системы советов.

Сделан вывод о дискретном развитии местного самоуправления в России и отсутствии исторической устойчивой традиции деятельности органов местного самоуправления.

THE EVOLUTION OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

Tatiana F. Yashchuk

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2016 November 23

Accepted – 2016 December 20

Available online – 2017 March 20

Keywords

The history of the state, the history of the law, the municipal law, the local self-government, the local government, land authorities, the municipality, the local councils

The article highlights the main stages in the development of local government and self-government in Russia. It shows the specifics of each stage. The formation of the Russian state was accompanied by the synthesis of the princely power and the community self-government. The genesis autocracy was accompanied by a struggle with the self-government institutions. The creation of rural and urban self-government in the second half of the XIX century was accompanied by a debate on the social and public origin of these institutions.

The Soviet state was based on the unity of the Soviet system. It concluded the discrete development of local self-government in Russia. There is no historical strong tradition of local government in this system.

Objective of the article is to identify and characterize the main stages of development of local government and self-government in Russia. Show the discrete nature of the development of local self-government in Russia.

The formation of the Russian state was accompanied by the synthesis of princely power and community self-government. Genesis autocracy was accompanied by a struggle with self-government institutions. The absence of territorial self-government in Russia was offset by the presence of social class municipality for a long time. Caste traditions tradition had a negative impact after the establishment of rural and urban self-government in the second half of the XIX century.

During the preparation of the reforms and their implementation were discussions of the relationship between the state and the community began in management. As a result, there is the inclusion of local authorities in the sphere of active state regulation. The desire of the county public to the political activity was suppressed by autocracy. The Provisional Government attempt to rely on the local self-government to create new authorities ended in failure.

The Soviet state was based on a single management system. Certain powers was delegated at the local level. The local authorities have been transferred some resources to implement it. So the system of local budgets was build. The most successful period of the local government activity accounts for 1920s. The city and district are considered as the territorial foun-

dation of local government. Scientific field formed that studies the feature of local government in the Soviet conditions.

In the 1930s, there is centralization of government. The development of the city is subject to problems of industrialization and development of the rural areas is subject to problems of collectivization. The state policy does not consider the interests of local communities.

The liberalization of the political regime in the late 1950s has led to a revival of the idea of decentralization. But decentralization of government is considered solely as an economic rather than a social and political problem. This understanding persisted until the end of the Soviet period.

The lack of stable historical tradition of local government negatively affects the municipal development of the Russian Federation.

Первоначально социальное регулирование охватывало группы людей, расселившиеся на ограниченной местности. Вытеснение родоплеменных связей территориально-общинными создавало важнейшую предпосылку для перехода к государственно-организованному обществу. В процессе формирования российского государства складывался синтез общинного начала и великокняжеской власти. По мнению многих историков, русские земли развивались как города-государства, государства-полисы с сильной властью вече, широкими правами самоуправления городских и сельских общин [1, с. 64–65, 68]. Характеристика Древней Руси как многоступенчатой, иерархически выстроенной территориальной организации общинного типа представлена в обобщающей работе В.В. Еремяна [2, с. 403].

Последующий период российской истории оказался, пожалуй, наиболее трагичным для судьбы полисного самоуправления. Большинство крупных городов было разорено и сожжено монголо-татарами, многие жители погибли или бежали в более безопасную сельскую местность, квалифицированные ремесленники были угнаны в Орду. Наступила деградация городской инфраструктуры (например, прекращено каменное строительство, утрачены многие ремесла) и городских социальных институтов.

Политический прогресс средневековой Руси оказался связанным с усилением великокняжеской власти, укреплением ее суверенности, активной борьбой с реальными и мнимыми конкурентами. Последовательно уничтожался такой традиционный институт городского самоуправления, как должность тысяцкого, которая существовала в большинстве крупных русских городов, в том числе в Москве, Твери, Новгороде. Своим происхождением этот институт был тесно связан с десятичной, т. е. самой архаичной системой управления, ведущей свое начало от военной организации периода зарождения государственности. Даже в тех случаях, когда на более поздних этапах тысяцкий выдвигался князем, сво-

ими интересами и компетенцией он по-прежнему был тесно включен в жизнь торгово-ремесленного посада. Именно тысяцкий возглавлял торговый суд, т. е. суд, который разбирал имущественные споры и который часто называют прообразом коммерческого, а впоследствии арбитражного суда. Так, в 1373 г. после смерти В.В. Воронцова-Вельяминова была отменена должность московского тысяцкого, а его сына специально разыскали, привезли в Москву и казнили в 1379 г. [3, с. 184].

Сельская община по мере генезиса феодализма интегрировалась в систему крепостнических отношений, в значительной степени контролируемая не столько самим феодалом, сколько вотчинной администрацией.

Возрождение местного самоуправления (исключая период локальной и незавершенной земской реформы 1550-х гг.) начинается с издания Жалованной грамоты городам 1785 г., которой были установлены такие принципы, как выборы представительного органа – думы, выделение наряду с представительным органом исполнительного аппарата – управы, определение круга местных вопросов. Все это редуцировалось в последующих реформах местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что в условиях Российской империи на вновь создаваемые органы местного самоуправления, выстраиваемые на территориальной основе, накладывались традиции сословной самоорганизации, активно поддерживаемой государством. Дворянские собрания, городской посад и крестьянская община выступали как легальные и легитимные сообщества, но не были, как отмечал А.Д. Градовский, «административными установлениями» [4, с. 71].

Сословные принципы и ограничения со всей очевидностью проявились во время реформ местного самоуправления во второй половине XIX в. Проведенное в городах разделение избирателей на три собрания в зависимости от величины уплачиваемых

налогов фактически поддержало гильдейское купечество и отсекло от выборов лиц свободных профессий, наемных работников и другие категории жителей, не обладавших недвижимым имуществом. При этом формально утверждался не феодальный, а буржуазный выборный принцип – применение имущественного ценза. Земские собрания проводились по куриям, которые имели много сходства с прежними сословиями, особенно применительно к дворянам и крестьянам. Крестьянское самоуправление оставалось исключительно сословным. В нем исключалась возможность участия лиц, не входящих в сельскую общину, не обладавших земельным наделом.

В муниципальной истории России земства, городские думы и управы оцениваются как наиболее «эталонные» образы отечественного местного самоуправления. Их организация и деятельность заслуженно вызывают интерес исследователей, за 150-летнюю историю изучения накоплена многолетняя историография. Предметно рассмотрены подготовка реформ [5], эволюция избирательного законодательства [6], компетенция, закрепленная за местными органами [7]. Регулярно защищаются диссертации, написанные на региональном материале или посвященные отдельным аспектам деятельности земств и городского самоуправления.

Несмотря на интенсивные исследования и расширение проблематики, во многом дискуссионными остаются вопросы о социальной и властной природе органов местного самоуправления, о соотношении в порядке формирования и деятельности общинного и государственного начала. Дальнейшего анализа требует сложившаяся во второй половине XIX в. дихотомия централизации и децентрализации власти. В ряде современных публикаций новую оценку получили так называемые контрреформы 1890-х гг., которые стали рассматриваться как способ адаптации законодательства и деятельности местного самоуправления к политическим реалиям периода самодержавия.

Следует отметить, что не только государство, допустив, как писал Ф.Ф. Кокошкин, «административную децентрализацию» [8, с. 259], в своей повседневной практике обращалось с местным самоуправлением как подведомственным учреждением, но и сами земства и городские думы заявляли претензии на повышение своего статуса до однозначно государственного. Именно отсюда проистекает либеральная идея создания Всероссийского земства, которая при нормальной трактовке местного самоуправления не могла появиться. Опасаясь и пресекая политические амбиции активистов местного са-

моуправления, самодержавие жестко ограничивало взаимодействие и контакты между отдельными органами. Только в 1915 г. создан Земский союз и Союз городов (Земгор), но к этому времени земские деятели уже не могли представлять серьезную оппозицию режиму. Политическая активность переместилась во вновь создаваемые партии, профессиональные союзы и Государственную Думу.

В период Первой мировой войны Земгор успешно решал многие социальные проблемы: оборудовал госпитали, формировал и оснащал санитарные поезда, оказывал помощь семьям военнослужащих. Организации удалось привлечь значительные средства, а возглавлявший объединенный комитет Земгора князь Г.Е. Львов отличался исключительной честностью и борьбой с коррупцией. Закономерно, что именно Г.Е. Львова Временный комитет Государственной Думы назначил министром-председателем и министром внутренних дел в первом составе Временного правительства.

Основываясь на своем опыте общественной деятельности, Г.Е. Львов пытался трансформировать органы местного самоуправления в структуры Временного правительства. Он не видел антагонизма между задачами государственного аппарата и местным самоуправлением. В городах создавались коалиционные комитеты, в которые вошли депутаты (гласные) городских дум и представители советов депутатов. Временное правительство приступило к серьезной муниципальной реформе: существенно расширило полномочия земских и городских органов; учредило волостное земство; ввело всеобщие, прямые, равные выборы при тайном голосовании. Одновременно упразднялось волостное сословное крестьянское управление. Если создание волостного земства тормозилось (и даже там, где выборы состоялись, к практической работе земства приступить не успели), то деятельность городских дум и управ была намного успешнее. Например, «в Сибири они продолжали заниматься текущими вопросами местного хозяйства, и известия о событиях в столице... восприняли как сигнал к усилению своего влияния в обществе» [9, с. 82].

В первый послереволюционный период (конец 1917 – 1918 г.) судьба муниципальных органов складывается по-разному. На поселенческом уровне, а именно в городах, городские управы сохранили свой аппарат, и что особенно значимо, поддерживали в действующем состоянии инфраструктурные объекты: водопровод, дороги, трамваи и т. д. По мере укрепления местных советов, они, практически в неизменном виде сохраняя кадровый

состав, включались в отделы коммунального хозяйства, создаваемые при губернских и уездных исполнительных комитетах. Необходимо уточнить, что вплоть до начала 1930-х гг. в городах в качестве самостоятельного действовал только представительный орган – городской совет. Собственного исполнительного аппарата он не имел, но фактически эту функцию исполняли коммунальные отделы, находившиеся в организационном подчинении советов иного уровня – губернского и уездного.

На службу в советские учреждения хозяйственного и финансового профиля перешли многие служащие земских учреждений.

На другом поселенческом уровне – в деревне, где до революции властью поддерживалось сословное общинное самоуправление, земельные общества даже укрепились, воспользовавшись преимуществами советской аграрной политики и законодательства. Отмена частной собственности на землю превратила земельные общества в «держателей» крупных земельных участков со всеми правами коллективного пользователя. Вплоть до кардинального социального и хозяйственного переустройства в форме коллективизации в начале 1930-х гг. земельные общества составляли серьезную конкуренцию сельским советам, что позволяет ряду исследователей говорить о дуализме управления в советской деревне.

Создание первой советской Конституции 1918 г. сопровождалось дискуссией о том, характеристика каких органов власти (центральных или местных) должна даваться в первую очередь. Следуя логике избирательного процесса, когда в условиях многоступенчатой системы выборы начинались на низовом уровне, и съезд советов каждой инстанции состоял из делегатов, избранных нижестоящим съездом, вполне обоснованными казались предложения начинать описание властных органов с поселенческого уровня (сельских и городских советов) и заканчивать Всероссийским съездом Советов. Хотя в итоге конституционно была закреплена иная иерархия советских органов, характер обсуждения свидетельствовал о высокой оценке потенциала местных советов в конструировании новых властных органов.

Принятие Конституции РСФСР 1918 г. создало юридическую основу для интерпретации советской государственной модели с позиций выделения в ней уровня местного управления или самоуправления. Наиболее активно и свободно, хотя и не без идеологических ограничений, эта проблема изучалась в 1920-е гг., свидетельством чему стала обширная историографическая база, широко вовлекаемая в оборот современными исследователями. В науч-

ных изданиях, общественно-политической литературе ставились и предлагались к разрешению следующие проблемы: на каких уровнях в советском государстве организовано местное управление; как соотносится местное управление с формой государственного устройства РСФСР, а позднее СССР, которые построены на федеративных принципах, а РСФСР еще и на принципе национально-территориальной автономии; в какой мере возможно применение категориального аппарата муниципальной науки к анализу институтов и учреждений советского государства.

Не углубляясь в анализ выдвигаемых концепций, многие из которых стали предметом специальных исследований, можно констатировать, что наиболее «чистая» модель муниципального содержания, по мнению наиболее авторитетных авторов 1920-х гг., сложилась в городе. Органами, ее реализующими, выступали городской совет и коммунальный отдел. На таком понимании построен, например, труд Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства» [10], который стал классикой отечественного муниципализма. Возрождение местного самоуправления уже в условиях современной России актуализировало его идеи, предопределив тем самым переиздание книги и написание другим известным автором муниципальной тематики Т.М. Говоренковой работы «Читаем Велихова вместе» [11].

Симптоматичным можно считать и переиздание в 1999 г. труда другого известного муниципального деятеля начала XX в. З.Г. Френкеля «Волостное самоуправление» [12]. В трактовке Л.А. Велихова, З.Г. Френкеля и других ученых этого периода, большинство которых имело практический опыт муниципальной работы, выстраивалась вполне логичная схема территориальной организации местного самоуправления: это город, как крупное поселение, и волость, поскольку деревня слишком мала, экономически слаба. Целесообразность опоры на волость, а не на селение подкреплялось возможностью использовать наработки Временного правительства в деле создания волостного земства.

Достижения отечественного муниципализма 1920-х гг. были систематизированы в уникальном труде «Энциклопедия местного управления и хозяйства», опубликованном в 1927 г. [13], и получили предметный анализ в современных публикациях [14, с. 60–82].

Однако в советских реалиях конструирование местных органов в территориальных границах города и волости оказалось сильно затруднено. Как отмечают авторы обобщающего труда, посвящен-

ного городскому хозяйству России, в первые годы после революции «наиболее тяжелым в силу своей хозяйственной конкретности было положение городов и волостей, оказавшихся бесправными в сложившейся системе» [15, с. 24].

Применительно к городу следует выделить ряд препятствующих факторов. Один из них уже отмечался и состоял в отсутствии у городского совета собственного исполнительного аппарата, поскольку коммунальный отдел формально находился в подчинении губернского или уездного исполкома. В 1930-е гг., когда городская власть приобрела завершённый вид, включив в свою структуру исполнительные комитеты, изменилась политическая парадигма, которая исключала муниципальный компонент.

Другим фактором являлись нормы избирательного законодательства, в котором отражались дискриминационные ограничения. Стоит учитывать, но нельзя преувеличивать жесткость трудового ценза, невыполнение которого лишало избирательных прав граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью. Согласно ст. 65 Конституции РСФСР 1918 г. к ним относились лица, прибегающие к наемному труду, живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники. Основанием отстранения от выборов мог служить и род занятий до революции. Хотя в итоге число так называемых «лишенцев» было невелико и не превышало несколько процентов, все-таки в городах было существенно выше, чем в сельской местности. Для раскола единого городского сообщества использовались и другие приемы. Избирательные участки формировались большей частью не по территориальному, а по производственному принципу и были привязаны к заводу, вузу, воинской части, железнодорожному депо и т. п. Для горожан, занятых на мелких предприятиях, служащих, лиц свободных профессий, домохозяек создавалось несколько избирательных участков, которые могли располагаться неудобно, с плохой транспортной доступностью. Выдвижение кандидатов в депутаты также, как правило, велось в трудовых коллективах, воинских частях и т. д.

Неустойчивыми оставались имущественные, финансовые полномочия городской власти, хотя коммунальные отделы сумели провести огромную работу по учету земельных участков, инвентариза-

ции объектов городской инфраструктуры, описанию и выявлению собственников жилых и нежилых строений. Для сбора информации, ее постоянной актуализации в городах стали создаваться бюро технической инвентаризации (БТИ), архивы которых востребованы до настоящего времени.

К существенным показателям, свидетельствующим о развитии города как территориального сообщества, можно отнести установление его прав на городскую землю. Согласно декретам, принятым в 1918 г.¹ и 1925 г.², проводилась муниципализация городской земли, т. е. все участки, за редкими исключениями (например, занятыми железными дорогами, военными частями), передавались в ведение и распоряжение городской власти. Законным признавался платный режим землепользования через внесения арендных платежей, а позднее – ренты. Часть полученных доходов оставалась в распоряжении коммунальных отделов, пополняя коммунальный бюджет, который фактически являлся городским бюджетом.

Аналогичным образом выстраивались отношения и по поводу пользования муниципализированным имуществом (жилими домами, иными строениями), хотя социальная направленность советского законодательства предусматривала многочисленные льготы и дифференцированные по классовому признаку ставки обложения.

Ярким примером укрепления финансовой самостоятельности и устойчивости городского сообщества стало создание коммунальных банков, в учреждении которых участвовали местные органы. Банки по аналогии с дореволюционным периодом часто назывались городскими (тогда среди их учредителей были городские управы). Коммунальные (городские) банки проводили расчетные операции коммунальных отделов, кредитовали строительство и реконструкцию сооружений городской инфраструктуры, работали с жилищно-строительными кооперативами и частными лицами.

Развитие волости как территориальной единицы самоуправления в сельской местности сопровождалось не меньшими сложностями. В пользу развития потенциала волостного самоуправления свидетельствует принятие в 1923–1924 гг. законов, предусматривающих создание волостных бюджетов с регламентацией их доходных и расходных статей.

¹ Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

² Декрет ВЦИК и СНК от 15 мая 1925 г. «О земельных распоряжках в городах» // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 27. Ст. 188.

Авторы коллективной монографии «История налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия» утверждают: «Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы в первые годы НЭПа представляло собой восстановление земских структур самоуправления, оказавшихся в те годы единственно способными взять на себя решение многих экономических и социальных проблем на местах» [16, с. 163].

Аналогично мероприятиям в городах проводился выявление и учет имущества, которое закрепляется за волостными исполкомами. Однако стремление заменить, как утверждалось, маломощную волость сильным районом привело к созданию необоснованно крупных административно-территориальных единиц. В условиях отсутствия качественных путей сообщения, средств связи их части, а зачастую даже районные центры оказывались малодоступными для населения. Сами жители не воспринимали себя локальным сообществом, связанным едиными интересами. Сложившуюся ситуацию усугубила начавшаяся коллективизация, которая серьезно подорвала имущественную и финансовую самостоятельность районной власти. Район стал развиваться по типу административно-территориальной единицы.

Утверждение централизованного государственного управления в период тоталитаризма проявилось и в отношении города. С одной стороны, возрастало его значение в условиях трансформации традиционных институтов в новые социальные формы, присущие индустриальной эпохе. Признание государственной властью достижений урбанизации закреплялось законодательно, о чем свидетельствует принятие в 1933 г. Положения о городских Советах.

С другой стороны, отдельный город как поселенческая община уходит из сферы государственной политики. Город рассматривается через призму выполнения задач централизованного управления, формирования экономики мобилизационного типа, размещения военных объектов. Справедливо отмечается, что с конца 1920 – начала 1930-х гг. городское развитие было как бы «пристегнуто» к «развернутому социалистическому строительству», прежде всего к форсированной индустриализации [17, с. 103].

Развитие городов подчинено выполнению показателей пятилетних планов, в которых приоритет отдавался тяжелой промышленности, а не возведению коммунальных объектов. Ограниченность собственных бюджетов не позволяла синхронизиро-

вать наращивание жилищно-коммунального хозяйства с ростом численности населения, расширением территории. Возведение крупных дорогостоящих сооружений (мостов, метро, электростанций и т. д.) было возможно только через государственное финансирование. Закономерно, что в городах активно строился служебный жилой фонд, который присоединялся к заводским теплосетям. Доставка на работу осуществлялась транспортом предприятий. Обычным явлением стали ведомственные поликлиники, детские сады. Разрушалось единое право городской власти на муниципализованную землю: все больше участков передавалось в распоряжение отдельных ведомств.

Нормальному функционированию местных советов препятствовало и отсутствие надлежащего законодательного обеспечения. Несмотря на принятие в 1936 г. новой Конституции СССР, изменившей систему органов власти, отказавшейся от двухуровневой системы советов (по типу «съезд – исполком»), юридически продолжали действовать положения о советах, принятые еще в начале 1930-х гг. Первые проекты новых нормативно-правовых актов аналогичного содержания были подготовлены уже в 1937 г. В дальнейшем их доработкой занимались специальные комиссии, действовавшие при Наркомате юстиции РСФСР. Проекты были рассмотрены и утверждены Президиумом Верховного Совета РСФСР 2 июня и 20 ноября 1940 г. и тогда же опубликованы [18, с. 49–50]. Однако в действие они так и не были введены.

Демократизация политического режима в середине 1950-х гг. привела к ослаблению централизации в различных сферах: федеративной (расширению прав союзных республик), экономической (перестройке директивного планирования, внедрению хозрасчета), политической (переходу к коллективному партийному руководству), идеологической (осуждению культа личности). В данный исторический контекст логично вписываются мероприятия, свидетельствующие о попытке выстроить новую модель государственного управления, рационально сочетающую централизацию, необходимую в условиях обширного и сложного государства, с делегированием определенных полномочий на местный уровень.

На основе Закона СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»³ было упразднено около 140 общесоюзных, союзно-республиканских и

мышленностью и строительством» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления про-

республиканских министерств и ведомств, сформировано 150 административно-экономических районов и советов народного хозяйства, в том числе на территории РСФСР – 70 [19, с. 74].

Быстрый отказ от модели территориально-хозяйственного управления объясняют многими причинами. Следует заметить, что одна из них, а именно неурегулированность отношений с существующими местными советами, неопределенность самого института «местного органа власти» и его правового статуса, усугубленная сохранявшимся диктатом партийных комитетов (обкомов, горкомов, райкомов), требует дальнейшего предметного изучения.

Несмотря на очевидную необходимость актуализации законодательства о местных советах, такая работа постоянно откладывалась. Только в 1968 г. принимается Закон РСФСР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР», в 1971 г. – Закон РСФСР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР», в 1980 г. – Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР». Позитивной оценки заслуживает также нормативное закрепление финансовых и имущественных ресурсов, необходимых для осуществления местными органами своих полномочий, что, безусловно, повышало их статус и авторитет среди населения.

Таким образом, к концу советского периода дальнейшее расширение компетенции и самостоятельности местного управления ассоциировалось

преимущественно с расширением круга хозяйственных вопросов. На таких основаниях выстроен принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Специалисты в области муниципального права, оценивая историческое значение документа, отмечают, что в законодательном лексиконе вновь, спустя длительный перерыв, появилось понятие местного самоуправления, оно перестало рассматриваться как институт буржуазной государственности. Однако реальным началом развития местного самоуправления в России послужило принятие 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [20, с. 105–106]. Местное самоуправление не только становилось самостоятельным уровнем социального управления, но и предметом изучения новой отрасли муниципального права.

Непростая судьба местного самоуправления в современной Российской Федерации обусловлена, в том числе, и историческими причинами. Дискретность в развитии институтов местного управления и самоуправления, нахождение большую часть своей истории в сфере императивного государственного регулирования, формирование круга полномочий не в процессе естественного саморазвития местного сообщества, а в результате их делегирования государством оказывают свое влияние до настоящего времени.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пузанов В.В. Народ и власть в городах-государствах Древней Руси / В.В. Пузанов // История России. Народ и власть. – СПб., 1997. – С. 49–95.
2. Еремян В.В. Муниципальная история России / В.В. Еремян. – М.: Академический проект, 2005. – 960 с.
3. Кривошеев Ю.В. Становление Великорусской государственности / Ю.В. Кривошеев // История России. Народ и власть. – СПб., 1997. – С. 167–202.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 2 т. / А.Д. Градовский. – М.: Зерцало, 2006. – Т. 1. – 470 с.
5. Морозова Е.Н. История формирования концепции земской реформы: «Соображения по проекту о земских учреждениях» Н.А. Милютина / Е.Н. Морозова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История, международные отношения. – 2015. – Т. 15. – Вып. 2. – С. 26–32.
6. Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теории и реальность / В.В. Куликов // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 13–18.
7. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.) / Л.Е. Лаптева. – М.: ИГиП РАН, 1998. – 151 с.
8. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – М.: Зерцало, 2004. – 312 с.
9. Чудаков О.В. Демократизация органов городского самоуправления в Сибири в период социальных катаклизмов (март–апрель 1917 г.) / О.В. Чудаков // Вестник Томского государственного университета. История. – 2012. – № 4. – С. 82–85.

10. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов. – М.; Л., 1928. – 216 с.
11. Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе / Т.М. Говоренкова. – М., 1999. – 322 с.
12. Френкель З.Г. Волостное самоуправление / З.Г. Френкель. – М., 1999. – 270 с.
13. Энциклопедия местного управления и хозяйства. – М., 1927. – 1583 с.
14. Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. / Т.Ф. Ящук. – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2007. – 592 с.
15. Городское хозяйство. – М., 2014. – 1200 с. – (Антология «Строители России. XX–XXI вв.»)
16. История налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия. – М., 2008. – 334 с.
17. Пивоваров Ю.Л. Урбанизация России в XX веке: представления и реальность / Ю.Л. Пивоваров // Общественные науки и современность. – 2001. – № 6. – С. 101–113.
18. Гаврилов С.О. Местные Советы Российской Федерации в предвоенный период / С.О. Гаврилов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2003. – 373 с.
19. Самигуллина С.Х. Переход от отраслевой к территориальной форме управления народным хозяйством в 1957 году: задачи начального этапа / С.Х. Самигуллина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 6. История. – Вып. 54. – С. 72–76.
20. Муниципальное право России / под ред. А.Н. Костюкова. – М.: Норма, 2007. – 687 с.

REFERENCES

1. Puzanov V.V. The people and the authorities in the city-states of ancient Russia, in: *Istoriya Rossii. Narod i vlast*. St. Petersburg, 1997, pp. 49–95. (In Russ.).
2. Eremyan V.V. *Municipal history of Russia*. Moscow, Akademicheskii proekt Publ., 2005. 960 p.
3. Krivosheev Yu.V. The becoming of the Great Russian statehood, in: *Istoriya Rossii. Narod i vlast*. St. Petersburg, 1997, pp. 167–202. (In Russ.).
4. Gradovskiy A.D. *The foundation of the Russian state law*, in 2 volumes. Vol. 1. Moscow, Zertsalo Publ., 2006. 470 p.
5. Morozova E.N. The history of the Development of Zemsky Reform Concept: “Observations on Zemsky Establishing Project” by N.A. Milyutin. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Istoriya, mejdunarodnie otnosheniya = Izvestiya of Saratov University. New series. Series History. International Relations*, 2015, vol. 15, no. 2, pp. 26–32. (In Russ.).
6. Kulikov V.V. The reform of the local self-government in Russia: Theory and Reality. *Gosudarstvo i pravo*, 2000, no. 11, pp. 13–18. (In Russ.).
7. Lapteva L.E. *Regional and local government in Russia (second half of XIX century.)*. Moscow, 1998. 151 p.
8. Kokoshkin F.F. *Lectures on the general state law*. Moscow, Zertsalo Publ., 2004. 312 p.
9. Chudakov O.V. The democratization of the organs of the city self-government in Siberia in the period of social cataclysms (March–April 1917). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya = Tomsk State University Journal of History*, 2012, no. 4, pp. 82–85. (In Russ.).
10. Velikhov L.A. *The fundamentals of urban management*. Moscow, St. Petersburg, 1928. 216 p.
11. Govorenkova T.M. *Reading Velikhov all together*. Moscow, 1999. 322 p.
12. Frenkel Z.G. *The rural municipality government*. Moscow, 1999. 270 p.
13. *Encyclopedia of the local government and economy*. Moscow, 1927. 1583 p.
14. Yashchuk T.F. *The organization of the local government in the RSFSR. 1921–1929*. Omsk, OmsSU Publ., 2007. 592 p.
15. *The urban economy, Stroiteli Rossii. XX–XXI c. Antology*, Moscow, 2014. 1200 p. (In Russ.).
16. *The history of Russian tax policy: the end of the XIX, XX and beginning of XXI century*. Moscow, 2008. 334 p.
17. Pivovarov Yu.L. Urbanization of Russia in the XX century: Perceptions and Reality. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, 2001, no. 6, pp. 101–113. (In Russ.).
18. Gavrilov S.O. *The local Council of the Russian Federation in the prewar period*. Novosibirsk, SB RAS Publ., 2003. 373 p.
19. Samigullina S.Kh. National economy transition from the branch form of management to the territorial one in 1957: initial stage problems. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2013, no. 6. *Istoriya*, vol. 54, pp. 72–76. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N (ed.). *Municipal Law of Russia*. Moscow, Norma Publ., 2007. 687 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ящук Татьяна Федоровна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: yashukomsu@mail.ru
SPIN-код: 5320-8909; AuthorID: 490627

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Yashchuk Tatiana F. – Doctor of Law, Professor, Department of Theory and History of State and Law Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: yashukomsu@mail.ru
SPIN-code: 5320-8909; AuthorID: 490627

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ящук Т.Ф. Эволюция местного управления и самоуправления в России / Т.Ф. Ящук // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 92–100. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(1).92-100.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Yashchuk T.F. The evolution of local government and self-government in Russia. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 92–100. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).92-100. (In Russ.).