

ФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА: КРАТКИЙ ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОБЗОР

В статье рассматриваются основные этапы формирования административного потенциала российских органов местного самоуправления на основе краткого историко-правового обзора, выделяются четыре основных исторических периода правообеспечения органами местного самоуправления.

Ключевые слова: административный потенциал, органы местного самоуправления, обеспечение правопорядка, правоохранительные органы, реформы.

FORMING THE ADMINISTRATIVE CAPACITY OF THE RUSSIAN LOCAL GOVERNMENTS IN THE RULE OF LAW: BRIEF HISTORICAL AND LEGAL OVERVIEW

The article considers the main stages of the administrative capacity of the Russian local governments based on a brief historical and legal overview: on the basis of the study four main historical periods of law enforcement of the local governments are identified.

Keywords: administrative capacity, local governments, law enforcement, law enforcement agencies, reforms.

Специальных исследований обеспечения правопорядка органами местного самоуправления в дореволюционной России практически не проводилось. Возможно, это и стало первопричиной возникновения глубоко ошибочного мнения, что в России «местная власть в форме местного самоуправления никогда не имела функций, связанных с поддержанием общественного порядка» [9, с. 20].

В процессе изучения истории обеспечения правопорядка органами местного самоуправления имеет смысл определиться с периодизацией основных этапов этой деятельности. Эта задача значительно осложнена тем, что в российском законодательстве, вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 года, термин «местное самоуправление» почти не употреблялся. Тем не менее есть все основания полагать, что в общепринятом смысле этого слова местное самоуправление было известно в России с 1864 года, после крестьянской реформы 1861 года. Оно логически предопределяло характер этой реформы, давшей гражданскую свободу значительной части сельского населения России.

Все предыдущие попытки установить в России местное управление на сколько-нибудь демократических началах (в том числе Петра I и Екатерины II) не могли дать никаких плодов в условиях крепостного права [1, с. 29]. Но как только узлы крепостной неволи разрушились, переустройство местного управления на новых основах стало неизбежным. В связи с чем, в рамках

данного исследования, следует исходить из того, что в России организация власти на местах всегда в той или иной мере содержала элементы народности и самоуправления [7, с. 43-49]. Этот ориентир позволяет сопоставить этапы становления и развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления с этапами становления и развития самих этих органов. Такой подход даст основания для выделения следующих основных исторических периодов правообеспечения органами местного самоуправления:

XV – начало XVI вв.;

середина XVI – начало XVII вв.;

начало XVII – конец XVIII вв.;

начало XIX в. – первая половина XX века.

Первый этап охватывает период XV – начало XVI вв.

Тогда местное самоуправление проявлялось вечами демократией. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины. Данные объединения представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Высшим органом управления общины были сходки жителей – вече, на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне и мире, о приглашении потребных и изгнании негодных князей, о принятии законов, избрании и назначении должностных лиц [12, с. 73-97].

Обеспечение правопорядка в это время осуществляли обособленные органы общего управления, такие как княжеские дружины, выборные посадские и тысяцкие. Орган местного самоуправления – вече, назначал для обеспечения правопорядка посадских и воевод. Данные формирования просуществовали практически до начала XVI века, поскольку такая форма народовластия как вече, постепенно превратилась из органа прямой демократии в орган представительной власти. Характерными чертами обеспечения правопорядка на этом этапе развития российского государства можно считать:

отсутствие специально созданных государственных или муниципальных органов обеспечения правопорядка;

сочетание функций общего управления и правоохранительных в органах самоуправления;

выборность и назначение должностных лиц органов местного самоуправления.

Последующее развитие местного самоуправления, а, следовательно, и осуществление на его основе обеспечения правопорядка, было приостановлено процессом централизации государственной власти.

Содержание второго этапа, а он приходится на период с середины XVI в. до начала XVII в., связано со становлением и развитием сословно-представительской монархии [3, с. 20; 14]. В начале этого этапа еще существовала так называемая система кормления, то есть управление через наместников и волостей (до середины XVI в.). Главное значение наместнического управления заключалось в приведении провинции в связь с государством, а не во внутреннем управлении провинцией. Для этого в каждом уезде была своя выборная система органов самоуправления, к компетенции которых относилось управление полицией и сбором налогов. Кроме того, при отправлении правосудия вместе с наместником должны были присутствовать представители органов самоуправления, без которых невозможно было осудить преступника.

В данный период развития органов местного самоуправления четко проявились ряд недостатков в управлении провинциями. Так называемые кормленщики (наместники и волостели) не только самостоятельно повышали свои «корма», но и по существу грабили местное население, тем самым подрывали авторитет верховной власти, не проводя в жизнь ее установки или чересчур по-своему толкуя их [4, с. 150].

В XVI веке провинции до некоторой степени уже срослись с государством, а в самом государстве возникли предпосылки для осуществления

собственно государственного управления. То есть управления, осуществляемого силами и средствами государства, как некой объединяющей возможности общества силы.

Это привело сначала к учреждению специальных органов самоуправления, существовавших наряду с наместниками (губные учреждения), а потом к полной отмене наместничьей власти и к введению общего земского самоуправления (земские учреждения). Кормленщики, преследуя свои частные цели, не обращали внимания на благоустройство провинции. Выборные власти в то время были стеснены в своих действиях присутствием власти наместника.

В связи с этим, количество преступлений, особенно разбоев, возросло до крайней степени («сами меж себя без нашего ведома обыскивати и имати разбойников не смеете», – пишет, великий князь жителям провинции – см. Белозерская губная грамота 1539 г.).

Тогда, по просьбе самого населения, с 30-х гг. XVI в., в каждом уезде были установлены выборные губные власти для преследования разбойников и суда над ними. Компетенция губных властей распространялась на уголовную полицию (поймку преступников), суд над разбойниками, а затем и над убийцами и поджигателями, а также, – на заведование тюрьмами. Впоследствии губные учреждения заменяли собою все областное управление. При отмене наместничьего управления в уездах совсем не стало органов правительства, которое, не имея уполномоченных исполнителей, на которых можно было возложить приказные дела (финансовые и административные), нередко обращалось к губным старостам.

Все это явилось предпосылкой проведения Иваном VI Грозным реформы местного самоуправления, которая в последствии привела к замене в общегосударственном масштабе института наместничества выборными земскими учреждениями. Они были созданы на началах сословного самоуправления. Причем каждое сословие проводило отдельные выборы. Тем самым, были фактически образованы коллегиальные местные органы. Это были губные и земские избы, в состав которых входили старосты, судьи (целовальники) и дьяки. Эти органы местного самоуправления осуществляли все полицейско-судебные функции в уездах, городах и волостях по всей стране.

Компетенция земских властей простиралась на все ветви управления (полицейское, финансовое, экономическое). Они же вершили суд.

Причем по делам уголовным им представлялось окончательное решение даже дел, решением по которым была смертная казнь. Этим обстоятельством

была predetermined коллизия компетенции земских и губных властей. Разрешалась она или тем, что земские власти судили вместе с губными, или земские власти вовсе не судили губных дел, или губные учреждения переставали действовать в тех округах, где были введены земские учреждения [8, с. 210].

Однако на данном этапе развития российской государственности обеспечение правопорядка органами местного самоуправления просуществовало ограниченное количество времени. Основной причиной этому послужило то, что после смерти Ивана VI Грозного стала зарождаться абсолютная монархия, которой были присущи элементы самодержавия и централизации управления страной. В связи с чем, наряду с местным управлением, было введено непосредственное управление из центра, которое на местах осуществляли воеводы. Они назначались государем и ведали городским хозяйством, руководили обороной, занимались охраной благочиния, выполняли полицейские обязанности, судили. Там, где еще сохранилось местное самоуправление, воеводы стали начальниками над губными и земскими учреждениями при осуществлении полицейской деятельности.

Таким образом, можно говорить об определенных чертах, присущих правоохранительным органам местного самоуправления, проявляющихся в этом периоде развития общественной жизни. Как представляется, они нашли свое выражение в том, что:

были созданы выборные земские учреждения по сословному признаку, которые в своей совокупности образовывали местное сословно-полицейское самоуправление, обладающее определенной автономностью;

параллельно с данными органами верховной властью было введено непосредственное управление из центра, а, тем самым, создан прецедент сочетания местной и центральной властей;

появились отраслевые органы управления, компетенция которых распространялась на всю территорию государства;

правоохранительные органы местного самоуправления перешли в подчинение к назначаемым государем воеводам, которые по отношению к губным и земским учреждениям стали начальниками в полицейской деятельности.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка утратили свою независимость в принятии решений. Они стали лишь средством достижения определенных целей самодержавия. Вместе с тем это послужило

источником развития профессиональной полиции в России.

Причем первые полицмейстеры получили название «объезжие головы», которые, в соответствии с Наказом о градском благочинии 1649 г., должны были следить за порядком, задерживать правонарушителей, проводить дознание, определять наказание за нетяжкие преступления, ставить сторожей, тушить пожары [9].

Третий этап становления и развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления имеет смысл сопоставить с временным промежутком с начала XVII в. до конца XVIII в., когда в России утвердилась чиновничье-дворянская монархия с неограниченной властью самодержца. Централизация государственной власти в это время разрушительно коснулась органов местного самоуправления, поскольку она не совместима с принципами народности и самоуправления. А сами идеи местного самоуправления в начале этого периода перестали признаваться. Вследствие чего органы местного самоуправления в России практически перестали существовать, хотя на местах и сохранились отдельные элементы самоуправления сословного. В основном они получили широкое распространение в сельской местности, поскольку государственных органов обеспечения правопорядка в рассматриваемый временной промежуток не существовало. Эти органы состояли из, уполномоченных на основе выборов, волостного головы, старосты и десятских. Им были присущи административно-полицейские и судебные (по незначительным правонарушениям) функции.

Очередным толчком к реформе органов местного самоуправления стало крестьянское восстание под предводительством Емельяна Пугачева, которое обнажило перед правительством Екатерины II слабость и малоэффективность существовавшего тогда административно-полицейского аппарата. Однако функции обеспечения правопорядка оставили за государственными органами, а не отнесли к компетенции органов местного самоуправления.

Вместе с тем в ряде западных регионов имелись определенные особенности организации местных правоохранительных органов, связанные с отменой в этих областях крепостного права (1816-1819 гг.). Доказательством этому могут служить Эстляндская, Лифляндская и Курляндская губернии (Остзейский край), где местные органы правопорядка создавались из крестьян. Там при органах местного самоуправления была создана волостная полиция, которая не имела централизованного управления. Но деятельность этой

полиции была ограничена помещиками-земле-владельцами, которые по существу ею руководили [13, с. 38-41]. Тем самым, население не могло через органы местного самоуправления непосредственно влиять на обеспечение правопорядка в пределах административной территории их проживания.

Все выше сказанное впоследствии негативно сказалось на общественно-политической обстановке в стране, сложившейся на основе противостояния низшего и высшего слоев общества, которое в последствии и привело не только к Февральской революции 1917 г., но и свержению самодержавия.

В это время заканчивается третий и начинается четвертый период развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления, значительно расширившими свою компетенцию в данной сфере. Впервые была предпринята попытка, создать муниципальную полицию, подчиненную и подконтрольную органам местного самоуправления. В связи с чем были приняты нормативные акты, регулирующие ее правовое положение. В частности, это был Закон «О милиции» от 17 апреля 1917 года. А также постановление Временного правительства от 9 июня 1917 года «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов».

Указанными нормативными актами, к компетенции органов местного самоуправления было отнесено обеспечение правопорядка и безопасности, а также руководство милицией [6, с. 34]. Государство оставляло за собой лишь право контролировать ее деятельность через орган исполнительной власти (Министерство внутренних дел). На наш взгляд, данные муниципальные органы обеспечения правопорядка были построены фактически на основе принципа двойного подчинения. В связи с чем их деятельность была ограничена.

Отчасти это можно объяснить тем, что, с одной стороны, в условиях функционирования командно-административной системы управления экономикой и весьма слабого представления о сущности государственного управления, острой потребности в юридическом, процессуальном оформлении деятельности исполнительной власти не было (правовые акты управления часто подменялись партийными решениями), а с другой – с начала 90-х годов в России обрушилась действующая более семидесяти лет советская правовая система и на ее обломках начала хаотично формироваться новая, постсоветская система российского законодательства [11, с. 119].

Да и сама полиция, во взаимоотношениях с гражданами, практически всегда ставила интересы государства на первое место. Нередко задачи, ставившиеся перед милицией, формы методы и средства ее деятельности покоились если и не на полном, в угоду «интересам государства», отрицании прав человека и гражданина, то на пренебрежении к этим правам или во всяком случае вольном отношении к их соблюдению [12, с. 14-15].

Тем не менее было бы ошибочным относить обеспечение правопорядка исключительно к компетенции органов местного самоуправления, поскольку данные органы, по нашему мнению, должны функционировать в этой сфере в тесной взаимосвязи с государственными органами на основе четко разграниченной компетенции.

В то же время невозможно провести четкую границу между органами государственной власти и органами местного самоуправления, поскольку государственные функции трудно отделить от местных проблем. Данная проблема была замечена российскими учеными-юристами еще в прошлом веке.

В частности, А.Д. Градовский задавался вопросом: «Какие интересы могут быть названы общественными в противоположность государственным? Этот вопрос, конечно, не поддается удовлетворительному разрешению. Можно было бы перебрать все предметы внутреннего управления и везде найти не только точки соприкосновения между государственными и местными интересами, но и органическую между ними связь» [2, с. 425].

Проведенный анализ доступного нам исторического материала позволяет сделать вывод о том, что процесс укрепления государственной власти в России последовательно приводил к ограничению возможностей органов местного самоуправления, в том числе и в интересующей нас области исследования. Закономерным следствием этого стало появление профессиональной полиции, как органа, обеспечивающего приемлемые качества правопорядка.

Профессионализм – главное преимущество российской государственной полиции. И главное его проявление отнюдь не в обеспечении идеальных характеристик правопорядка. Их никогда не будет. Хотя бы потому, что улучшение его качества повсеместно и автоматически повышает уровень претензий к нему.

Его проявление – даже не в том, что пока еще существует государственная система подготовки профессионалов для работы в полиции и система единых государственных требований к качеству такой подготовки.

Его основное проявление, на наш взгляд, в том, что именно государственная полиция может гарантировать единый правопорядок в стране.

Только единый гарантированный правопорядок может быть гарантией прав и свобод человека. Полиция, в силу своей социальной роли, должна быть ориентирована не на близость или удаленность от народа, а на обеспечение гарантий правопорядка.

Общество, именно в лице государства, обязано внимательно и заботливо обеспечивать

полиции возможность достойно играть свою роль. И все претензии к полиции проистекают в основном оттого, что государство свои обязанности по отношению к полиции выполняет халатно.

Надлежащее и полномасштабное обеспечение работы государственной полиции именно со стороны государства вернет ей и престиж и привлекательность для тех, кто решит связать с ней свою судьбу, а так же, – уважение к ней общества, независимо от того, на территории какого муниципалитета проживают его конкретные представители.



Примечания

1. Васильев В. И. Местное самоуправление : учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999.
2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собрание сочинений. – М., 1875. – Т. 9.
3. Зимин А. А. Россия на пороге нового времени. – М., 1972.
4. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1987. – С. 150.
5. Калининкова Е. А. Из истории становления и развития местной милиции в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 1999. – № 1. – С. 34.
6. Кононов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации. – Саратов, 1997. – С. 43-49.
7. Материалы по земскому общественному устройству. – СПб., 1885. – Т. I. – С. 210.
8. Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). – Собр. 1. – Т. I. – №. 6.
9. Саначев И.Д. Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра? // Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Серия «Библиотека муниципального служащего». Выпуск 12. – М., 1999. – С. 20.
10. Севрюгин В. Е. О современной доктрине административного процесса России // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. № 1 (2). – С. 119-123.
11. Сергиевич В. И. Русские юридические древности. Т.2 : Вече и князь. – СПб., 1900. – С. 73-97.
12. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1993. – С. 14-15.
13. Тимошевская А. Д. Волостная полиция и органы местного самоуправления в Прибалтийских губерниях Российской империи в первой половине XIX века // Конституционное право и муниципальное право. – 1999. – № 1. – С. 38-41.
14. Шмидт С. О. Русское государство середины XVI в. – М., 1983.

ЗЫРЯНОВ Игорь Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: ooop0209@mail.ru

ZYRYANOV Igor, Candidate of Law, assistant professor, head of the Chair of Public Order Protection, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: ooop0209@mail.ru