

---

**УДК 352.075.1(470) (09)**

**ББК 67.400.7(2Рос)**

**С 89**

**Е.С. Суворова**

*Старший преподаватель филиала Южного федерального университета в г. Геленджике. Тел.: (86141) 943 42, e-mail: lena-kotova@mail.ru.*

**В.П. Зайков**

*Профессор кафедры экономики Анапского филиала Российского государственного социального университета, доктор экономических наук. Тел.: (86133) 562 30, e-mail: gic\_2001@mail.ru.*

## **К вопросу эволюции муниципального управления в России (Рецензирована)**

**Аннотация.** В настоящей статье авторами предлагается выделять в эволюции муниципального управления восемь основных этапов, начиная с организации общин в Древней Руси и заканчивая современным, характеризующимся созданием полноценной законодательной базы для функционирования муниципальных образований и управления ими. Особо отмечается роль в этой эволюции видных государственных деятелей и правителей Российского государства, раскрывается суть их реформ в области муниципального управления. В заключительной части статьи сделан ряд обобщений, в частности отмечена значимость законодательной базы. Авторами сделан вывод о том, что преобразования, проведенные в России в последние 13-15 лет, по сути, возродили муниципальное управление, и можно говорить о позитивных тенденциях в его развитии в предстоящие годы.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, этап, эволюция, территориальное управление, муниципальное образование, земство, городская дума, федеральный закон.

**E.S. Suvorova**

*Senior Lecturer, Competitor for Candidate degree of the Southern Federal University Branch in Gelendzhik. Ph.: (86141) 943 42, e-mail: lena-kotova@mail.ru.*

**V.P. Zaykov**

*Doctor of Economics, Professor of Economics Department, Anapa Branch of the Russian State Social University. Ph.: (86133) 562 30, e-mail: gic\_2001@mail.ru.*

## **On the evolution of municipal governance in Russia**

**Abstract.** In this paper, the authors proposed to allocate eight main stages in the evolution of municipal government, beginning with a community organization in Ancient Russia and finishing with contemporary governance which is characterized by the creation of a full legislative framework for the functioning of municipalities and for their governance. Emphasis is made on the role of prominent statesmen and rulers of the Russian state in this evolution; the essence of their reforms in municipal governance is revealed. In the final part of the paper a number of generalizations are made, in particular the significance of the legislative framework is marked. The authors concluded that the transformations carried out in Russia over the last 13-15 years, in fact revived the municipal government and we can speak about positive trends in its development in the coming years.

**Keywords:** municipal governance, the stage, evolution, territorial management, municipality, district council, city council, federal law.

---

Муниципальное управление в России имеет длительную историю, хотя и в современном понимании муниципальные образования как обобщенный объект этого управления появились сравнительно недавно [1]. Так, еще VI в. известный византийский историк Прокопий Кесарийский писал: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в демократии, и потому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим» [2]. На наш взгляд, в эволюции российского муниципального управления можно выделить ряд следующих этапов.

На первоначальном этапе (начавшемся в V-VI вв.) основой административно-территориального деления на низших иерархических уровнях в России выступали общины, которые и составили основу институционального (патриархального и сословного) управления в России. В ходе неолитической революции, когда происходил переход от *присваивающего* хозяйства к *производящему*, управление различными уровнями государства стало приобретать более иерархический структурированный характер. Значительные изменения в политической и социально-экономической сферах привели к организационному формированию различных институтов муниципального управления (советы старейшин, вече). Можно с уверенностью утверждать, что территориальную основу управления в Древней Руси на этом этапе преимущественно составляла вервь (иначе — сельская община). Возникновение первых городов явилось результатом развития торговых связей, а также в силу необратимости создания военных и административных центров. И уже в этот период, как отмечают первые русские летописи, появились традиции вечевых собраний. Так, в известной «Повести временных лет» указывалось, что восточные славяне сохранили одну из наиболее важных традиций веча — избрание, то есть приглашение на княжение главного должностного лица города. Например, в Новгородском «Начальном своде» с

особым вниманием описан механизм действия вече [2].

Раннее средневековье следует считать вторым этапом в эволюции российского муниципального управления, поскольку он характеризуется становлением принципиально новых институтов городского управления. Предоставление прав на управление являлось вольностью, которой пользовались в древнерусских городах в этот период преимущественно купеческие и ремесленные организации. Так, Ивановская организация в Новгороде была одной из первых купеческих организаций в Европе. Купеческие гильдии в силу того, что городов в Древней Руси в домонгольский период насчитывалось более 300, представляли собой достаточно крупную и динамичную силу в истории городского управления. Гильдии были замкнутыми организациями, основу их деятельности определяли уставы. Так, Устав Ивановской организации декларировал ее независимость в решении собственных дел от боярства, возглавляемого посадником. Действовали купеческие гильдии, как правило, при церквях, сохраняя свою внутреннюю автономию.

На данном этапе в качестве основного субъекта городского управления постепенно формируется объединенная торгово-промышленная аристократия наряду с сохранением таких традиционных институтов, как вече и договоры волостных городов с князьями. Устав «Великого князя Всеволода о церковных судах, людях и мерилах торговых» регламентирует взаимоотношения в Новгороде епископа, князя и институтов патриархального управления. Согласно договору князя с городом, за последним сохранялось право использовать эталоны торговых мер и весов, городу также передавались полномочия взимать отдельные пошлыны. В условиях феодальной раздробленности институты городского управления трансформировались в государственные органы аристократической боярской республики. Однако заметим, что городское сообщество в целом в этот период не оформилось как субъект му-

---

ниципального управления, так как город не приобрел имущественных прав на владение, распоряжение городской собственностью, а получил только права по использованию движимого и недвижимого имущества, территориально закрепленного за данным образованием, но эти характеристики уже имели место в конце XI в. в европейских странах. Таким образом, в этот период наиболее развитой формой городского управления в России стало сословное управление.

Новый (третий) этап в развитии муниципального управления начался, по нашему мнению, в XV-XVI вв. в период становления Русского централизованного государства. Основанием для такого утверждения можно считать известные административные реформы Ивана IV (Грозного), а также возникновение острой политической и экономической борьбы. Все это вызвало необходимость создания губных и земских органов местного управления. Экономико-социальную основу муниципального управления определили губная реформа, проведенная в 30-е гг. XVI в., а затем земская реформа в 1555-1556 гг. В результате этих реформ городское население постепенно включилось в процесс формирования губных и земских выборных органов муниципального управления. Именно в этот период город сформировался как экономическая система.

В XII-XVII вв. получили значительное развитие сословные органы муниципального управления. Основанием для этого послужили реформы Петра I и формирование торгово-ремесленного и промышленного населения страны в рамках муниципального управления. В 1699 г. была создана Бурмистрская палата (Ратуша). В ее состав вошли бурмистры, которые избирались посадским населением и прежде всего купечеством. В своей деятельности палата объединяла управление посадскими и торговыми людьми.

На четвертом этапе эволюции произошел крупный прорыв в развитии муниципального управления, и в нем можно особо отметить осуществле-

ние реформы городского управления 1718-1724 гг. В соответствии с ними были созданы магистраты — органы управления городом как общественно-территориальной единицей. Городское образование уже можно считать объектом муниципального управления. В 1734 г. города получили права юридического лица, что создало реальные возможности для них добиться финансово-экономической самостоятельности и разграничить их полномочия и полномочия органов государственной власти как таковых.

Формирование органов муниципального управления во второй половине XVIII в. проходило в обстановке подготовки и обсуждения многочисленных проектов государственного переустройства. Именно в этот период получила развитие теория муниципального управления, основной экономической смысл которой можно свести к двум принципиальным положениям: первое — это попытка достаточно полно определить функциональное содержание и компетенцию муниципального управления; второе — ориентировать муниципальное управление на большую часть населения территории, то есть на сословие купцов, мещан, свободных крестьян-собственников и представителей университетов и разных корпусов, училищ, науки и художеств.

Генезис муниципального управления привел к тому, что во второй половине XIX в. в России сформировались достаточно прочные традиции местного самоуправления. Однако, заметим, что это были преимущественно патриархальные и сословные формы муниципального управления, весьма далекие от современных.

Особенностью развития и становления муниципального управления в России на пятом этапе стал процесс государственного делегирования властных полномочий институтам управления нижнего иерархического уровня. Примечательно, что реформаторская деятельность Александра II началась именно с муниципального управления, с подписанием им Манифеста (1861 г.), основные положения которого позд-

нее были конкретизированы в различных указах российского императора («Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» – 1861 г.; «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» – 1864 г.; «Городовое положение» – 1870 г. и ряда других [2]).

Изучая опыт эволюционного развития российского муниципального управления, нельзя обойти стороной историю земств и Городских дум. Создание российского земства явилось результатом длительных обсуждений вопросов реформирования не только системы муниципального управления, но и государственного механизма в целом. Если первоначально реорганизация управления предусматривала только освобождение полиции от хозяйственных нужд на уровне уезда, то последовавшие вслед за этим правительственные предложения касались проблем реорганизации всей системы государственной власти на местах, ее децентрализации через передачу отдельных полномочий органам муниципального управления и освобождения их от административной опеки. В январе 1864 г. пересмотренное и дополненное положение «О земских губернских и уездных учреждениях» было подписано Александром II и получило силу закона. Важнейшее значение имело определение правового статуса российского земства как системы, не включенной в структуру государственных органов. Подготовка данного положения строилась на признании негосударственной природы муниципального управления, и поэтому не были выделены государственно-властные полномочия земских учреждений. Данное положение показывало, что в ходе дискуссий в период разработки земской реформы победа оказалась за сторонниками общественной теории муниципального управления.

Значительным достижением территориального управления в России стало определение на государственном уровне самостоятельных источников финансирования деятельности земских учреждений. Доходы эти были недо-

статочны для обслуживания муниципального образования, но их наличие и забота об их постоянном пополнении имели огромное значение для развития муниципальных систем.

На основании земской реформы в 1870 г. началось осуществление городской реформы. Городовое положение предусматривало создание системы городского управления, включающего следующие институты: Городская дума, городская управа, городской голова (председатель городского управления). В отличие от земств, выборы в городскую думу осуществлялись без учета сословности на основе имущественного ценза. Принципы организации деятельности, функции и механизм взаимоотношений в системе городского управления с органами государственной власти были в значительной степени сходны с общими принципами функционирования земств.

В целом, становление системы земского и муниципального управления как основных форм местного управления во второй половине XIX в. означало утверждение принципа всесословности, участие в решении вопросов местного значения всех сословных групп. В развитии муниципального управленческого подхода это фактически означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов управления. Земское и муниципальное управление охватило территорию, на которой проживало около 70 % населения России. Но период формирования всесословных органов местного управления в истории России был весьма кратковременным, хотя начало XX в. обещало самые благоприятные перспективы.

Вопросы развития местного управления явились одним из ключевых звеньев реформаторской программы П.А. Столыпина, и, по нашему мнению, этот исторический период (до 1917 г.) следует считать шестым этапом в эволюции муниципального управления. Вопросы совершенствования земского и муниципального управления были включены в программные требования практически всех ведущих политиче-

ских партий, не исключая РСДРП и партии социалистов-революционеров. Проблемы муниципального управления оказались в поле зрения депутатов государственной думы с 1906 г.

Подводя итог дореволюционному развитию муниципального управления, отметим роль таких его институтов, как Советы. Их образование, начатое в начале 1917 г., частично нейтрализовало тенденцию к разрушению системы муниципального управления, при этом замедлился процесс дезинтеграции общества и дезорганизации государственной власти. Советы были образованы по социально-классовому признаку, интересы отдельных социальных групп составили основное содержание их деятельности, особенно на первом этапе. Таким образом, на тот момент исторического развития Советы можно рассматривать как наследников корпоративной традиции российского муниципального управления.

Следующий (седьмой) этап развития муниципального управления относится к эпохе социализма. Территориальное управление в советский период базировалось на следующих принципах [3]:

— иерархичность социальных отношений в структуре страны, которая обусловила строгую установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов внутригосударственного управления; исходя из этого, Советы уже весной 1917 г. начали процесс своего объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали (нижний иерархический уровень — волость или город, затем уезд, далее губерния, а после 1929 г. — область или край, верхний иерархический уровень — государство);

— авторитарность в управлении государством; этот принцип позволил сформировать соответствующее представление о структуре взаимоотношений как отдельных институтов местного управления, так и органов местного управления с институтами государственной власти; решения всех вышестоящих Советов, Всероссийских совещаний и съездов Советов местные

Советы рассматривали для себя как обязательные;

— сочетание функций государства как регулятора социальных отношений и как инструмента политической мобилизации.

Эти принципы сформировали двойственное экономико-политическое понимание природы Советов, на развитие которых, их трансформацию в местные органы государственной власти и управления повлияли и конкретные экономические и политические условия и события в России.

Необходимо отметить, что в период социалистического развития в России, к большому сожалению, была утрачена сама экономическая база для функционирования муниципальных образований.

Современный (восьмой) этап в эволюции муниципального управления начался в России в 90-е гг. XX в., и в нем условно можно выделить две стадии: для первой характерны попытки трансформации местных Советов в органы местного самоуправления (1990-1993 гг.); на второй происходит (и по н.в.) становление систем муниципального управления, фундаментальные основы которых были определены Конституцией Российской Федерации 1993 г. и федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Такое условное выделение нами стадий современного этапа в эволюционном развитии муниципального управления имеет весьма относительный характер, так как политические процессы на муниципальном уровне, как и в целом в стране, носят противоречивый и неоднозначный характер. Так, в ряде регионов России выполнение указов Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 09.10.93 г. и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [4] носило частичный характер. Местные Советы, например, в Башкирии и ряде других субъектов РФ еще длительное

время продолжали свою деятельность. После принятия Конституции РФ [5] на уровне муниципальных образований организационно и функционально муниципальное управление реализовалось через местные администрации и исполнительно-распорядительные органы, оказавшиеся в совершенно ином правовом пространстве и вынужденные сочетать в своей организации и деятельности достаточно противоречивые тенденции: назначение — зависимость и самостоятельность.

Экономико-политической основой реформирования местных органов управления на первом этапе стало принятие в 1990-1991 гг. закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [3]. На наш взгляд, ключевым содержанием этих документов являются три принципиальные положения.

1. Советы как органы местного самоуправления трактовались исходя из весьма распространенной и описанной во второй главе теории дуализма муниципального управления. В соответствии с этой теорией муниципальное управление имеет двойственную природу, являясь органом государственной власти и одновременно органом общественного местного управления.

2. В упомянутых нами законодательных актах сохранялась трехуровневая структура местных органов власти и управления. В соответствии с этой структурой до 1992 г. под местным уровнем управления понимался уровень края, области, автономной области и автономных округов, то есть регионов и непосредственно субрегиональный уровень — города и районы.

3. Исполнительно-распорядительные органы местного управления в России до 24.05.91 г. рассматривались как исполнительные комитеты Советов, что привело к тому, что на уровне законодательства фактически отсутствовало разграничение компетенций представительных и исполнительно-распорядительных органов. Советы, являясь представительными органами,

могли принять к своему рассмотрению различные вопросы, что в условиях постепенного ослабления и децентрализации государственной власти, а также усиления роли муниципальных органов достаточно быстро привело к нарастанию конфронтации представительных и исполнительно-распорядительных органов. Это противостояние усилилось после издания Президентом РФ 22.08.91 г. с дополнениями от 30.09.91 г. Указа об объединении всех звеньев исполнительных органов в единую систему исполнительной власти в России.

Следует заметить, что принятие данных законов и указов так и не привело к формированию полноценной и адаптированной к интересам населения системы муниципального управления. Отдельные положения, статьи названных законов противоречили друг другу, а некоторые из статей оказалось невозможным осуществить на практике. Кризис власти на местном уровне усиливался, хотя развитие конституционной реформы позволило закрепить полное разделение органов государственной власти и муниципального управления, то есть произошло конституционное закрепление статуса муниципального управления как самостоятельной системы управления.

На современном этапе в историческом процессе становления муниципального управления в России следует отметить знаменательную веху — появление закона «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]. В соответствии с ним система муниципального управления включает представительные и исполнительно-распорядительные органы местного управления, а также главу местной администрации. Кроме того, население по собственной инициативе может создавать и иные органы муниципального управления.

В заключение нашего исследования сделаем следующие обобщения.

1. Принятие Конституции Российской Федерации закрепило местное управление как одну из основ конституционного строя, гарантировало его существование и определило его статус

как самостоятельного органа управления, подтвердив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, муниципальному управлению в Конституции РФ была посвящена отдельная Гл. 8, которая определила основные параметры правового пространства организации и деятельности системы муниципального управления в Российской Федерации. Однако определение конституционных основ муниципального управления не только не завершило многочисленных дискуссий о судьбе управления муниципальной собственностью в России, но и не ликвидировало нарастающих противоречий в реальной политэкономической практике. Во многом это объяснялось принятием на уровне субъектов РФ законодательных актов, противоречащих федеральному законодательству. В этих условиях федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый Государственной Думой 12.08.95 г., подписанный Президентом РФ 28.08.95 г. и опубликованный 01.09.95 г., в соответствии с Конституцией Российской Федерации, определил роль муниципалитетов в осуществлении правовых, экономических и финансовых основ муниципального управления, установил общие принципы организации местного управления в Российской Федерации [6]. Таким образом, разработка, обсуждение и принятие данного закона стали важным этапом в развитии не только системы управления муниципальной собственностью в России, но и в целом муниципальной теории управления.

2. Анализируя современный этап формирования муниципального управления в России следует отметить, что впервые были закреплены наиболее законодательные нормы муниципального управления на основе муниципальной собственности. Конституция РФ и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определили основные направления развития законодательства и пределы самостоятельности муниципального управления.

3. Значительную роль в процессе становления отношений в современных системах управления муниципальными образованиями играет непосредственно население самих территорий и наряду с их инициативой важную роль выполняют органы государственной власти федерального и регионального уровней. Основы их деятельности на предстоящие годы были определены «Федеральной программой государственной поддержки местного самоуправления», 1995 г. [7]. Государство признало и законодательно закрепило за муниципальными образованиями как субъектами нижнего иерархического уровня их безусловную роль в проведении общегосударственной политики эффективного социально-экономического развития и сохранении политической стабильности в стране как необходимое условие продолжения начатых реформ. В этой программе указывается на последовательность шагов по восстановлению принципов и основ системы муниципального управления и отмечалось, что реальное становление местного самоуправления началось в 1997-1998 гг.

4. Формирование экономико-правовой основы муниципального управления в последние годы позволило создать условия для формирования полноценных систем муниципального управления. Особенно широкие возможности в этом плане открыло принятие новых глав и статей Гражданского кодекса Российской Федерации. Среди организационно-методических мероприятий в сфере реализации программы государственной поддержки муниципальных образований обращает на себя внимание создание Президентом РФ 24.08.95 г. Совета по муниципальному управлению при Президенте РФ. Вступление России в эпоху рыночных отношений усиливает актуальность и значимость муниципальных аспектов социально-экономического развития. В рамках экономических проблем на первый план выдвигаются проблемы конкретных муниципальных образований, территорий, на которых сосредоточено население, а также социальный, природный и хозяйственный потенциал. Успех преобразований в системе му-

---

ниципальной экономики во многом должен определяться тем, насколько эффективно экономическая реформа повлияет на благосостояние людей, проживающих на территории различных муниципальных образований.

5. В начале 2006 г. вступил в силу новый Федеральный закон о местном самоуправлении, который предусматривает кардинальное изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Объектом управления в системе муниципального управления является муниципальное образование, субъектом управления в системе муниципального управления являются органы местного самоуправления [8]. С учетом указанных особенностей формирования органов местного самоуправления можно сделать вывод, что при сложности и многооб-

разии задач, которые государство ставит сегодня перед органами местного самоуправления, последние получили законодательно закрепленные полномочия принимать стратегические решения и формировать собственную политику в вопросах местного значения. Наиболее важным стратегическим вопросом местного значения можно назвать принятие и организацию выполнения планов, программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

В целом проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что преобразования, проведенные в России в последние 13-15 лет, возродили систему муниципального управления. Можно утверждать, что процесс юридического оформления муниципальных образований практически завершен.

#### **Примечания:**

1. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальное управление: справочное пособие. 2-е изд., доп. М.: ИНФРА-М, 2009. 718 с.
2. Ильин И.А. Путь духовного обновления // Путь к очевидности. М., 1993. С. 24.
3. Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления. Ростов н/Д: Терра, 2002.
4. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №41, Ст. 1010; №44. Ст. 4188.
5. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1991. №40, Ст. 1114; №53. Ст. 3856.
6. О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления: Постановление Правительства РФ от 27.12.95 // Рос. газ. 1996. №27.
7. Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном референдуме 12 дек. 1993 г.]: офиц. текст. Ст. 130-133. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
8. Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506.