

Местное управление в Российском государстве

А.Е. Кузьмин

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия
SLEQoS@mail.ru

В работе рассматриваются периоды формирования местного управления, их особенности, влияние на будущие поколения. Особое внимание уделяется проблемам местного управления.

Ключевые слова: местное управление, опыт прошлых поколений, развитие системы управления, реформы управления.

Local government in the Russian State

A.E. Kuzmin

Bratsk State University, 40 Makarenko St., Bratsk, Russia
SLEQoS@mail.ru

The article deals with the formation periods of local governments, their peculiarities, and influence on future generation. Special attention has been paid on local governments' problems.

Keywords: local government, previous generations' experience, government system development, government reforms.

Целью исследования в данной статье является выявление закономерностей развития российского местного управления, рассмотрение наиболее крупных периодов, а также характеристика наиболее значимых примеров использования ресурсов местного управления в масштабах страны. Предметом исследования является местное управление в историческом аспекте и в наши дни.

Местное управление в России всегда имело влияние на государственный строй, так как территория, находящаяся в подчинении российского государства, уже на начальных этапах развития была довольно большой и со временем лишь расширялась. Именно поэтому в России необходимо создать хорошо функционирующую систему местного управления.

На протяжении многих лет российскому местному управлению остаются присущи многие проблемы. Это, в частности, избыточный аппарат чиновников, бюрократия и бумажная волокита, а также взяточничество.

За время становления местного управления эти проблемы тормозили развитие государства в целом, но все попытки от них избавиться оказывались неэффективными.

Рассмотрим опыт прошлых поколений. Первая попытка создания аппарата местного управления относится еще к Ярославу Мудрому, это его решение назначать своих сыновей для регулирования работы в провинциальных княжествах. Однако эта система не показала себя с лучшей стороны и даже ухудшила положение в стране, особенно после смерти Ярослава. Его сыновья начали борьбу за власть, используя поддержку подконтрольных им областей, что привело впоследствии к феодальной раздробленности. Однако данный этап в некоторой мере дал толчок для развития местного управления, стал начальным этапом в его формировании.

Следующим этапом можно считать эпоху «системы кормлений». В XI-XIV вв. «кормление» сыграло значительную роль в складывании системы местного управления. Князья

посылали в города и волости бояр в качестве наместников, а других служилых людей – тиунами. Население обязывалось содержать их («кормить») в течение всего периода службы. Кроме того, «кормленщики» собирали в свою пользу различные пошрины: судебные, за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «полавочное», мыт и другие. Эта система поначалу работала неплохо, однако без контроля со стороны высших органов власти «кормленщики» начали злоупотреблять своим положением. Их задаривали подарками, и в ответ они на многое закрывали глаза. По мнению автора статьи, система кормлений и породила самую большую проблему России – взяточничество. Когда стало понятно, что данная система тянет государство вниз, земская реформа 1555-1556 гг. ликвидировала «кормление». Однако с ликвидацией этой системы большинство наместников остались на местах с теми же полномочиями, за исключением «кормления». Этот период преподнес много уроков, главный из них: органы местного управления нуждаются в постоянном контроле [1].

Бурные события начала XVII в. потребовали твердой власти на местах. Эта задача решилась путем введения института воевод как основного звена местного управления. Должность воеводы существовала со второй половины XVI в. лишь в некоторых пограничных городах, где была необходимость в более твердой военной и гражданской власти. Крестьянская война и польско-шведская интервенция в начале XVII в. потребовали создания этой твердой власти повсеместно.

Все воеводы назначались Разрядным приказом, утверждались царем и боярской думой и подчинялись тому приказу, в ведении которого находились города с уездами. Разрядный приказ имел в своей компетенции управление служилыми людьми, определение на службу, ведал их учетом, а также назначал земельное (поместное) и денежное жалованье. По росписи городов и уездов России 1614 г. видно, что воеводы были в 103 городах с уездами, в 1616 г. – в 138 городах, в 1625 г. воеводы были назначены в 146 городов с уездами [2].

Претенденты на место воеводы – бояре, дворяне и боярские дети подавали на имя царя челобитную, в которой просили назна-

чить на воеводство, чтобы «покориться», но официально воевода за свою службу получал, помимо вотчин, поместные денежные оклады и жалованье.

В начале XVIII века, при Петре I произошла смена органов местного управления. Теперь территория делилась на губернии, во главе которых стояли губернаторы. Губерний вначале было восемь, и в связи с этим штат чиновников ощутимо сократился. Но количество губерний росло, и проблемы вернулись вновь. Поскольку во главе губерний стояли представители привилегированных сословий, то вместе с укреплением феодального строя укреплялась их власть на местах, рос производ, достигший со временем критического уровня. Если при Петре I взяточничество наказывалось, то уже при Екатерине II оно приобрело повсеместный масштаб. Сама императрица считала: «Если в стране есть что воровать, значит, страна богатая». Губернская система с незначительными изменениями просуществовала до эпохи НЭПа в начале 20-х годов XX в.

Попытки совершенствования системы местного управления предпринимались, в частности, в 1864 году. Была проведена земская реформа губернских и уездных земских (управленческих) учреждений. Эта либеральная реформа была призвана усовершенствовать систему бюрократического управления в областных учреждениях, при которой областная жизнь управлялась директивами из центра, что приводило к ошибочным и запоздалым решениям. Главным аргументом в поддержку реформы было убеждение, что местные условия хорошо знают только постоянные жители региона, а присылаемые чиновники лишь точно осуществляют программу, полученную в центре, без учета местной специфики.

При Николае II система местного управления претерпела изменения, которые имели положительные результаты. Теперь национальное богатство губерний не изымалось в центр, в общероссийский бюджет, а в основном оставалось в распоряжении местных органов власти, что решало многие проблемы провинции. Данная система пригодились бы и сейчас, в XXI веке, так как по действующей схеме отчислений около 80 % финансовых ресурсов, заработанных регио-

ном, утекает в столицу, оставляя российскую глубинку в бедственном положении.

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское управление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 г. Необходимо подчеркнуть, что отношение к местному управлению в первые дни Советской власти было неоднозначным. В декабре 1917 г. был даже создан Наркомат по делам местного управления, который, однако, просуществовал только три месяца.

Ликвидация земства была вполне закономерным процессом, ибо это были самоуправленческие органы. Местное самоуправление предусматривает децентрализацию власти, экономико-социальную, финансовую и, в определенной степени, политическую независимость, самостоятельность, а идеи социализма опирались на государство пролетарской диктатуры, т. е. централизованное по своей природе государство. По этой логике органы земского и городского самоуправления были заменены системой Советов. В основу советской системы положен принцип единства на всех уровнях и жесткой соподчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все Советы действовали под контролем коммунистической партии.

Великая Отечественная война внесла свои коррективы в местное управление. В деятельности Советов и их исполнительных комитетов (исполкомов) на первый план выходили вопросы, связанные с организацией вооруженной защиты Отечества. Мобилиза-

ция населения, снабжение Красной Армии вооружением и обмундированием, создание приемлемых условий для жизни и труда оставшихся в тылу людей – все эти проблемы решались партийными и советскими органами. Активизировалось слияние их аппаратов для совместного решения важнейших вопросов военной, мобилизационной и хозяйственной жизни [3].

Итак, областно-краевая система, пришедшая на смену губернской, действует и по сей день. Она, как и все предыдущие, несовершенна уже в силу непомерного роста чиновничьего аппарата, все менее поддающегося контролю. Сейчас в России 85 субъектов Федерации, причем у них разные права, что делает эту систему еще более некомфортной.

Оценив развитие системы местного управления в российском государстве, можно сделать вывод, что предыдущие реформы проводились недостаточно последовательно, им всегда не хватало завершенности. Например, пока не принесла ожидаемого эффекта нынешняя реформа местного самоуправления, необходимость которой признана на всех уровнях представительной и законодательной власти. Это, конечно, не значит, что в России в данном направлении не было хороших задумок и разработок. Остается лишь надеяться, что общество сумеет воспользоваться предыдущим опытом, и главное, появится облеченный государственной властью человек, готовый заняться реформированием местного управления.

