

ISSN 2305-0810

# ВУЗ XXI век



НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

2 • 2014

- Экономика и управление
- Юриспруденция
- Информационное общество
- Наука и образование

## СОДЕРЖАНИЕ

От редколлегии.....	6
---------------------	---

### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*Дерябина Е. С., Советов И. К.*

Исторические и современные тенденции развития местного самоуправления в России .....	7
---	---

*Тышута Е. В.*

Основные направления экономического развития региона в последние годы существования СССР (на примере Хакасской автономной области) .....	21
--	----

*Галкина К. С.*

Проблемы и перспективы развития инновационной инфраструктуры России .....	30
--	----

### ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*Карманова Е. В.*

Воспитательная функция гражданско-правовой ответственности в аспекте юридической ответственности .....	37
--	----

*Щукина Р. И.*

Региональное законодательство этнической сферы в аспекте аксиологического анализа .....	50
--	----

*Ларионова М. А.*

Правовое содержание конституционного принципа финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий..... 58

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО

*Небога Т. В., Коваль В. В.*

Инфокоммуникационная сфера как стратегический фактор реализации инновационной модели развития Украины..... 69

## НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

*Шедяков В. Е.*

Ценностно-смысловые комплексы культурно-цивилизационного мира в контексте стратегии подготовки и реализации ответов на вызовы времени..... 81

*Туминская О. А.*

Иконографическая связь образов Иакова Боровичского и Симеона Верхотурского ..... 90

*Шестова Т. Ю.*

Изменения в здравоохранении Пермской губернии в 1918 году ..... 105

*Ханипова И. И.*

Формирование обществоведческих знаний школьников в Татарской АССР в 1920–1930 годы..... 118

*Гуадагноло Г.*

Языковая политика в Татарской АССР в начале 1930-х годов ..... 131



*Савец О. М.*

Участие как принцип работы с молодежью ..... 138

*Короткова М. Н., Лядова В. В.*

Балльно-рейтинговая система как средство  
контроля качества обучения ..... 149

## **ИНФОРМАЦИЯ**

Contents and abstracts ..... 154

Правила оформления рукописей ..... 161

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*Е. С. Дерябина, И. К. Советов*

### ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ЧАСТЬ 1)

ББК 66.3(2Рос)



*Дерябина Екатерина Семеновна – кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Пермского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».*

*esderyabina@mail.ru*

*Советов Игорь Константинович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Западно-Уральского института экономики и права (Пермь).*

*permsovet2008@mail.ru*

*В статье рассматриваются причины установления и основные тенденции развития системы местного самоуправления в России в XIX в. и на рубеже XX–XXI вв. Выявляются общие черты и прогнозируется ближайшее будущее местного самоуправления в России на основе общей логики развития местного самоуправления в рамках этих двух исторических периодов.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, реформы, современные тенденции развития.*

Сравнительная характеристика отечественной системы местного самоуправления в рамках двух исторических эпох приобретает особую актуальность в силу их определенной схожести. В этой связи необходимо согласиться с мнением Д. А. Полещенко, считающего, что опыт формирования местного самоуправления в Российской империи «является необходимой исторической базой для развития современного местного самоуправления, его взаимодействия с государственной властью»<sup>1</sup>.

Основная цель данной статьи – рассмотреть причины реформирования отечественной системы местного самоуправления в XIX в. и в конце XX – начале XXI в., особенности этого реформирования и полученные результаты. Авторы не ставят перед собой задачу качественно оценить реформы, а ограничиваются анализом тенденций реформирования и ближайших перспектив на основе такого анализа. Исторический и сравнительно-правовой методы исследования помогут проанализировать указанные аспекты для того, чтобы выявить общие тенденции в указанном процессе.

До XIX в. в Российской империи в разные эпохи функционировала система местного управления, отличаю-

---

<sup>1</sup> Полещенко Д. А. Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11 (167). С. 100.

щаяся от местного самоуправления. Согласимся с точкой зрения А. А. Выштыкайловой в вопросе о необходимости развести эти две категории по их правовому содержанию. Система местного управления отличалась формированием местных органов «сверху», единой вертикалью и строгой «иерархией администраторов», отсутствием самостоятельности в решении местных дел, наличием полномочий двух видов – осуществление государственных дел и управление местными делами, реализация единой бюджетной схемы и сметного финансирования<sup>1</sup>. В свою очередь, идеальная модель системы местного самоуправления предполагает выборность местных органов, их относительную самостоятельность в решении вопросов местного значения, финансовую независимость. Если мы проследим компетенцию земских и городских органов самоуправления после как либеральных реформ, так и контрреформ XIX в., то обнаружим признаки двух указанных систем. И не случайно в дореволюционной юриспруденции наметились две точки зрения в отношении оценок земской реформы Александра II.

Сторонники общественной теории самоуправления (В. Н. Лешков, А. И. Васильчиков) определяли самоуправление как «участие народа в местном внутреннем управлении»<sup>2</sup>. С этих позиций они критиковали земскую реформу Александра II из-за сохранения элементов вмешательства государства в вопросы местного самоуправления. Представители государственной теории самоуправления (А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Н. И. Лазаревский, Б. Н. Чиче-

<sup>1</sup> *Выштыкайлова А. А.* Местное управление и местное самоуправление в дореволюционной России // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1 (48). С. 22–23.

<sup>2</sup> *Выштыкайлова А. А.* Указ. соч. С. 22–23.



рин) выступали «за органическую связь местного самоуправления со всей системой управления государством и придание органам самоуправления правительственной власти»<sup>1</sup>.

Среди современных отечественных исследователей реформы земского и городского самоуправления эпохи Александра II также наметились две оценки. С позиции теории общественного самоуправления отмечается кризис земского самоуправления уже к концу 70-х гг. XIX в., он проявился в тенденции административного вмешательства в работу местных органов<sup>2</sup>. В результате чего земства «превращались в еще одну начальственную надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения»<sup>3</sup>. С позиции государственной теории самоуправления специфика исторического развития системы местного управления подтверждает необходимость сосуществования государственных и общественных начал в системе местного самоуправления<sup>4</sup>.

Таким образом, неоднозначность оценок реформ в системе местного самоуправления в России в течение XIX в. заставляет вновь обратиться к данной проблематике, расширив ее временные рамки.

Проанализируем земскую и городскую реформы Александра II, получившие свое развитие после официальной отмены крепостного права. Именно тогда возникла необходимость внести изменения в систему местного управления на городском и сельском уровнях. Мно-

<sup>1</sup> *Выштыкайлова А. А.* Указ. соч. С. 24.

<sup>2</sup> *Шамхалов М. А.* Значение земской реформы в формировании идей местного самоуправления // *Власть.* 2010. № 6. С. 126.

<sup>3</sup> *Лаптева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 90.

<sup>4</sup> *Полеценко Д. А.* Указ. соч. С. 106.



гие исследователи данной проблематики отмечают прямую взаимосвязь реформирования системы государственного управления и системы местного управления. Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с новгородской вечевой демократии), по сути, только становление земского и городского самоуправления дает начало местному самоуправлению в нашей стране в его современном понимании.

Основными принципами земской реформы стали: выборность всех гласных, формальное равенство (принцип всесословности), сменяемость гласных, зависимость избирательного права от имущественного ценза. В основу реформы земского самоуправления легло Положение о губернских и земских учреждениях от 1 января 1864 г. По этому Положению учреждались губернские и уездные органы самоуправления, а именно губернские и уездные земские собрания во главе с предводителями дворянства и их исполнительные органы – губернская и уездная земские управы во главе с председателями. Уездное земское собрание формировалось из выборных от трех съездов – уездных землевладельцев, городских избирателей и сельских обществ. Все гласные избирались на три года. Состав губернского собрания определялся выборными лицами от уездных земских собраний. В него кроме гласных входили некоторые члены по должности: уездные предводители дворянства, председатель и члены губернской управы, местные начальники управления земледелия и государственных имуществ, депутат от духовного ведомства. Свои обязанности гласные выполняли безвозмездно.

Земские собрания могли носить очередной или чрезвычайный характер. Очередные собирались один раз в год –

осенью. Продление срока заседания допускалось только с разрешения министра внутренних дел (для губернских собраний) и губернатора (для уездных собраний). Чрезвычайные земские собрания разрешались губернатором, они не могли рассматривать иные вопросы, кроме тех, что были основанием для открытия собрания. Председатель и члены уездной управы утверждались в должности губернатором, губернской управы – министром внутренних дел.

В общую компетенцию земских органов входили вопросы хозяйственного назначения: заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства; устройство и содержание зданий, сооружений, путей сообщения; обеспечение народного продовольствия; заведование благотворительными учреждениями; борьба с нищенством; попечение строительства церквей; управление делами взаимного земского страхования имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; народное образование, здравоохранение, тюрьмы. Значимым являлось право издавать обязательные для местного населения постановления. Жизнеспособность земств в течение первого десятилетия реформы обеспечивалась их продуманным самофинансированием. Основную часть денежных поступлений земства получали «от налогов на недвижимое имущество: земли, леса, доходные дома, фабрики, заводы, крестьянские земли»<sup>1</sup>. Однако такая финансовая самостоятельность не была долгой. Не обладая самостоятельной административной властью, земские ор-

---

<sup>1</sup> Гожев К. М., Такеева Л. Д. Особенности организации и значение земского самоуправления в дореволюционной России // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. № 5. С. 227.

ганы должны были обращаться к государственным органам и представляющим их должностным лицам (губернатору, министру внутренних дел). Они же санкционировали постановления земских учреждений по наиболее существенным вопросам.

Необходимо отметить особенности принятия наиболее важных постановлений земских органов. Губернатор утверждал постановления уездных земских собраний о приведении в действие земских смет и раскладок; об отстранении от должности членов земских управ, изменении направления земских дорог, открытии ярмарок и выставок, установлении такс и сборов. Соответственно, министр внутренних дел утверждал решения губернских земских собраний о займах, превышающих установленный законом предел, о сборах за проезд по земским путям сообщения, разделении имущества на уездное и губернское, переложении натуральных повинностей в денежные и др. Сроки рассмотрения важных постановлений земских органов составляли для губернатора семь дней, для министра внутренних дел – два месяца. Если в течение этого времени не поступало возражений, постановление считалось принятым, в противном случае дело возвращалось в Земское собрание. Если же оно настаивало на принятии постановления, спорный вопрос решал Сенат. Для постановлений, не требовавших утверждения, предусматривалась процедура губернаторского протеста. Для протеста губернатора отводилось семь дней, протесты министра внутренних дел допускались в срок между двумя сессиями губернского собрания<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт. Сборник документов (1861-1917 гг).* М.: МОНФ, 1998.



Таким образом, земские органы не были абсолютно свободны при принятии наиболее важных решений, особенно финансовых. Важной особенностью дореволюционной системы управления местными делами было наличие в стране Министерства внутренних дел. Основной задачей МВД царской России было устройство местных дел, поддержание административной системы. МВД было «полноценным профильным ведомством по делам местного самоуправления, причем самоуправление, как сфера местных хозяйственных дел, не отделялось от общегосударственного публично-хозяйственного механизма»<sup>1</sup>.

Основная причина сохранения государственного начала в системе местного самоуправления в 60–70-е гг. XIX в. и усиление этого начала в процессе контрреформ видится не только в поражении общественной теории самоуправления, но и «в реализации насущных задач самой земской деятельности, неразрешимых ввиду *инородного характера* (курсив наш. – Е. Д., И. С.) земских учреждений в государственном организме»<sup>2</sup>. В тоже время большинство специалистов полагают, что развитие местного самоуправления в России связано с появлением вначале земского (1864 г.), а затем и городского (1870 г.) самоуправления «как режимов, выполняющих одновременно государственные (решение дел публичной сферы) и общественные функции (самоорганизация в целях защиты прав и интересов городских сословий и сельских обыва-

<sup>1</sup> *Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации. Доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / рук. авт. кол. С. Д. Валентей, Т. Я. Хабриева. М., 2008. С. 5.*

<sup>2</sup> *Полеценко Д. А. Указ. соч. С. 105.*

телей, организации локального управления общими делами и имуществом)»<sup>1</sup>. В целом в течение всего XIX в. прослеживается традиционная логика политики центрального правительства в отношении устройства местной власти: отделение местного самоуправления от системы органов государственной власти и одновременно встраивание местной власти в систему исполнения общегосударственных задач (государственные полномочия и полномочия всех уровней)<sup>2</sup>.

Предтечей городского самоуправления XIX в. стала реформа, проведенная Екатериной II в 1785 г. Отечественные исследователи отмечают, что образованию самоуправлений в городах и появлению представительных органов земств (1782–1785 гг. и 1862–1864 гг.) всегда предшествовала административная реформа. Во всех случаях (в 1785 г. и 1870 г., пересмотрено в 1892 г.) специально для городов было разработано публичное право в виде городских положений (т. е. законов об основах городского самоуправления). Таким образом, муниципальные реформы были частью общих преобразований государственной администрации, при этом в реформах всегда специально выделялся городской аспект<sup>3</sup>.

Городовое положение от 16 июня 1870 г. определило проведение реформы в области городского самоуправления. По данному Положению учреждались городские думы как распорядительные органы и городские управы как исполнительные во главе с городскими головами. Деятель-

<sup>1</sup> *Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации...* С. 5.

<sup>2</sup> Там же. С. 9.

<sup>3</sup> Там же. С. 6.

ность органов городского самоуправления почти ничем не отличалась от деятельности земского самоуправления. В их компетенцию входили благоустройство города, устройство рынков и базаров, попечение о местной торговле и промышленности, народном образовании и здравоохранении и др. Органами надзора за деятельностью городских дум были губернатор и министр внутренних дел. Избранные городские головы губернских городов утверждались министром внутренних дел, а уездных городов – губернатором. В отличие от земских собраний, городские думы собирались в течение всего года по мере накопления дел, количество собраний не ограничивалось (собрать городскую думу технически было легче).

Все постановления городских дум представлялись губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение как незаконных. Наиболее важные постановления (изменение планов города, отчуждение городских земель и др.) утверждались центральным правительством (соответствующими министерствами). По проектам обязательных для жителей города постановлений дум требовалось заключение начальника местной полиции.

В системе опротестования постановлений органов городского самоуправления участвовали также представители публичной власти. Для надзора за самоуправлением создавался местный коллегиальный орган – присутствие, состоящее из представителей губернской администрации, городского самоуправления и чиновников судебного ведомства. В компетенцию присутствия входили вопросы, касающиеся споров между городским самоуправлением и правительственными, земскими и сословными учрежде-



ниями. Присутствие могло рассматривать протесты губернатора. Особую роль играл Сенат, рассматривавший жалобы на решения присутствия от частных лиц и учреждений, органов самоуправления и губернатора, а также жалобы на незаконность постановлений городских дум, уже утвержденных министром или губернатором.

Некоторые изменения произошли в волостных и сельских органах управления. В органы сельского управления входили сельский сход и сельский староста. Сельский сход был представлен всеми домохозяевами сельского общества. По законодательству он имел право выбирать должностных лиц сельского управления и представителей на волостной сход, выносить приговоры об удалении из общества и принимать новых членов, разрешать семейные разделы и назначать опекунов и попечителей, решать вопросы пользования землей, устанавливать сборы на расходы по сельским делам, ходатайствовать об общественных нуждах и др. Сельский староста помимо распорядительных полномочий наделялся полицейскими функциями: имел право виновных в незначительных правонарушениях отправлять на общественные работы, подвергать штрафу или аресту до двух суток. Сельское управление подчинялось органам волостного управления, состоящего из волостного схода, волостного старшины, волостного правления и волостного суда. В местностях казацкого населения сельские органы назывались хуторскими сборами во главе с хуторским атаманом, а волостные – станичным сбором во главе со станичным атаманом, в распоряжении которого учреждалось станичное управление. Отметим, что отечественным законодательством издревле регулировались отношения внутри общины и устанавливались механизмы самоор-

ганизации крестьян, принятия ими решений по вопросам передела земли и другим вопросам. Такое «самоуправление» стало исчезать только после принятия ряда правительственных актов 1906–1910 гг., инициированных П. А. Столыпиным и означавших постепенное распространение на формально свободных крестьян гражданских прав и общего правового режима.

Специалисты, изучающие историю общинного самоуправления, правомерно полагают, что применительно к общине правильнее говорить не о самостоятельном под свою ответственность устройстве местных дел, а о специфическом квазиадминистративном механизме, необходимом прежде всего государству для принятия административных решений (раскладка и сбор налогов, воинская повинность). В случае исчезновения соответствующего административного режима (правовой режим помещичьей и бывшей помещичьей собственности, феодальные привилегии, налоговая система и военная служба) у «самоуправления» в общине было мало шансов сохраниться. Хотя при позитивном сценарии оно могло трансформироваться и в самоуправление с целью решения локальных дел в интересах местного сообщества, а не в интересах вышестоящих административных структур<sup>1</sup>. Но поскольку административный ресурс в истории отечественного местного самоуправления был доминирующим, то указанный сценарий не получил развития.

Преобладающий государственный интерес в системе местного самоуправления не способствовал его длительному сохранению. С изменением политической ситуации

---

<sup>1</sup> *Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации...* С. 48.

в стране, в условиях проводимых контрреформ данная система была поставлена под еще больший контроль со стороны местной администрации и центральных органов управления: прежде всего усилились контроль и надзор за всеми уровнями местного самоуправления.

В контексте сравнительного анализа с другими современными моделями местного самоуправления характерными чертами дореволюционной российской муниципальной системы можно назвать:

– попытки разделить предметы ведения между государством и земствами и выделить круг вопросов местного значения. В 1870-е гг. земства основное внимание уделяли таким ставшим в дальнейшем традиционно земскими занятиям, как статистика, народное образование, здравоохранение;

– вместе с тем возложение на земства, помимо вопросов местного значения, государственных полномочий, а также вопросов, составляющих задачи одновременно разных уровней власти. Поэтому органы местного самоуправления занимали свое, определенное место в системе публичных дел;

– расширение прав земств рассматривалось как один из путей облегчения финансовых проблем государства. В то же время некоторые так называемые обязательные земские повинности по причине, главным образом, отсутствия необходимых финансовых ресурсов были свернуты;

– отделение местного самоуправления от системы органов государственной власти всегда ограничивалось тенденцией одновременного встраивания местной власти в систему исполнения общегосударственных задач.

После Февральской революции 1917 г. Временное правительство попробовало провести реформу местного



самоуправления, приняв 21 мая 1917 г. закон о земской реформе, которым учреждалось самоуправление в волостях. Провести реформу даже в таком виде не удалось, поскольку после октября 1917 г. новой властью был взят курс на ликвидацию прежних органов местного самоуправления. Циркуляр Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 г. предписал распустить все городские и земские органы самоуправления, выступавшие против советской власти, а лояльные органы включить в аппарат местных Советов. В итоге к концу 1918 г. была создана единая система органов государственной власти сверху донизу.

*Продолжение статьи в следующем номере журнала*

### Библиографический список

*Выштыкайлова А. А.* Местное управление и местное самоуправление в дореволюционной России // Сибирский юридический вестник. 2010. № 1 (48). С. 22–26.

*Гожев К. М., Такеева Л. Д.* Особенности организации и значение земского самоуправления в дореволюционной России // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. № 5. С. 221–229.

*Лаптева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. 133 с.

*Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад / Ин-т соврем. развития. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.*

*Полещенко Д. А.* Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11 (167). С. 100–108.

*Шамхалов М. А.* Значение земской реформы в формировании идей местного самоуправления // Власть. 2010. № 6. С. 125–128.

## ИНФОРМАЦИЯ

### CONTENTS AND ABSTRACTS

#### Economics and Management

***Deryabina Ye. S., Sovetov I. K.***

Historical and modern trends in development local self-government in Russia (Part 1).

*Deryabina Ekaterina Sergeevna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of National Research University Higher School of Economics, City of Perm (HSE–Perm).*

*esderyabina@mail.ru*

*Sovetov Igor Konstantinovich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of West-Ural Institute of Economics and Law, (Perm).*

*permsoviet2008@mail.ru*

*This article discusses the causes and main trends in the development of the system of local self-government in Russia in the 19th century. and at the turn of the 20th-21st centuries. Some common features are revealed and near future of local self-government in Russia on the basis of logical development of local self-government in the framework of these two historical periods is predicted.*

*Key words: local government, historical reasons, reforms, current trends of development, prospects.*

***Tyshta E. V.***

The main directions of economic development of the region in the last years of the Soviet Union (on the example of the Khakassian autonomous region).