

## ГУМАНИСТИЧЕСКИЕ ТРАДИЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В. Н. Лазарев  
С. А. Шеденков

Осуществление реформы местного самоуправления в России немислимо без учета исторических традиций и опыта. Истоки местного самоуправления лежат еще в средневековье: народное вече, существовавшее в Новгородской и Псковской республиках, институт выборов при Иване Грозном, исполнявший судебные и полицейские обязанности. Первостепенное значение в ряду отечественных традиций имеет земская реформа, которая началась через три года после отмены крепостного права в России. Два исторических процесса: освобождение крестьян и реформа местной власти объединены как во времени, так и по своей направленности. В первом случае речь идет о мирном устранении антигуманного разделения общества на свободных и зависимых людей; во-вторых, об организации такой системы местной власти, которая была бы адекватна человеческой жизнедеятельности и национальным социокультурным особенностям.

Задолго до Европейской хартии самоуправления (принята в 1985 г.) земская реформа утвердила гуманистические принципы в функционировании местных самоуправляющихся общин. Главное здесь состоит в том, что смысл деятельности института земства реализовался в обеспечении благополучия и саморазвития местных сообществ, на основе сочетания необходимой централизации и самостоятельности территории и поселений. Системообразующей обязанностью и правом земства была забота о земле, ее процветании и благоустройстве.

Все это нашло свое подтверждение как в характере формирования и деятельности земских учреждений, так и особом типе ценностных ориентаций земских служащих.

Во-первых, земская реформа 1864 г. исходила из негосударственной природы местного самоуправления; их учреждения не были включены в систему государственных органов, служащие земства не считались государственными чиновниками. Это создавало относительную независимость и самостоятельность земских учреждений как главной гарантии реального самоуправления.

Во-вторых, при разработке земской реформы исходили из важности участия в управлении местными делами представителей всех слоев населения. Система земского представительства основывалась

на принципах все сословности и непосредственной демократии. По выражению А.И.Солженицына, такая демократия малых пространств в объеме небольшого города, волости, уезда позволяет людям безошибочно определить деловые и нравственные качества тех, кто способен поработать за общественное дело. В-третьих, земским учреждениям были предоставлены полномочия управлять делами самостоятельно. Разумеется, в известных пределах, поставленных законом, они могли распоряжаться ресурсами по своему усмотрению. Преимущества такого порядка для благополучия людей заключались в том, что учитывались местные особенности и нужды, а также в том, что поскольку вопросы решались на месте, они решались гораздо скорее и эффективнее. Для того, чтобы построить новую больницу, школу, провести дорогу, организовать новую службу не надо спрашивать разрешение высшего начальства, а принять решение на земском собрании. Земские учреждения оказались более гибкими, чем государственные, которые формировались и функционировали по одному образцу по всему государству. Именно то, что в земских учебных заведениях не было установлено законом общеобязательных программ и уставов, в них при очень небольшом финансировании использовались передовые приемы обучения, иногда превосходившие аналогичные методы в государственных школах.

И еще одно важное преимущество земства для осуществления самоорганизации территории. Оно предназначалось в первую очередь для решения местных, а не общегосударственных вопросов (фискальных, полицейских и т.п.) по указаниям и под надзором центральных и областных властей. Русский историк В.О.Ключевский писал, что "дело не столько в выборе или назначении местных властей, сколько в свойстве самих функций ими отправляемых".

Какие же вопросы решали земские учреждения? Говоря кратко, можно сказать, что к ведению земства относились здоровье, просвещение, социальное обеспечение, содействие хозяйственной деятельности местного населения. В совокупности все эти виды деятельности составляли структурные элементы социальной организации территории. В их число входило формирование социальной инфраструктуры (земские школы, больницы, аптеки и т.п.), системы социальной поддержки маломощных, бедных, инвалидов, развитие самозанятости местного населения, организация и стимулирование местного хозяйства, промыслов и кустарничества. Особая роль земства состояла в помощи во время эпидемий и бедствий.