

СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Рассматриваются особенности развития местного самоуправления в контексте расширения социальной и территориальной основы российской государственности. Показано, что местное самоуправление изначально развивалось как механизм управления страной, огромной по масштабам своей территории и разнородной по укладу экономической и социальной жизни. Совокупность социальных и территориальных факторов обусловила разнообразие форм местного самоуправления.

история, местное самоуправление, периферийные территории, Россия, социально-территориальные факторы, центр.

До XIX века понятия «местное самоуправление» в России не существовало. Первоначально не было даже точного представления о различии центральной, региональной и местной власти. Термины «управление» и «внутреннее государственное управление» впервые появились в законодательных актах 1785 года¹. Под ними подразумевалось особое местное самоуправление, осуществляемое определенным сословием и в интересах этого сословия. Термин «самоуправление» был введен в России в 60-х годах XIX века и означал управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами непосредственно или через избранные ими органы. В более узком смысле «самоуправление» являлось синонимом «местного самоуправления»².

Отличительной особенностью генезиса российского местного самоуправления была его тесная связь с организацией территории, формированием общегосударственной политико-территориальной системы. Л.П. Карсавин, известный религиозный философ и историк конца XIX – начала XX века, считал территорию, наряду с властью и населением, основным элементом государства. Конвергенция этих элементов дает, по его мнению, не только определенный характер народа, но и определенный социально-политический строй³. От того, насколько крепкими являются связи центра и окраин, зависело единство и целостность государства, становление которого сопровождалось широкой территориальной экспансией.

Освоение новых территорий в истории России имело свои особенности. Можно выделить две крайние точки зрения относительно способа, каким

¹ Жалованная грамота городам // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXII. № 16188 (Далее ПСЗРИ); Жалованная грамота дворянству // ПСЗРИ. № 16187.

² Энциклопедический словарь / изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1900. Т. XXVIII. С. 239–242.

³ Карсавин Л.П. Государство и кризис демократии // Новый мир. 1991. № 1. С. 183–193.

Москва «собирала земли»: она *сохраняла* или *разрушала* традиционные уклады жизни и формы управления на той или иной территории. Во многом это был естественный процесс, при котором сам способ вхождения конкретной территории в состав государства определялся, как и порядок последующего управления ею, различными факторами. Россия в этом плане не была исключением. Верховная власть, обладая соответствующими ресурсами, создает ту или иную систему управления на любой, возможной для нее основе: будь то централизованная система, в основе которой лежит управление непосредственно из центральных исполнительных органов власти, либо управление на основе местного самоуправления и децентрализации, либо, наконец, система, сочетающая в себе элементы централизации и децентрализации. Верховная власть воплощала основы государственного строя, в то время как управление – центральное, региональное или местное – представляло собой различные способы и варианты обеспечения этой власти.

Формирование отношений между центральной и местной властью на ранних этапах истории Российского государства обусловило специфику последующего развития местного самоуправления. Причем эти отношения состояли не только из управленческой практики, но и касались абсолютно всех сфер деятельности, способствуя формированию сложного и противоречивого комплекса представлений о взаимоотношениях государства и общества, центра и периферии, целого и частного, традиций и новаций и т. д. Первоначально локальные, разрозненные и не связанные между собой практики впоследствии становились основой территориальной и национальной политики государства.

Большое значение имел характер территориальной экспансии государства, при которой локальности становились стратегическими «опорными пунктами» центральной власти. При этом формировались специфические отношения осваиваемых территорий с центром. Как писал Н.Я. Данилевский, при взаимодействии с местным населением русские при расселении не образовывали новые центры русской жизни, а только расширяли единый, нераздельный круг ее ⁴. В целом новая территория оказывалась помеченной форпостами, но представляла собой довольно рыхлое, слабо структурированное с точки зрения способности оказывать собственное влияние пространство. Продвижение государства осуществлялось через постепенное включение местных сообществ, прежде всего элит, в систему государственного управления и формирование специфических отношений между центром и периферией. «Лутчие» люди становились выразителями интересов управления территорией, но не интересов населения. Наконец, привнесение новых управленческих практик, безусловно, меняло традиционные местные уклады жизни. Культура управления, сформированная в центре и продвигаемая на периферию, постепенно оттесняла местный опыт и создавала условия для сосуществования двух субкультур – официальной, формальной, идущей из центра, и местной, в значительной степени неформальной, представляющей для центральной власти второстепенный интерес.

⁴ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М. : Книга, 1991. С. 486.

В результате формировались точечные, локальные, единичные практики местной политики и государственного управления, которые носили исключительно временный прикладной характер. Основная функция этих практик заключалась в наращивании культурного слоя для более плотного военного и хозяйственного освоения новых территорий. Но в своем содержании «окультуривание» на местах состояло, скорее всего, в копировании центрального управления. Даже после земской и городской реформ XIX века власть на местах принадлежала не органам местного управления, а пирамиде чиновников, образующих государственный аппарат: от губернаторов до мелких уездных чинов. Особенно трудным «окультуривание» было на территориях, населенных преимущественно нерусским населением. Известный русский публицист В.В. Водовозов в 1905 году отмечал, что за сотни лет своего господства над самоедами, гиляками, юкагирами, камчадалами и т. п. народами Россия не сумела приобщить их к своей культуре. Многие из них умеют прекрасно самоуправляться, но они чувствуют себя совершенно чуждыми общерусской культуре и, несомненно, еще много лет будут чувствовать себя таковыми же⁵.

Действительно, не все было Россией, что объединялось под властью верховной власти. Территориальная, национальная и культурная отчужденность от центра формировала взаимоотношения, скорее, метрополии и колоний, нежели образующих единое целое уникальных частей государства. Соткать единую ткань из различных – национальных, региональных, местных, сословных – идентичностей оказалось делом невероятно трудным. Даже в Москве зарождающаяся русская буржуазия не сумела создать вокруг себя того густого переплетения мелких, дополнительных, побочных интересов, той социальной ткани, которая послужила бы ей опорой, не говоря об остальной территории. Города не стали опорой местного самоуправления, они в большей степени развивались как форпосты центральной власти на бескрайних просторах страны.

Известное исключение – опыт средневековых Новгорода и Пскова, с которыми были связаны первые идеи об общественной самоорганизации и местном самоуправлении. Новгородская феодальная республика просуществовала более шести веков и пала в XV веке в борьбе с московскими великими князьями в ходе становления централизованного государства. Отдельные элементы местного самоуправления были органической частью деятельности государственных учреждений Новгорода. Местные дела, потребности и интересы не считались предметом деятельности сколько-нибудь автономных организаций или структур. Даже относительно автономные «концы» города и пригороды могли рассматриваться, скорее, как части федерации, а не как самостоятельные единицы территориального управления, не говоря уже о том, что реальное управление в городе было сосредоточено не в руках народа, а городской верхушки, состоявшей из посадников, тысяцких и бояр. Таким образом, история новгородских институтов самоуправления представляет собой один из классических образцов диалектиче-

⁵ Водовозов В. Всеобщее избирательное право и его применение в России // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. М. : РЦИОТ, 2009. С. 518.

ски противоречивой связи формы и содержания. Вместе с тем именно Новгородское вече на долгие годы стало для России символом народного самоуправления и вольности, противопоставлявшимся царскому самодержавию.

В социально-экономическом смысле местное самоуправление было характерно больше для крестьянских общин, где управление осуществлялось не представителями царской администрации, а волостным и сельским сходом. Крестьянский мир был организатором общественных дел, регулятором взаимоотношений, средоточием общественного сознания и механизмом общественного контроля. Наконец, он представлял собой среду общения людей между собой по определенным традицией правилам, и это было характерно не только для русского крестьянства, но и народов, живших по соседству с ним. Организационным выражением общинного начала выступал крестьянский или мирской сход, который решал самые разные вопросы местной жизни. Примечательной особенностью общинной жизни были общественные работы, которые назывались «помочи» и воспринимались как праздник, богоугодное дело. И сегодня в деревнях сохранились традиции соседской взаимопомощи. Однако община представляла самоуправляемый мир для крестьян, для государства это была административная и фискальная единица, инструмент управления на местах. Взаимоотношения государства и общины строились исходя из предпочтений центральной власти. Община мобилизует свой потенциал и компенсирует слабость центральной власти и издержки неэффективного государственного управления или становится проводником приказов «сверху», утрачивая самостоятельность и инициативу, даже если это востребовано сильным центром, готовым к инновациям.

Территориальное и хозяйственное разнообразие также препятствовало формированию строгой вертикали власти. Государство делилось на центр и периферию. Местные власти имели достаточную степень автономии, но порядок в обществе поддерживался и тем, что каждый подданный принадлежал к определенному сословию и исполнял свои обязанности – государственные службы или тягла. Совокупность этих сословий – служилых и тягловых – составляла обобщающее понятие «земля», от которого получило название новое территориально-политическое образование – «земство», то есть власть, исходящая от народа. В период образования централизованного государства термин «земский», скорее, означал «общегосударственный», но постепенно земство стало восприниматься как местное сообщество с присущими ему местными интересами и проблемами. Сущность земского управления заключалась не столько в самостоятельности обществ заведовать местными делами, сколько в обязанности исполнять общегосударственные дела и нести за это полную ответственность перед центральным правительством.

Большое значение имел опыт выстраивания отношений с территориями, населенными преимущественно нерусскими народами. Народы Поволжья стали первыми «иностранцами», включенными в систему централизованного управления. Край имел свою специфику: значительная удаленность от русского центра, враждебность части населения к русскому государству, особенности историко-культурного наследия, экономического и политического развития,

неоднородный социальный и национальный состав жителей края, исповедующих нехристианскую религию. Все эти факторы требовали создания особой системы местного управления, которая сочетала бы строгую централизацию с элементами и традициями общинного самоуправления. В управлении территориями с нерусским населением преобладало использование традиционных элементов местного (регионального) самоуправления, но не культивирование каких-либо особенностей национального образа жизни. На примере народов Поволжья в дальнейшем формировалась национальная и региональная политика Российского государства.

В конце XVI – начале XVII века в Российском государстве заметно обострился конфликт между двумя принципами организации государственного управления – земским и активно насаждаемым сверху бюрократическим. По мере укрепления централизованного государства управление территориями становилось все более унифицированным. Реформы Петра I, нацеленные на политическую модернизацию страны, еще больше закрепили роль государственного начала. Фактически произошло тотальное огосударствление общественных отношений, включая местное самоуправление. В то время как в Европе шло вызревание предпосылок создания гражданского общества и правового государства и их важнейших элементов, в России будущее страны оказалось в руках мощнейшей бюрократической машины.

После смерти Петра I обострилось противостояние сторонников идеи укрепления верховной власти (Ф. Прокопович) и ее противников (В.Н. Татищев, С.Е. Десницкий, Н.И. Панин, Д.И. Фонвизин и др.). Доктрина «верховника» Ф. Прокоповича развивала представление о государе как носителе общего блага и представителе Бога на земле. Напротив, «либералы», будучи сторонниками естественного права, выступали за «вольность, разум и рассуждение» человека. При этом идеи о местном самоуправлении как демократическом институте с трудом пробивали себе дорогу. Либеральные идеи хотя и преследовались, но постепенно находили свое отражение в законодательстве. Появление городского самоуправления при Екатерине II совпало с развитием представлений об отличии гражданских законов от божественных.

В «Большом наказе императрицы» Екатерины II Уложенной комиссии о сочинении проекта нового Уложения государь по-прежнему воплощает божественное знание о наилучшем правлении. Но в нем уже присутствует идея равенства всех граждан перед законом. Реформы Екатерины II привели к утверждению сословно-представительного характера местного самоуправления. «Учреждение для управления губернии» 1775 года, жалованные грамоты дворянству и городам 1785 года стали правовой основой разделения местного самоуправления на дворянское и городское⁶. Органы самоуправления на местах (городской голова, общая и шестигласная Думы) действовали наряду с органами государственного управления (управами). При этом четкое разграничение полномочий между ними в законодательстве отсутствовало. Несмотря на то, что

⁶ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXII. № 16187, 16188.

органы самоуправления ведали второстепенными вопросами городской жизни и под контролем городничего, уездных и губернских органов власти, города впервые стали самостоятельной юридической единицей.

Социально-политическая дискуссия в российском обществе на протяжении всего последующего XIX века отразила все многообразие проблем, связанных с развитием Российского государства. Философские, исторические, правоведческие, богословские изыскания способствовали оформлению основных подходов в теории и практике местного самоуправления, его взаимоотношений с центральной властью. В общественном сознании формировалось соотношение единого и разнообразного, целого и частного, стабильности и развития, своего и чужого – всех тех мировоззренческих сущностей, ставших ценностной основой бытия российского общества, его социальной и политической организации.

Идея целостности как обобщенной характеристики призвана была выражать духовную интегрированность, самодостаточность, автономность, противопоставленность чуждому или враждебному окружению и воплощала единство центра и территорий, государства и общества, прошлого, настоящего и будущего. Апология целостности общественного и политического бытия нашла свое отражение в работах С.П. Шевырева, Ю.Ф. Самарина, К.С. Аксакова, Н.Я. Данилевского, М.Н. Каткова, Л.А. Тихомирова, К.П. Победоносцева. Напротив, различие, обособленность считались угрозой государственному единству. Расчлененность, как признак развития, необходимость гражданского единства, отличного от государства, «тесной общественной связи» поддерживали Б.Н. Чичерин, В.Г. Белинский, П.В. Долгоруков, К.Д. Кавелин, Н.М. Коркунов.

Понимание местного самоуправления как объективно целостного образования, отличного от государственного управления, сложилось к середине XIX века. Формирование системы местного самоуправления в этот период означало не просто процесс последовательного количественного роста числа самоуправляющихся единиц. В первую очередь это был процесс постепенного качественного развития со многими сторонами и явлениями, в ходе которых возникали принципиально новые функции самоуправления, новые и разнообразные взаимодействия с другими структурами власти и населением. Введению институтов местного самоуправления предшествовали годы интенсивного изучения, тщательного анализа и обобщения не только российского опыта самоуправления, но главным образом зарубежного.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях было утверждено 1 января 1864 года императором Александром II⁷. В этом документе можно выделить три принципиальных нововведения. Прежде всего, в стране создавалось на всесловных началах самоуправление граждан – земское представительство. Во-вторых, сфера деятельности земства была ограничена хозяйственными вопросами и земские учреждения в кругу вверенных им дел действовали самостоятельно. Другими словами, земства впервые в России официально не включались в систему органов государственной власти и были независимы от государственной администрации в установленных законом пределах. В-третьих, губерния и уезд стали административно-

⁷ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXIX. № 40457.

территориальными единицами, не соподчиненными, а равноправными в той мере самостоятельности, которая была предоставлена им законом. Следует учесть, что по стране земское самоуправление вводилось постепенно. В течение 10 лет после начала реформы оно было учреждено лишь в 34 губерниях, к 1917 году – в 43 из 78. Одними из первых были введены земства в поволжских губерниях: Казанской, Нижегородской и Пензенской в 1865 году, в Симбирской – в 1866 году, в Вятской – в 1867 году и др. Основными направлениями деятельности земских органов являлись медицина и народное образование. Несмотря на различия земских хозяйств в губерниях и в сравнении со средними показателями по Российской империи, расходы по этим статьям бюджета росли, что, несомненно, способствовало приобщению местного населения к более передовым взглядам в сфере хозяйствования, культуры, быта и т. п.

Успехи земской реформы заставили правительство заняться вопросами городского самоуправления. Городская реформа 1870 года породила в стране принципиально новый тип общественных учреждений, отличный от прежнего городского управления, основанного на началах всеобщности, имущественного ценза, разделения распорядительной и исполнительной власти. Прогрессивной стороной реформы было предоставление городскому общественному самоуправлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решения местных дел.

Невозможность резкого обособления местного самоуправления и государственного управления обнаружилась очень скоро. Все местное управление оказалось пронизанным противоречиями между централизованным и самоуправленческим началами. На всем протяжении существования земств вектор политики самодержавия был направлен на регламентацию и ограничение самостоятельности земских учреждений. Тем не менее, до образования основных политических партий земское движение с конца 1860-х годов выступало как средоточие либеральной оппозиции в России, требуя предоставления земствам не только хозяйственных, но и политических прав. С принятием в 1890 году «Положения о земских учреждениях» отмечается постепенное сужение полномочий земства. Органы самоуправления, лишённые инициативы и самостоятельности, превратились в простых исполнителей приказов вышестоящих органов власти, далеких от реальных потребностей местной жизни. Централизаторские подходы препятствовали развитию «провинциального духа и провинциальной самостоятельности».

Сложность реализации местного самоуправления в 1899 году отмечал С.Ю. Витте в своем рапорте Николаю II «Автократия и земство». Он писал, что между государственной бюрократией и органами местного самоуправления существует полное и фундаментальное противоречие. С.Ю. Витте объяснял это тем, что в автократическом государстве противоречие между местным самоуправлением и верховной властью неизбежно в том смысле, что автократия покоится на одном принципе – единой и неделимой воле монарха, не ограниченной независимой активностью народных представителей⁸, в то время как мест-

⁸ Витте С.Ю. Самодержавие и земство: конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С.Ю. Витте (1899 г.). Stuttgart : J.H.W. Dietz, 1903.

ное самоуправление покоится на другом принципе – независимой активности представителей, избранных населением и подчиненных только надзору монарха и лицам, им назначенным. Именно активность местных представителей делала земство принципиально отличным от государственной власти. На практике же оказалось, что в руках государственной бюрократии сосредоточилась власть без авторитета, а в руках земства – авторитет без власти. Закон 1864 года фактически не действовал, потому что органы местного самоуправления оказались полностью подчиненными бюрократии.

Тем не менее, актуальность местного самоуправления была связана с общей тенденцией его развития: от способа исполнения «государевой повинности» к наращиванию собственного потенциала, соответствующего растущей сложности и многообразию общественного бытия. Как подчеркивал Н.М. Коркунов в своей работе о выборах, местное самоуправление, в отличие от общенародного представительства, должно быть представительством особенных местных интересов, всегда разнообразных и в своем разнообразии всегда поддерживаемых государственной властью⁹.

В начале XX века общественное развитие осмысливалось уже с учетом нарастающих в России революционных процессов, заставляя пересматривать взгляды на прошлое и будущее, соотносить идеи местного самоуправления с идеалами демократии, социализма, федерализма. Постепенно формировалось понимание того, что демократическое правление невозможно без самой широкой местной и областной децентрализации¹⁰. Этот вопрос стал принципиальным в дискуссии известного социолога права Н.С. Тимашева и Н.А. Бердяева. Демократия есть взаимодействие центра и периферии, то есть единого властного центра с множеством разных частных периферийных центров¹¹. Такая трактовка предполагала децентрализацию не только общественно-политической жизни, но и территории – федерализацию. При этом большинство русских мыслителей, политиков и государственных деятелей связывали процветание России с авторитарным режимом, новые идеи меняли традиционные представления о государственном устройстве и управлении. Так, П.А. Флоренский подчеркивал важность уникальности территорий: все то, что может и должно быть многообразным, что своим многообразием обогащает государство и делает отдельные его части нужными и интересными друг для друга, должно быть децентрализуемо¹². Более того, П.А. Флоренский видел плодотворными идеи федерализма. Всякий район, по его мнению, должен творить свои ценности, нужные всему государству, а нивелировать эти возможности – значит лишать великое государство смысла его существования. В этом случае нет великого – оно становится лишь большим¹³. Мысль П.А. Флоренского, что целое становится богаче, если состо-

⁹ Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. С. 483.

¹⁰ Котляревский С.А. Проблема демократизации государства // Там же. С. 572–573.

¹¹ Тимашев Н.С. Мысли о демократическом будущем России // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. С. 735–736.

¹² Флоренский П.А. Предполагаемое государственное устройство в будущем // Там же. С. 813.

¹³ Там же.

ит из разнообразных самостоятельных величин, актуальна и сегодня. В представительстве местных, региональных интересов, отличных от интересов государства в целом, и заключалось единство разнообразного.

История философской и общественно-политической мысли показывает, что русские мыслители внесли существенный вклад в политическую теорию, который, к сожалению, сегодня недостаточно учитывается, преподносится односторонне, часто исключительно для ценностной легитимации текущей политики, или заменяется западными подходами. Механическое заимствование чуждых для отечественной традиции государственных структур и способов их формирования неизбежно оборачивается кризисом, приводит к серьезным деформациям в правовой и политической жизни¹⁴. Некоторые представления прошлого, действительно, совершенно неприменимы к современным условиям, хотя во многом отражаются на господствующем его понимании. В то же время общественный опыт и общественная преемственность обладают ценностью, которой нельзя пренебречь и которую нельзя разрушать во имя отвлеченных идей и доктрин. В целом история общественно-политической мысли говорит о трудностях выработки конструктивных представлений о локальной и общенациональной консолидации. Российские масштабы целого и глубокая дифференциация его частей – это сочетание, которого нет ни в одной стране.

Исторически зарождение местного самоуправления, как и формирование представлений о нем, неразрывно связано со становлением централизованного государства. Российское местное самоуправление изначально развивалось как механизм управления страной, огромной по масштабам своей территории и разнородной по укладу экономической и социальной жизни. В значительной степени являясь частью отношений центра и регионов, местное самоуправление всегда было едва ли не самой важной стратегической задачей государственных управленческих преобразований. К тому же уникальное географическое разнообразие территории Российского государства и различие исторических судеб его отдельных регионов обусловили всевозможные варианты отношений центра и регионов, которые не только изменяются во времени, но сосуществуют на определенном историческом этапе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Витте, С.Ю. Самодержавие и земство: конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С.Ю. Витте (1899 г.) [Текст]. – Stuttgart : J.H.W. Dietz, 1903. – Т. LXXII. – 224 с.

2. Водовозов, В. Всеобщее избирательное право и его применение в России [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М. : РЦОИТ, 2009. – С. 507–537.

¹⁴ Карева А.В. Традиции и новации в истории отечественной государственности: план государственных преобразований М.М. Сперанского // Вестник Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. 2013. № 1/38. С. 29.

3. Данилевский, Н.Я. Россия и Европа [Текст]. – М. : Книга, 1991. – 583 с.
4. Жалованная грамота городам [Текст] // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. I. – Т. XXII. – № 16188.
5. Жалованная грамота дворянству [Текст] // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. I. – Т. XXII. – № 16187.
6. Карева, А.В. Традиции и новации в истории отечественной государственности: план государственных преобразований М.М. Сперанского [Текст] // Вестник Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. – 2013. – № 1/38. – С. 29–38.
7. Карсавин, Л.П. Государство и кризис демократии [Текст] // Новый мир. – 1991. – № 1. – С. 183–193.
8. Коркунов, Н.М. Пропорциональные выборы [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М. : РЦОИТ, 2009. – С. 464–484.
9. Котляревский, С.А. Проблема демократизации государства [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М.: РЦОИТ, 2009. – С. 572–573.
10. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. – Собр. I. – Т. XXII. – № 16187, 16188 ; Собр. II. – Т. XXXIX. – № 40457.
11. Тимашев, Н.С. Мысли о демократическом будущем России [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М. : РЦОИТ, 2009. – С. 733–741.
12. Флоренский, П.А. Предполагаемое государственное устройство в будущем [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М. : РЦОИТ, 2009. – С. 809–823.
13. Энциклопедический словарь [Текст] / изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – СПб., 1900. – Т. XXVIII. – С. 239–242.

REFERENCES

1. Vitte, S.YU. Samoderzhaviye i zemstvo: konfidentsial'naya zapiska ministra finansov stats-sekretarya S.YU. Vitte (1899 g.) [Autocracy and the district council : Finance Minister State Secretary S.Yu. Witte's confidential note (1899)] [Text]. – Stuttgart : J.H.W. Dietz, 1903. – Vol. LXXII. – 224 p.
2. Vodovozov, V. Vseobshcheye izbiratel'noye pravo i yego primeneniye v Rossii [Universal suffrage and its application in Russia] [Text] // Politicheskiye instituty, izbiratel'noye pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. – Political institutions , suffrage and the process in the writings of Russian thinkers of the 19–20th centuries. – М. : RTSOIT, 2009. – P. 507–537.
3. Danilevskiy, N.YA. Rossiya i Yevropa [Russia and Europe] [Text]. – М. : Book, 1991. – 583 p.
4. Zhalovannaya gramota gorodam [Charter to the cities] [Text] // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. – Complete collection of Laws of the Russian Empire – Vol. XXII. – No. 16188.
5. Zhalovannaya gramota dvoryanstvu [Charter to the Nobility] [Text] // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. – Complete collection of laws of the Russian Empire. – Vol. XXII. – No. 16187.

6. Kareva, A.V. Traditsii i novatsii v istorii otechestvennoy gosudarstvennosti: plan gosudarstvennykh preobrazovaniy M.M. Speranskogo [Traditions and innovations in the history of Russian statehood: M.M. Speransky's state reform plan] [Text] // Vestnik Ryazanskogo gosudarstvennogo universiteta imeni S.A. Yesenina. – Bulletin of Ryazan State University named after S.A. Yesenin. – 2013. – No. 1/38. – P. 29–38.

7. Karsavin, L.P. Gosudarstvo i krizis demokratii [The state and the crisis of democracy] [Text] // New World. – 1991. – No. 1. – P. 183–193.

8. Korkunov, N.M. Proportsional'nyye vybory [Proportional elections] [Text] // Politicheskiye instituty, izbiratel'noye pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. – Political institutions, suffrage and the process in the works of Russian thinkers of 19–20th centuries. – M. : RTSOIT, 2009. – P. 464–484.

9. Kotlyarevskiy, S.A. Problema demokratizatsii gosudarstva [Democratization of the state problem] [Text] // Politicheskiye instituty, izbiratel'noye pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. – Political institutions and the process of suffrage in the works of Russian thinkers of 19–20th centuries. – M. : RTSOIT, 2009. – P. 572–573.

10. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy mperii [Complete Collection of laws of the Russian Empire] [Text]. – Coll. I. – Vol. XXII. – No. 16187, 16188 ; Coll. II. – Vol. XXXIX. – No. 40457.

11. Timashev, N.S. Mysli o demokraticheskom budushchem Rossii [Thoughts of a democratic future of Russia] [Text] // Politicheskiye instituty, izbiratel'noye pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. – Political institutions, suffrage and the process in the works of Russian thinkers of 19–20th centuries. – M. : RTSOIT, 2009. – P. 733–741.

12. Florenskiy, P.A. Predpolagayemoye gosudarstvennoye ustroystvo v budushchem [Expected future polity] [Text] // Politicheskiye instituty, izbiratel'noye pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. – Political institutions, suffrage, and the process in the works of Russian thinkers of 19–20th centuries. – M. : RTSOIT, 2009. – P. 809–823.

13. Entsiklopedicheskiy slovar' [Encyclopedic Dictionary] [Text] / ed by. F.A. Brokgauz, I.A. Yefron. – Saint-Petersburg, 1900. – Vol. XXVIII. – P. 239–242.

I.N. Trofimova

SOCIO-TERRITORIAL FACTORS OF LOCAL SELF-GOVERNANCE DEVELOPMENT IN RUSSIA

The article discusses the features of the development of local self-governance in the context of the expansion of social and territorial foundations of Russian statehood. It is shown that the local self-governance was initially developed as a governmental mechanism in the country, which has a vast territory and a variety of lifestyles economic and social life. The diversity of territories of the Russian state, the difference of historical destinies of their people caused specific variants relations between the center and regions, which not only changed in time, but co-existed at some periods in history.

history, local self-governance, peripheral territories, socio-territorial factors, center.

