

3. Model'nyj ugolovnyj kodeks. Rekomendatel'nyj zakonodatel'nyj akt dlya Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv: prinyat na VII Plenarnom zasedanii Mezhpaparlamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG 17 fevralya 1996 g. // Prilozhenie k "Informatsionnomu byulletenyu". 1996. № 10.
4. O vyvoze i vvoze kul'turnykh tsennostej: zakon Rossijskoj Federatsii ot 15 aprelya 1993 g. № 4804-I // Rossijskaya gazeta. 1993. 15 maya. (№ 92).
5. Ugolovnyj kodeks Azerbajdzhanskoj Respubliki // Paragraf. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30420353#sub_ (data obrashcheniya: 08.07.20).
6. Ugolovnyj kodeks Respubliki Armeniya. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus#21> (data obrashcheniya: 08.07.20).
7. Ugolovnyj kodeks Respubliki Belarus' // Yurist. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414984 (data obrashcheniya: 08.07.2020).
8. Ugolovnyj kodeks Respubliki Kazakhstan // Paragraf. URL: https://online.zakon.kz/m/document?doc_id=31575252 (data obrashcheniya: 08.07.2020).
9. Ugolovnyj kodeks Respubliki Moldova // Yurist. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30394923#pos=2224;-50 (data obrashcheniya: 08.07.2020).

DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.04.P.096

УДК 340

А.В. Карева

ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Посвящено анализу основных этапов становления отечественной системы местного самоуправления. Раскрываются особенности отношения центральной власти к проявлениям инициативы и самостоятельности населения на разных этапах развития отечественной государственности. Особое внимание уделяется предпосылкам и проведению земской реформы 1864 г., ее последствиям и значению для дальнейшего развития России не только XIX в., но и XXI в., а также для совершенствования институтов местного самоуправления и повышения их эффективности.

Ключевые слова: Древнерусское государство, Российское централизованное государство, Российская империя, государственное управление, местное самоуправление, земская реформа 1864 г., земство.

A.V. Kareva

EVOLUTION OF RUSSIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Dedicated analysis of the main stages of the formation of the national system of local self-government. The peculiarities of the relations of the Central government to the manifestations of initiative and self-reliance of the population at different stages of development of national statehood. Special attention is paid to the prerequisites and implementation of the zemstvo reform of 1864, its consequences and significance for the further development of Russia not only in the 19th century, but also in the 21st century, as well as for improving local government institutions and increasing their effectiveness.

Keywords: old Russian state, Russian centralized state, the Russian Empire, state administration, local self-government, zemstvo reform of 1864, Zemstvo.

Необходимым атрибутом демократического правового государства является местное самоуправление, которое в современной России требует своего совершенствования. Укрепление российской государственности предполагает наличие и эффективную деятельность близких к населению территориальных структур управления, которые должны располагать необходимой финансовой базой, разнообразными ресурсами и авторитетом. Именно они способны сделать данную местность привлекательной и комфортной для проживания населения, удовлетворения потребностей каждого гражданина, обеспечивая их включение в жизнь своей территории, реальное участие в решении вопросов местного характера. Все это в комплексе будет стимулировать жителей к активности, стремлению находить применение своим силам в своей местности, что, возможно, исключит или уменьшит их отток из своего города, поселения.

Современные проблемы, характерные для муниципального управления, можно решить, только опираясь на отечественные традиции в области народоправства и самоуправления.

Практика местного крестьянского самоуправления связана с соседской территориальной общиной, которая возникла еще в догосударственный период и стала основной ячейкой общественного устройства Древнерусского государства [3, с. 12]. Дальнейшее развитие крестьянской общины происходило уже в рамках усиливающейся российской государственности. Даже при оформлении абсолютизма, который, с одной стороны, предполагал установление полного государственного контроля и расширение бюрократического аппарата, а с другой – предусматривал закономерное сужение участия населения в управлении общими делами, возмож-

ность такого участия на местном уровне сохранили. Вопросы местного значения решали на народном собрании внутри общины [4, с. 16].

Заметный вклад в историю местного самоуправления внесли вечевые собрания как институты народоправства. По мнению В.В. Пузанова, вече – это основа русского народоправства, несущая конструкцию государственного устройства домонгольской Руси, связанная с демократизмом славянского общества и особенностями общественно-политической ситуации, характерной для X – начала XI в. [11, с. 48]. Свое наивысшее развитие вечевого института получил в Новгородской и Псковской землях. Падение традиций вечевого самоуправления было обусловлено не только татаро-монгольским нашествием, но и становлением централизованного управления, укреплением единовластия московских князей, которые стремились объединить разрозненные княжества и земли под своей властью [12]. Тем самым форма вече стала противоречить тенденциям к объединению и централизации Руси.

Однако в процессе образования единого централизованного государства в XIV–XVI вв. власть пошла на восстановление местного самоуправления. Это ознаменовало следующий этап в истории данного института и проявилось в результатах деятельности Избранной рады Ивана IV, которая провела губную и земскую реформы [8, с. 45]. Предпринятые Иваном IV общегосударственные меры в отношении местного самоуправления выразились в земской реформе 1555–1556 гг. Осуществление ее было связано с необходимостью жесткой централизации власти и преодолением губительных последствий «боярского правления» [12].

Возрождение местного самоуправления объяснялось не только возросшим в XVI в.

влиянием территориального фактора, но и необходимостью упорной борьбы государственной власти с боярской аристократией, сохранявшей свои позиции во многом благодаря системе «кормлений». Кормленщики нередко злоупотребляли своим служебным положением, позволяли самоуправство, произвол и насилие по отношению к местному населению, поскольку воспринимали свою должность как инструмент для обогащения.

К 1556 г. в Московском государстве вместо упраздненных наместников и волостелей на местах стали организовывать земские и губные избы, выбирать земских и губных старост. В полномочия данных должностных лиц входило отправление правосудия, организация управления на местах, сбор налогов. Образование данных органов было призвано восполнить дефицит управленческих ресурсов и кадров, а также средств на их содержание из казны. Земские и губные органы должны были частично компенсировать слабость формирующегося государственного аппарата, который, упразднив должность кормленщика, был еще не готов сформировать широкую систему административной, финансовой и судебной власти на местах. Местные выборные структуры, встроенные в вертикаль власти, были направлены на обеспечение деятельности государственной власти на низовом уровне, на выполнение тех полномочий, с которыми ей самой было справиться проблематично [8, с. 45–46]. Подобной точки зрения придерживается и А.Ф. Чупилкина, которая утверждает, что земское самоуправление второй половины XVI в. было ориентировано не столько на поддержку местного населения и желание центральной власти предоставить ему возможности заниматься своими делами, сколько на стремление возложить общегосударственные задачи

и ответственность, в случае их неисполнения, на простых людей – тяглое население. Обязанности местного населения превосходили их права. При этом центральное правительство поставило сбор налогов и сборов под жесткий контроль, требуя строгой отчетности. Тем самым власть нашла способ переложения ответственности за происходящее в стране на других лиц [16, с. 11–12].

Таким образом, разные этапы развития отечественной государственности характеризовались неодинаковым отношением власти к местному самоуправлению. Даже с учетом традиционно высокого уровня централизации Российского государства следует признать, что ни один из этапов его истории не являлся полностью свободным от самоуправления. Этап наивысшего расцвета Российского централизованного государства не исключал элементы самоуправления, которые присутствовали в городах и сельских общинах [5].

К концу XVII в. в России начинает складываться абсолютизм. Даже в условиях абсолютизма в рамках преобразований Петра I местное самоуправление получило новый стимул к развитию. Монарх, осознавая необходимость экономических реформ и промышленного развития, старался активизировать горожан, предоставив им большую самостоятельность и вместе с тем повысив их ответственность. Все это должно было стимулировать горожан на развитие производства и более активное включение в местную жизнь. Кроме того, Российское государство нуждалось в дополнительных источниках финансирования. В решении данной проблемы значительную роль сыграла городская реформа 1699 г. Указ Петра I 1699 г. был посвящен укреплению самоуправления городов и предполагал утверждение института бурмистров – выборных глав городского управления. Все

это позволило усовершенствовать механизм сбора налогов, а следовательно, обеспечить рост налоговых поступлений в государственную казну. Посадское население постепенно стало выходить из подчинения воеводско-приказной системы. Подобное нововведение можно считать результатом уникального синтеза западноевропейских правовых позиций и отечественных традиций местного самоуправления [6, с. 14].

Дальнейшее развитие идеи местного самоуправления, прежде всего сословного, получили в правлении Екатерины II в жалованных грамотах дворянству и городам, изданных в 1785 г., и воплотились в создании корпоративных сообществ. «Грамота и преимущества благородного русского дворянства» закрепляли не только личные и имущественные права дворян, но и принципы организации местного дворянского самоуправления. «Жалованная грамота городам» определила единый правовой статус городского населения. Город признавался особой административно-территориальной единицей, имеющей свою административную систему управления и располагающей городской собственностью. Города формировали органы городского самоуправления.

Наивысшего развития принципы местного самоуправления достигли в правление Александра II, закрепившись в земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформах. До середины XIX в. сословный подход оставался определяющим, органы сословного и местного самоуправления создавались исключительно на основе цензового представительства. В системе общего государственного управления сфера местного управления характеризовалась как одна из самых отсталых и неэффективных [15, с. 276]. Кроме того, дореформенное управление требовало колоссальных затрат на содержание.

Внутриполитический курс центральной власти на формирование представительных органов местного самоуправления был определен сознательно с ориентиром на перспективу. Для Российской империи, отличающейся обширной территорией и отсталой инфраструктурой, образование разветвленного и централизованного административного аппарата в тот период было достаточно сложно. Практика европейских государств демонстрировала удачные подходы в решении проблемы через учреждение местных органов самоуправления и широкое вовлечение в них местных жителей, которые охотно включались в решение вопросов повседневной жизни [7].

В земских органах были представлены различные категории населения, хотя высокий имущественный ценз давал несомненные преимущества помещикам. Тем не менее проблемы местного значения оказались в центре внимания местного населения, что сделало Положение об уездных земских учреждениях основой, консолидирующей все российское общество в то время. Тем самым самоуправление было приближено к потребностям и нуждам местных жителей, приспособляло его к решению злободневных проблем, побуждало к развитию инициативы и предпринимательства, намечало новые перспективы. Таким образом, земская реформа превращалась в фактор, пробуждающий и развивающий народ, его творческие силы и возможности [7].

По мнению К.М. Гожева и Л.Д. Текевой, управленческие достижения отечественных земств и эффективность их деятельности можно объяснить их реальным самоуправлением: именно земства формировали органы руководства, создавали требуемую структуру управления и разрабатывали необходимые в тот или иной период направления деятельности. Кроме

того, была грамотно и успешно решена проблема пределов компетенций земских органов, которые, взяв на себя ответственность перед населением, функционировали в границах административно-территориальных единиц. Это позволяло решать сложные задачи как текущего, так и стратегического характера [2, с. 227].

Продуктивность деятельности земств обеспечивалась за счет организации самофинансирования. Различные программы и проекты требовали значительных материальных средств, которые собирались через утверждение особых сборов и определение повинностей. Благодаря такой деятельности земства не только приобретали имущество, но и формировали крупные земские бюджеты. Налоговые платежи дали возможность получить значительную часть доходов земских учреждений. Кроме того, преимуществом бюджетной политики земств была ее прозрачность [13, с. 55].

Деятельность земского и городского самоуправления находилась под контролем министра внутренних дел и губернаторов. Полновластным хозяином на вверенной ему территории и, соответственно, ключевой фигурой в системе управления того периода был губернатор. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. губернатор наделялся контрольными полномочиями в сфере соблюдения законодательства. Согласно ст. 9 он мог приостановить исполнение нормативно-правовых актов земских собраний, если их решение не соответствовало общим пользам и нуждам. Кроме того, губернатор имел право вмешиваться в муниципальное управление при условии невыполнения местными структурами своих обязанностей [14, с. 43–44].

Деятельность земских учреждений в пореформенное время осуществлялась в непрестых условиях. Сформировав земские

структуры, центральная власть постепенно стала сдерживать их развитие, ограничивая их права, компетенцию. На протяжении всей истории земств издавалось множество различных государственных законов, циркуляров и разъяснений, которые принимались в связи с конкретными решениями и действиями земских органов и были направлены на ущемление их инициативы, самостоятельности, полномочий и усиление их зависимости от бюрократического аппарата. Особенно бдительно власть следила за попытками земств проявлять активную общественно-политическую позицию. Но, несмотря на противоречивые и неравноправные отношения зарождающегося местного самоуправления и мощной государственной власти, сама общественная жизнь демонстрировала убедительные доказательства жизнеспособности и востребованности земского самоуправления, созидательной работы местных учреждений. Кроме того, важнейшим достижением реформ стало возвращение принципа ответственности земских и городских учреждений перед местным населением [9, с. 24].

Многовековая история отечественной государственности указывает на наличие противоположных тенденций, характерных для государственной власти, которая, с одной стороны, старалась ввести и укрепить самоуправление на местах и даже опереться на него, а с другой – на всех этапах стремилась его ограничивать. В первую очередь это объяснялось нежеланием центральной власти делиться своими полномочиями и ресурсами, также имелась реальная угроза потери государственного единства и стабильности, что в условиях обширных территорий повышало уровень опасности. Сегодня необходимо учитывать и эти особенности, и созидательный

опыт функционирования органов местного самоуправления, прежде всего земств, при обозначении перспектив и стратегий развития российского местного самоуправления [10, с. 108].

Для успешной организации и функционирования местного самоуправления в настоящий момент требуется не только наличие источников финансирования местных бюджетов, укрепление муниципальной собственности, но и повышение авторитета и влияния власти на местах, должностных лиц через развитие их инициативы, дисциплины, ответственности,

а также осуществление мер, направленных на привлечение местных жителей к решению вопросов местного характера, подъем их общественной активности [1, с. 73]. Именно это заставляет обратиться к выдающемуся опыту осуществления местного самоуправления во второй половине XIX в., прежде всего к практике реализации земской реформы 1864 г., которая продемонстрировала замечательные примеры вовлечения местных жителей в решение общих для всех проблем.

Литература

1. Андреев И.А., Лебедев И.М., Мезавцов А.М. Правовые основы и историческое многообразие органов МСУ в России до 1917 г. От Петра I до Николая II // История государства и права. 2018. № 3. С. 69–73.
2. Гожев К.М., Текеева Л.Д. Особенности организации и значение земского самоуправления в дореволюционной России // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. Вып. 5. С. 221–229.
3. Захаров В.М. Историко-правовой анализ развития непосредственного осуществления населением местного самоуправления в России // История государства и права. 2009. № 2. С. 12–15.
4. Зенин С.С. История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X – начала XX в. // История государства и права. 2012. № 5. С. 15–18.
5. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал Скиф: сборник научных статей. 2016. № 7. URL: <http://sciff.ru/stanovlenie/> (дата обращения: 14.06.2020).
6. Красильников С.В. Формирование органов местного самоуправления и система выборов в Российской империи в XVIII века // История государства и права. 2008. № 8. С. 13–15.
7. Кузин В.Н. Земская реформа 1864 г. как начало национального диалога и основа развития институтов гражданского общества // От земских учреждений к местному самоуправлению в России: Традиции, опыт, перспективы (к 150-летию земской реформы): материалы Международной научно-практической конференции. Саратов: Изд-во: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2014. С. 8–11.
8. Лаврентьева Н.А. Особенности развития института выборов и представительных органов в досоветский период истории России // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Политические науки. Востоковедение. Вып. 13. 2012. № 33 (287). С. 44–50.
9. Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII–XIX веках // История государства и права. 2014. № 1. С. 21–26.
10. Лукьянова М.Н. Перспективная стратегия построения местного самоуправления в России в контексте исторического опыта // Успехи современного естествознания. 2015. № 1 (часть 1). С. 106–109.

11. Пузанов В.В. У истоков восточнославянской государственности // История России: Народ и власть. СПб.: Лексикон, 2001.
12. Резников А.А. Становление и развитие российского местного самоуправления до земской реформы 1864 г. // Институт местного самоуправления в системе публичной власти: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Орехово-Зуево: Изд-во Государственного гуманитарно-технологического университета, 2016. С. 199–205.
13. Химич Т.М. Земская реформа 1864 г.: причины проведения и итоги // Аграрное и земельное право. 2019. № 11 (179). С. 54–55.
14. Чапайкина И.Г. Полномочия губернатора в сфере местного самоуправления России во второй половине XIX в. // История государства и права. 2017. № 11. С. 42–48.
15. Чапайкина И.Г. Эволюция институтов местного самоуправления России во второй половине XIX в. // Вестник КГУ. 2017. № 3. С. 276–281.
16. Чупилкина А.Ф. Земская реформа Ивана Грозного: правовой прогресс или государственный регресс // История государства и права. 2016. № 18. С. 9–13.

Literatura

1. Andreev I.A., Lebedev I.M., Mezavtsov A.M. Pravovye osnovy i istoricheskoe mnogoobrazie organov MSU v Rossii do 1917 g. Ot Petra I do Nikolaya II // Istoriya gosudarstva i prava. 2018. № 3. S. 69–73.
2. Gozhev K.M., Tekeeva L.D. Osobennosti organizatsii i znachenie zemskogo samoupravleniya v dorevolyutsionnoj Rossii // Nauchnye problemy gumanitarnykh issledovanij. 2012. Vyp. 5. S. 221–229.
3. Zakharov V.M. Istoriko-pravovoj analiz razvitiya neposredstvennogo osushchestvleniya naseleniem mestnogo samoupravleniya v Rossii // Istoriya gosudarstva i prava. 2009. № 2. S. 12–15.
4. Zenin S.S. Istoriya razvitiya form uchastiya naseleniya v upravlenii obshchestvennymi i gosudarstvennymi delami v Rossii X – nachala XX v. // Istoriya gosudarstva i prava. 2012. № 5. S. 15–18.
5. Zimina N.V. Stanovlenie i razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii // Zhurnal Skif: sbornik nauchnykh statej. 2016. № 7. URL: <http://sciff.ru/stanovlenie/> (data obrashcheniya: 14.06.2020).
6. Krasil'nikov S.V. Formirovanie organov mestnogo samoupravleniya i sistema vyborov v Rossijskoj imperii v XVIII veka // Istoriya gosudarstva i prava. 2008. № 8. S. 13–15.
7. Kuzin V.N. Zemskaya reforma 1864 g. kak nachalo natsional'nogo dialoga i osnova razvitiya institutov grazhdanskogo obshchestva // Ot zemskikh uchrezhdenij k mestnomu samoupravleniyu v Rossii: Traditsii, opyt, perspektivy (k 150-letiyu zemskoj reformy): materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferentsii. Saratov: Izd-vo: Povolzhskij institut upravleniya imeni P.A. Stolypina – filial RANKhiGS, 2014. S. 8–11.
8. Lavrent'eva N.A. Osobennosti razvitiya instituta vyborov i predstavitel'nykh organov v do-sovetskij period istorii Rossii // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie nauki. Vostokovedenie. Vyp. 13. 2012. № 33 (287). S. 44–50.
9. Lazorin K.B. Sootnoshenie printsipov tsentralizatsii i detsentralizatsii pri postroenii sistemy gosudarstvennogo upravleniya v Rossii v XVIII–XIX vekakh // Istoriya gosudarstva i prava. 2014. № 1. S. 21–26.
10. Luk'yanova M.N. Perspektivnaya strategiya postroeniya mestnogo samoupravleniya v Rossii v kontekste istoricheskogo opyta // Uspekhi sovremenno go estestvoznaniya. 2015. № 1 (chast' 1). S. 106–109.

Кручинина Н.В. Правовая охрана вспомогательных репродуктивных технологий...

11. *Puzanov V.V.* U istokov vostochnoslavjanskoj gosudarstvennosti // *Istoriya Rossii: Narod i vlast'*. SPb.: Leksikon, 2001.
12. *Reznikov A.A.* Stanovlenie i razvitie rossijskogo mestnogo samoupravleniya do zemskoj reformy 1864 g. // *Institut mestnogo samoupravleniya v sisteme publichnoj vlasti: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Orekhovo-Zuevo: Izd-vo Gosudarstvennogo gumanitarno-tekhnologicheskogo universiteta*, 2016. S. 199–205.
13. *Khimich T.M.* Zemskaya reforma 1864 g.: prichiny provedeniya i itogi // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2019. № 11 (179). S. 54–55.
14. *Chapajkina I.G.* Polnomochiya gubernatora v sfere mestnogo samoupravleniya Rossii vo vtoroj polovine XIX v. // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2017. № 11. S. 42–48.
15. *Chapajkina I.G.* Evolyutsiya institutov mestnogo samoupravleniya Rossii vo vtoroj polovine XIX v. // *Vestnik KGU*. 2017. № 3. S. 276–281.
16. *Chupilkina A.F.* Zemskaya reforma Ivana Groznogo: pravovoj progress ili gosudarstvennyj regress // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2016. № 18. S. 9–13.

DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.04.P.103

УДК 34

Н.В. Кручинина

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РЕПРОДУКТИВНЫХ
ТЕХНОЛОГИЙ: ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ*

Отмечено, что использование вспомогательных репродуктивных технологий в России увеличивается. Подчеркивается, что законодательство, регулирующее правоотношения в данной сфере, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Представлен обзор зарубежного законодательства по уголовно-правовой охране репродуктивных функций человека. Предпринята попытка определить перечень преступлений против репродуктивных прав человека.

Ключевые слова: вспомогательные репродуктивные технологии, репродуктивные права человека, преступление, репродуктивное здоровье, расследование.

N.V. Kruchinina

THE LEGAL PROTECTION OF ASSISTED REPRODUCTIVE
TECHNOLOGIES: CIVILISATIONAL ASPECTS

It is noted that the use of assisted reproductive technologies in Russia is increasing. It is emphasized that the legislation governing legal relations in this area needs further improvement. A review of some foreign legislation on the criminal law protection of human reproductive functions is presented. An attempt is made to determine the list of crimes against human reproductive rights.

Keywords: assisted reproductive technologies, human reproductive rights, crime, reproductive health, investigation.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 18-29-14084.