# Введение

Местное самоуправление является неотъемлемым элементом в структуре власти всех демократических государств. Оно предоставляет гражданам возможность непосредственно участвовать в решении насущных проблем своего места проживания, способствует проявлению инициативы граждан в области улучшения жизни своего муниципального образования.

Институт местного самоуправления имеет многовековую историю и многолетний опыт своего развития и функционирования.

В России местное самоуправление существует с древних времён. Изначально оно существовало в вечевой форме, при которой народ играло существенную роль в управлении тем или иным населённым пунктом. Здесь стоит отметить Новгородское княжество. В средние века наша страна пошла по пути централизации всей власти. Местное самоуправление стало всячески ограничиваться, а в отдельных районах и полностью подавляться. Такая тенденция была широко распространена до XIX века. И только во второй половине девятнадцатого столетия Александр II провёл кардинальное изменение всей системы местного самоуправления в стране. Однако дальнейшее развитие реформы не только не получили, но и фактически были свёрнуты. В советский период местное самоуправление как таковое не существовало. На местах функционировали местные советы, которые входили в систему государственной власти и подчинялись партийному руководству.

В современной России местное самоуправление в его общепринятом понимании, когда граждане заинтересованы и участвуют в развитии и улучшении того муниципального образования, где они проживают, находится на стадии развития. Остаётся много проблем, которые тормозят это развитие. Здесь сказывается и прошлый советский опыт, и низкая правовая культура граждан, незаинтересованность властей и ряд других проблем.

Актуальность данной темы обуславливается необходимостью построения в нашей стране полноценной системы местного самоуправления, а для этого необходимо учитывать предыдущий исторический опыт существования данного института в России.

Целью данной курсовой работы является исследование исторического развития российского местного самоуправления.

Задачи данной курсовой работы являются анализ изменений местного самоуправления на различных исторических этапах и выделение положительных и отрицательных результатов реформ местного самоуправления разных лет.

#

# Глава 1. Становление местного самоуправления в дореволюционный период

## 1.1 Местное самоуправление Киевской Руси

 В Древней Руси местное самоуправление существовало в вечевой форме управления, которую по своей сути можно считать непосредственной представительной демократией.

 Вече, или народное собрание – это древнейший институт, ведущий свое происхождение из эпохи родоплеменных отношений. В своей первоначальной форме – это племенная сходка. То есть славяне жили на основе самоуправления путем обсуждения своих дел на всенародных сходках – вечах.

В X-XI вв. у восточных славян протекают процессы, связанные с постепенным разложением родоплеменного строя и становлением государства, соответственно, и вече превращается из племенного собрания в государственный институт. Как орган государственной власти вече – это собрание полноправных граждан старшего города древнерусской земли. Полноправными гражданами считались мужчины свободные, совершеннолетние и не подчиненные семейной власти. Надо сказать, что социальный состав веча вызывает у исследователей, пожалуй, наибольшие разногласия. М.Н. Покровский писал, что «древнерусские республики начали аристократией происхождения, а кончили аристократией капитала. Но в промежутке они прошли стадию, которую можно назвать демократической: в Киеве она падает как раз на первую половину XII в. В этот период хозяином русских городов является действительно народ». Таким образом, Покровский признавал демократизм вечевого строя, хотя и с оговорками.

Б.Д. Греков и М.Н. Тихомиров считали, что большую роль на вече играли купцы и ремесленники, к голосу которых князья и бояре должны были прислушиваться, а порой идти им на уступки. С.В. Юшков же настаивал на том, что вече в Киевской Руси являлось массовым собранием руководящих элементов города и земли по наиболее важным вопросам, созывавшимся в тех случаях, когда феодальная верхушка раскалывалась на группировки. Близка к взглядам Юшкова позиция В.Л. Янина и М.Х. Алешковского, исследовавших древний Новгород. По Янину новгородское вече объединяло лишь крупнейших феодалов и было не народным собранием, а собранием класса, стоящего у власти.

Однако думается, что наиболее близки к истине были историки, придерживавшиеся взгляда на вече как на институт народовластия. Наиболее ярким представителем данной точки зрения является И.Я. Фроянов. Он считает, что состав вечевых собраний был социально неоднороден – здесь встречаются как «низы» общества («люди» по терминологии того времени), составлявшие основную массу участников народных собраний, так и «лучшие мужи», т.е. знать. Подобно тому как в эпоху родоплеменного строя народные собрания не обходились без племенной знати, так и в Киевской Руси непременными их участниками были высшие лица: князья, церковные иерархи, бояре, богатые купцы. Зачастую они руководили вечевыми собраниями, но руководить и господствовать, замечает Фроянов, вовсе не одно и то же, поэтому наличие лидеров – руководителей (без которых не обходится даже самое примитивное общество) на вечевых сходках нельзя расценивать как признак, указывающий на отсутствие свободного волеизъявления рядовых «вечников», древнерусская знать не обладала необходимыми средствами для подчинения веча и для саботирования его решений. Один из примеров деятельности вече в интересах общины – призвание Владимира Мономаха на киевский княжеский стол в 1113 году. После смерти князя Святополка II вече избирает князем Мономаха, направив ему депутацию с приглашением занять стол.

Надо сказать, что права веча не могут ограничиваться каким-либо одним родом дел, компетенция веча, также как и князя, и «боярской думы», простирается на всю сферу высших государственных дел управления и суда.

* Во-первых, вече решало вопросы войны и мира, а также санкционировало сбор средств для военных предприятий князя. Здесь надо отметить, что военная организация на Руси была народной по своей природе.
* Во-вторых, народ мог участвовать в заключении международных договоров, так, например, русские послы, прибывшие в 944г. в Константинополь, заключили договор от имени «Игоря, великого князя рускаго, и от всякая княжья и от всех людей Руския земля».
* В-третьих, вече могло распоряжаться государственными финансами, земельными фондами и смердами. Как известно, в Древней Руси князь не имел права собственности на землю, она всецело принадлежала общине, которая передавала князю часть доходов с той или иной волости.
* В-четвертых, важнейшим правом, закрепленным за вечем было определение лиц, входивших в княжеский административно-судебный аппарат, а также лиц, занимавших высшие церковные должности в данной волости. Здесь примером может служить занятие киевского стола в 1146 г. Игорем Олеговичем – вече заключило с князем «ряд» (договор), одним из условий которого было смещение со своих должностей киевского и вышгородского тиунов, Ратьши и Тудора, вызвавших всеобщую ненависть творимыми беззакониями. Игорю ничего на оставалось, как принять условия этого договора. Кстати сказать, позже князь нарушил «ряд», за что был схвачен и посажен в поруб при переяславском монастыре св. Иоанна. Тут мы подходим к самой, пожалуй, главной функции древнерусского веча – праву призывать по своей воле князей и смещать неугодных правителей. Это право вече получило далеко не сразу, оно явилось результатом развития древнерусских общин, где вече начинает распоряжаться княжеским столом с середины XI века. Начиная с Владимира Мономаха практика призвания и изгнания князей становится здесь постоянной.[[1]](#footnote-1)

До татаро-монгольского нашествия на Руси существовали повсеместно государства, построенные на общинной основе. До конца XII века политическое устройство всех русских земель не имело пропорциональных различий: всюду существовала трехчленная система власти, выраженная в таких институтах, как князь, боярская дума и вече. Все три элемента власти находились в некотором равновесии. Однако в конце XII – начале XIII вв ситуация меняется – во всех землях начинаются трансформации, связанные с доминированием в них какой-либо одной из трех форм государственной власти. По этому принципу тогдашнюю Русь можно разделить на три части: Южная и юго-западная, северо-восточная, северо-западная, южная и юго-западная Русь – это Галицко-Волынские и Киевские земли. Здесь надо оговориться, что данное деление довольно условно и критерием его является схожесть государственного устройства ряда земель.

Итак, в Галицко-Волынских землях боярская власть начинает преобладать над властью князя и народного собрания. Бояре с конца XII века присваивают себе право распоряжения княжеским столом в обход веча. Для борьбы с боярским элементом князья пытались опираться на народ, однако вече не смогло сломить власти объединенной боярской группировки. Следующий блок земель можно обозначить как северо-восточная Русь, сюда относятся Ростово-Суздальская земля, а также отчасти Черниговская и Рязанская. На этих территориях с конца XII века доминирует княжеская власть. Она усиливается и во внутреннем управлении – понижается значение «боярской думы», а во второй четверти XIII века в Суздальской земле исчезает вече. Впоследствии вече на северо-востоке уже является синонимом восстаний и заговоров. В северо-восточной Руси экономические условия препятствовали образованию как сильного боярства, так и больших городских общин. И, наконец, третья группа древнерусских земель – это северо-западные волости, где перевес берет вечевая форма власти. Такое государственное устройство утвердилось в Новгороде, Пскове, Вятке, Полоцке, отчасти т в Смоленской земле.

## 1.2 Местное самоуправление в правление Ивана Грозного

В январе 1547 года, в Успенском соборе Кремля, был торжественно венчан на царство Иван IV как «царь и великий князь всея Руси».

Царь понимал, что местное самоуправление не менее других субъектов государственной жизни нуждалось в реформах.

Новый этап в развитии местного самоуправления связан с периодом становления и развития Русского централизованного государства в XVI веке.
 Русское государство представляло собой в это время объединение земель без жесткой вертикальной системы соподчинения (центр - периферия), а местные органы власти имели достаточно высокую степень автономии. Важное значение имело взаимодействие верховной власти и сословий (служилых и тяглых) посредством сословно-представительных учреждений - Земских соборов, или как их еще называли - «Советов всея земли».

В течение XVI в. происходило дальнейшее отделение городского общества от сельского, формировались особые разряды городского населения, отличавшиеся по функциям и со своими правами: приказные, посадские, ратные люди. Города стали превращаться в центры ремесла и торговли, а их население в целом поддерживало претензии Ивана IV на ограничение прав крупных землевладельцев.

Социально-экономическое развитие Московской Руси непосредственным образом сказалось и на развитии местного самоуправления. В международной практике того времени складывались два способа управления территориями:

1. децентрализаторский, когда важную роль играют местное управление и самоуправление, представители которого выбираются населением

2. централизаторский, когда сверху донизу - государственная власть, всячески ограничивала местное управление и самоуправление.

Россия, начиная с Ивана Грозного, пошла вторым путем: вместо старого патриархального управления, рассчитанного на небольшие владения, самодержцы стали создавать совершенно новый, разветвленный абсолютистский аппарат власти, охватывающий и пронизывающий все государство. Постепенно центральная власть стала подминать под себя и сокрушать старинные вольности городов и других территориальных образований.

Именно с этого периода еще более углубилась пропасть, возникшая в XIV в. и еще дальше разошлись пути развития европейских и русских городов.

В XVI в. стала формироваться и такая ключевая административно-территориальная единица, как уезд. Именно с историей развития уездной формы территориальной организации общества неразрывно связана вся история российского местного самоуправления.

Уезд изначально формировался из пригородов или воссоединяемых с Российским государством земель по мере освобождения их от монголо-татарского ига. Отсюда шло и неравенство уездов и различие в их наименовании - «уезд», «земля», «царство». Постепенно из уезда вычленялись другие административно-территориальные единицы - волости, а также особые единицы - станы, погосты, трети, четверти. К концу XVI в. уезд по своей значимости превосходит как более крупные единицы - земли, так и более мелкие - волости.[[2]](#footnote-2)

Волость же в это время сохраняется как основная хозяйственная единица, особенно на Севере, где большинство населения составляли свободные, черносошные крестьяне. Необходимо отметить, что на протяжении столетий все функциональное многообразие российской общины было подчинено главной цели - коллективному выживанию в суровых природно-климатических условиях. Поэтому исторически сложилось так, что наряду с поместьем и вотчиной, сельская община (волость) утвердилась в качестве низовой территориально-административной ячейки общества и стала частью государственного устройства, обладавшей самоуправлением и известным комплексом публично-правовых функций.

Таким образом, в период правления Ивана IV Грозного в Российском государстве сформировались основные территориальные сообщества, необходимые для устройства местного самоуправления: города, волости и уезды.

В 30-х годах XVI в. был введен институт губных старост. Губные старосты избирались на всесословных уездных съездах, но ведали не местными земскими, а общегосударственными делами по важнейшим уголовным преступлениям. На государственный характер этой должности указывает и тот факт, что правительство нередко поручало губное управление другим властям. Так, в XVII в. его исполняли как выборные люди, так и правительственные чиновники: воеводы и сыщики. Должность губных старост упразднялась и снова восстанавливалась, пока не была упразднена окончательно в 1702 г.[[3]](#footnote-3)

В середине XVI в. в местное управление был введен еще один выборный институт - земских или «излюбленных» старост и целовальников, которым передавались все финансовые и судебные дела, входившие еще в сферу деятельности наместников. В результате этих преобразований царя Ивана IV, получивших название земская реформа, институт кормленщиков был упразднен, а их полномочия переданы выборным органам, контролируемым верховной властью.

До последней четверти XVII вв. ведении земских выборных находились следующие дела:

*1.* владение общинной землей

*2.* записка в тягло

*3.* раскладка и сбор податей

*4.* отправление повинностей

*5.* производство мирских выборов

*6.* местная полиция.

Таким образом, общинные власти получили двоякое значение: они исполняли обязанности как внутриобщинные, так и общегосударственные. Но так как земские дела заключались, прежде всего, в сборе податей и в исполнении повинностей, то государственные функции преобладали.

Следует подчеркнуть, что структура местного самоуправления времен Ивана Грозного была крайне сложной и громоздкой. Помимо названных особенностей ее отличало то, что на одной и той же территории действовали одновременно несколько разных систем ведомственного и корпоративного управления и самоуправления: губное, церковное, дворянское, земское, налоговое - решавших, прежде всего, свои собственные задачи и зачастую мешавших друг другу.[[4]](#footnote-4)

Значительный ущерб местному самоуправлению этой эпохи нанесла опричнина, введенная в 1565 году. Это был период дезорганизации не только государственного управления, но и уничтожения самостоятельности и инициативы граждан в решении местных дел.

Однако заложенные в период правления Ивана Грозного ростки гражданской и территориальной самоорганизации народа не исчезли бесследно. Сохранившись в городских и сельских общинах, они, в период великой смуты начала XVII века, сыграли решающую роль в освобождении Русской земли от самозванцев и сохранение ею своего национально-государственного суверенитета.

## 1.3 Местное самоуправление в правление Петра I

Перестройку местных учреждений Петр начал до того, как взялся за центральные. Мощные народные восстания начала столетия выявили слабость, ненадежность власти в городах и уездах - воеводской администрации и городского самоуправления. По реформе 1708 - 1710 гг. Петр разделил страну па восемь губерний: Московскую, Ингерманландскую (позднее —Петербургскую), Киевскую, Смоленскую, Казанскую, Азовскую, Архангелогородскую и Сибирскую, потом к ним добавили Воронежскую. Каждую из них возглавлял губернатор, в руках которого находилась вся полнота власти — административной, полицейской, судебной, финансовой.

В помощь губернатору придали чиновников, руководивших отдельными отраслями. Это ландрихтср (занимался судебными делами), обер-провиантмейстер и провиантмейстеры (сбор хлеба и пр.), различные комиссары. Указом от 24 апреля 1713 г. при губернаторе устроили коллегию из ландратов (от 8 до 12 человек) из местных дворян (их назначал Сенат из двойного числа кандидатов, которых называл губернатор). Хозяин губернии должен был решать все дела вместе с этим "консилиумом" большинством голосов и быть "не яко властитель, но яко президент"( то есть председательствовать, но не навязывать решений). Позднее, по указу Петра 20 января следующего года, ландратов стали выбирать дворяне данной губернии. Правда, новшество это не привилось. Сенат по-прежнему назначал ландратов, и они так и остались полностью зависимыми от губернаторов и Сената.

В 1719 г. Петр возвратился к проблеме местной администрации. Его, видно, смущало то обстоятельство, что созданные им губернии слишком обширны по размерам. По новому указу страну разделили на 50 провинций во главе с воеводами, которые должны были «во всем царского величества интерес и государственную пользу тщательно остерегать». В управлении провинцией им помогали чиновники: камерир (сбор прямых и косвенных налогов), рентмейстер (глава казначейства, хранитель денег) с их штатами, канцелярии рекрутских дел, пальдмейстерская, провиантмейстерская контора и др.[[5]](#footnote-5)

Губернии сохранились, но, во-первых, число их увеличилось до 11; во-вторых, в руках губернаторов оставили только военные и судебные дела, по которым им подчинялись воеводы провинций; но последние были самостоятельными по части финансовой, полицейской, хозяйственной, подчиняясь здесь непосредственно коллегиям. В территориальном плане губернатору подчинялась только провинция губернского города. При провинциальном воеводе состояли земская канцелярия, земский камерир (земский надзиратель сборов) с земской конторой (сбор казенных доходов), рентмейстер (земский казначей) с рентереен (место хранения этих доходов —казначейство), провиантмейстер.

Провинции делились на дистрикты во главе с земскими комиссарами, которые ведали сыском беглых, сбором податей, обеспечением войск провиантом и квартирами, другими делами.

Помимо названных, и без того сложную и запутанную систему местных учреждений дополнили новые судебные места. Указом 8 января 1719 г. Петр основал девять гофгерихтов, или надворных судов, потом добавил еще два по числу губерний, но в некоторых из них подобных судов не было, в других имелось по два. На местах появились нижние суды: в наиболее крупных городах — провинциальные суды во главе с оберланд-рихтерами, с несколькими асессорами, коллегиальные; в небольших городах с уездами — городовые, или земские, суды, они были единоличными, неколлегиальными.[[6]](#footnote-6)

Во главе надворных судов назначили в большинство случаев губернаторов, вице-губернаторов, воевод с 1721 г. это стало правилом. В следующем году нижние суды упразднили совсем, их функции передали провинциальным воеводам, которые исполняли их единолично или вместе с асессорами.

## 1.4 Местное самоуправление в правление Екатерины II

Основные начала екатерининской реформы: децентрализация, избрание должности, самостоятельность суда. Обращение императрицы к местному управлению в плане реализации идей просвещенного абсолютизма так же неслучайно: она разделяла господствовавшую тогда точку зрения о том, что местные учреждения всех ближе к народу, «поддерживают в народе политическую жизнь, устанавливают среди него общие интересы и, следовательно, служат лучшею опорою государственному единству». Поэтому она пыталась задобрить сословия дворян, а общины (сельскую и городскую) «отдать в пользование дворянам» для поддержания их интереса.

Екатерина II считала, что нельзя упускать из виду, потребности местного населения – экономические, духовные, безопасности и т.п. Если будет данная задача решаться успешно, значит, благочиние обеспечивается, тишина и спокойствие в империи охраняются, почвы и причин для социальных возмущений нет. По этим причинам Екатерина II с первых же лет своего царствования так много внимания уделяла организации местного управления.[[7]](#footnote-7)

Деятельность Екатерины Великой по реформированию органов местного управления можно, разделить на три периода:[[8]](#footnote-8)

Первый – до 1775 года – период подготовки реформ характеризуется изучением потребностей и исследованием тех факторов, которые активно – влияли на все последующие преобразования. В число этих факторов необходимо включить и подготовку определенного общественного мнения;

Второй – с 1775 до 1785 г. – период осуществления реформ отмечен изданием важнейших законодательных актов: Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. (осуществлялось в два этапа – в 1775 и 1780 гг.); жалованной грамоты дворянству и городам 1785 г. и т.д.

Третий – с 1785 г. и до конца царствования Екатерины II, т.е. до 1796 г. – период активной реализации всех принятых и узаконенных решений и их совершенствования в ходе практического применения. Он осложнялся тем, что далеко не все губернии были в одинаковой степени готовы реализовать узаконенные новшества. Скорее, наоборот, во многих губерниях этот процесс протекал медленно и болезненно.

При Екатерине II Россия была разделена на 50 губерний с населением от 300 до 400 тысяч душ в каждой, с подразделением на уезды в 20–30 тысяч душ. Губернии управлялись губернаторами, иногда или в особом положении, во главе 2–3 губерний назначался генерал-губернатор или наместник с широкими полномочиями. Петровские провинции, отягощавшие управление, увеличивавшие численность администрации, упразднялись.

Губернские учреждения или, как называла их Екатерине II, правительства, по проекту должны были состоять из 4-х департаментов: административного, двух судебных (уголовный и гражданский) и финансового.

Компетенция первого, административного департамента, определялась ссылкой на компетенцию первого департамента Сената, судебные занимались соответственно уголовными и гражданскими делами и финансовый ведал счетами и сборами. Управление департаментами коллегиальное: президент, два советника и два асессора или заседателя.[[9]](#footnote-9)

Составными структурами департаментов являлись экспедиции, комплектовавшиеся 2–3 советниками. При губернском правлении вводилась должность губернского прокурора и двух его помощников – стряпчих (по казенным и уголовным делам и тоже с помощниками).

По организации уездной администрации тоже было два варианта проекта. Первый предусматривал во главе уезда воеводу с канцелярией и окружными комиссарами по числу округов.

Второй предусматривал двух воевод – выборного и назначаемого на срок Сенатом, который состоял как бы в резерве или подменял временами выборного. Таким образом, в уезде, очевидно, из опасения, что не везде можно будет подобрать толкового воеводу, проектами намечалась смешанная администрация – выборная и бюрократическая, т.е. назначенная центром. Здесь, как нам представляется, явная перестраховка, вызванная недоверием к уездным поселенцам. После долгих суждений и «примерок» все-таки определился окончательный, итоговый вариант губернской администрации.

Во главе губернии или наместничества стоит государев наместник или генерал-губернатор. В столицах – Санкт-Петербурге и Москве главнокомандующий, но только в отсутствие государя. Затем идут: наместническое и губернское правления, казенная палата и Приказ общественного призрения. К ним как административное должностное лицо был причислен губернский землемер со своими помощниками. Судебными учреждениями губерний являлись две палаты гражданского и уголовного суда, три сословных суда второй инстанции и словесный суд.

## 1.5 Местное самоуправление в период правления Александра II

На проведение реформ в области местного самоуправления огромное влияние оказало проведенное в 1861 году освобождение крестьян от крепостной зависимости. Во-первых, благодаря этому освобождению явилась возможность образования совершенно новых государственных установлений; во-вторых, благодаря ему же пришлось произвести существенные модификации в установлениях уже действовавших. К числу новых установлений относятся земские учреждения, возникшие вскоре после освобождения крестьян, в 1864 году. Пока крестьяне находились в крепостном состоянии, не было и не могло быть земства, существовали лишь разрозненные земские элементы в виде сословий. С уравнением юридического положения сословий, с высвобождением одного из земских элементов из-под власти другого, явилась возможность организовать сословия в одно целое, игнорируя сословные различия и имея ввиду лишь местное уездное и губернское население, как целое. Долгое время подготовлявшееся земское самоуправление впервые организовалось в сравнительно совершенной форме, примиряя сословную рознь и воспитывая общество к единодушной работе на пользу общего благосостояния.

Бессословное земство представляло собою огромный прогресс не только в административном механизме, но и в социальных сношениях. Вместе с тем центр тяжести управления опять переместился из столицы в местность. Децентрализация и самоуправление нашли впервые свое реальное выражение в земских учреждениях.

Теперь хотелось бы поподробнее рассмотреть две самых важных реформы местного самоуправления, проведенные Александром II.

### Земская реформа от 1 января 1864 года.

Проект земской реформы разрабатывался с 1859 года комиссией при министерстве внутренних дел. Реформаторы стремились заменить систему бюрократического управления в областных учреждениях, при которой областная жизнь управлялась директивами из центра, что вело к ошибочным и запоздалым решениям. Главным аргументом в поддержку реформы было убеждение, что местные условия хорошо знают только постоянные жители региона, а посылаемые чиновники точно осуществляют программу, полученную в центре, без учёта местной специфики. «Положение» 1864 года отразило различные интересы дворянских группировок.[[10]](#footnote-10)

В ходе реформы создавались губернские и уездные земские собрания и земские управы — и те, и другие выборные, на началах бессословности. Избиратели делились на 3 курии: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ.

Правом участия в выборах по 1-й курии пользовались владельцы не менее чем 200 десятин земли, владельцы промышленных, торговых предприятий или др. недвижимого имущества на сумму не ниже 15 тыс. руб. или приносящего доход не менее 6 тыс. руб. в год, а также уполномоченные от землевладельцев, обществ и учреждений, владевших не менее 1/20 ценза 1-й курии. Избирателями городской курии были лица, имевшие купеческие свидетельства, владельцы предприятий или торговых заведений с годовым оборотом не ниже 6 тыс. руб., а также владельцы недвижимой собственности на сумму от 500 руб. (в небольших городах) до 3 тыс. руб. (в крупных городах). Выборы по крестьянской курии были многостепенными: сельские общества выбирали представителей на волостные сходы, те — выборщиков, а последние — гласных в уездное земское собрание.

Губернские и уездные земские управы состояли из 6 человек, назначаемых земскими собраниями. Собрания созывались один раз в год, но в чрезвычайных ситуациях могли собираться и чаще. Управы работали на постоянной основе. Собрания давали распоряжения и контролировали их выполнение, а управы собственно занимались выполнением решений.

Земские собрания можно сравнить с местными парламентами, а управы — с правительствами. Председателями губернских и уездных съездов были предводители дворянства.

Земские собрания и управы были лишены права как учреждения общаться между собой, они не имели принудительной власти, так как полиция им не подчинялась. Их деятельность контролировалась губернатором и министром внутренних дел, имевшими право приостанавливать исполнение любого постановления земского собрания.

Земские собрания и управы ведали местными хозяйственными делами: содержанием путей сообщения; строительством и содержанием школ и больниц; наймом врачей и фельдшеров; устройством курсов для обучения населения и устройством санитарной части в городах и деревнях, обеспечением народного продовольствия, заботой о скотоводстве и птицеводстве, взиманием налогов на местные нужды.

Земская реформа содействовала развитию местной инициативы, хозяйства и культуры. Но в период контрреформ многие достижения земской реформы были урезаны по Земскому положению 1890 года.

### Городская реформа от 1870 года.

В 1862 году началась работа по подготовке реформы. Были созданы в губернских и уездных городах 509 комиссий, предназначенных для выработки предложений. Но предложенное многими нововведение о выдаче избирательных прав всем сословиям не устраивало правительство, во многом это тормозило реформу.

В соответствии со статьёй 2 «Городового положения» вводились городские общественные управления, в ведении которых стояли хозяйственные вопросы: внешнее благоустройство города, обеспечение продовольствием, противопожарная безопасность, устройство пристаней, бирж и кредитных учреждений и пр. Статья 15 «Городового положения» провозглашала, что под учреждениями городского самоуправления подразумевалось городское избирательное собрание, дума и городская управа.[[11]](#footnote-11)

Основной функцией избирательного собрания являлось избрание гласных в городскую думу раз в 4 года. Дума избиралась на 4 года, причём по статье 35 её членом мог стать каждый, кто имеет избирательные права, исключение — число нехристиан не должно было превышать 1/3 общего числа гласных. Возглавлял думу городской глава (он не мог быть евреем).

Основными функциями думы являлись:

* «назначение выборных должностных лиц и дела общественного устройства»
* «назначение содержания должностным лицам городского общественного управления и определение размера оного»,
* «установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов» и т.д.

Расходы на содержание думы были в ведомстве губернатора. Заседания думы могли быть назначены «по усмотрению городского головы», по требованию губернатора или по желанию не менее одной пятой числа гласных. Городская управа выбиралась городской думой на 4 года, её функциями были: «непосредственное заведование делами городского хозяйства и общественного правления», сбор нужных сведений для думы, составление городских смет, взимание и расход городских сборов, отчёт перед думой о своей деятельности. Управа могла посчитать незаконным решение думы, в таком случае в дела вмешивался губернатор.

# Глава 2. Местное самоуправление в советский и постсоветский периоды

## 2.1. Местное самоуправление в советский период

Местные советы первое время после революции были достаточно независимыми от центральной власти, однако такая ситуация сохранялась не долго. После принятия Конституции РСФСР 1918 г. в основу организации местного самоуправления был положен принцип единства системы советов как органов государственной власти. Таким образом, в первые годы советской власти существовала не система местного самоуправления, а система государственного управления на местах.

Согласно Конституции РСФСР 1918 г. система местных органов государственной власти включала следующие органы:[[12]](#footnote-12)

• областные съезды советов;

• губернские (окружные) съезды советов;

• уездные (районные) съезды советов;

• волостные съезды советов;

• городские и сельские советы.

 Данная система была упразднена после принятия Конституции РСФСР 1937 года. Все представительные органы государственной власти, в том числе - на местах, стали именоваться советами. За всю историю советского государства советы претерпевали различные изменения, большинство из которых касалось следующих в вопросах: срока полномочий советов, состава и внутренней структуры и др.

Неизменным оставался лишь основной принцип их организации - включение местных советов в систему органов государственной власти, и, следовательно, взаимоотношения советов с органами центральной государственной власти.

В советский период истории российского государства не существовало местного самоуправления в современном понимании, а была лишь местная государственная власть. Существенной особенностью организации и деятельности местных советов было партийное руководство их деятельностью, которое заключалось в следующем:

1. местные советы проводили в жизнь политику КПСС и были связаны ее указаниями по важнейшим вопросам;

2. под контролем КПСС проводилась кадровая политика — формирование представительных органов местной государственной власти;

3.партия осуществляла жесткий контроль за реализацией местными органами своих указаний.

9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Данный закон предполагал проведение фундаментальных изменений в организации власти на местах. В соответствии с данным законом были определены:

• основные направления развития местных органов власти;

• общие принципы формирования и деятельности местных органов власти.

На территории РСФСР процесс реформирования местной власти начался с принятием 6 июля 1991 г. Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" № 1550-1. Закон устанавливал принципиально иные основы формирования местного самоуправления (отделение местного самоуправления от государственной власти), способы преобразования местной государственной власти в местное самоуправление.[[13]](#footnote-13)

## 2.2 Местное самоуправление в постсоветский период

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания.
В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм разработан и принят основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в Российской Федерации - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений. Российской Федерацией ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления.
Значительная часть правового регулирования местного самоуправления должна осуществляться также на региональном и муниципальном уровне власти. В связи с этим в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях идет активный процесс формирования нормативной правовой базы местного самоуправления. На территориях большинства субъектов Российской Федерации проведены муниципальные выборы и местное самоуправление осуществляется в формах, в основном соответствующих требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Однако формирование полноценных органов местного самоуправления еще не завершено. В Российской Федерации существуют территории, население которых не реализовало свое конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. В ряде случаев органы местного самоуправления не имеют возможности осуществлять свои конституционные полномочия, в частности — по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью. Это не только ущемляет права граждан на участие в местном самоуправлении, но и значительно затрудняет проведение выборов в органы государственной власти, так как в ходе избирательного процесса обязательным является участие в нем органов местного самоуправления. Кроме того, в городских, сельских поселениях и на иных территориях, где отсутствуют органы местного самоуправления, не могут собираться местные налоги и сборы, поскольку правом устанавливать их обладают только представительные органы местного самоуправления.
Успешное строительство экономически развитого федеративного государства, достижение политической и общественной стабильности невозможны без согласованной деятельности всех уровней власти. Разграничение компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять. Ряд нерешенных проблем, вызванных экономическими трудностями в стране, неполнотой законодательного регулирования (в первую очередь отсутствием четкого разграничения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти), приводит к разногласиям и конфликтам между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Предстоит кропотливая работа органов законодательной, исполнительной и судебной государственной власти по разрешению таких разногласий и конфликтов.
Проблема нередко усугубляется субъективным фактором — неумением, а подчас и нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.
В целях координации усилий по защите прав органов местного самоуправления и взаимодействия с органами государственной власти муниципальные образования объединяются в союзы и ассоциации. За последние годы в России созданы общероссийские, межрегиональные и региональные объединения муниципальных образований. Практические результаты, достигнутые в ходе муниципальной реформы, в немалой степени явились следствием совместной работы таких объединений. По инициативе союзов и ассоциаций муниципальных образований учрежден Конгресс муниципальных образований Российской Федерации — единая общенациональная организация, представляющая интересы всех муниципальных образований при взаимодействии с федеральными органами государственной власти, а также с зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами местного самоуправления.

# Заключение

Россия изначально была государством сильно централизованным. И если рассматривать власть публичную как сложное понятие, в которое входит и муниципальная, и государственная власть, то, безусловно, последняя занимала значительно более весомые позиции и старалась распространить свое влияние на сферу муниципальной власти. Таким образом территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной.

В настоящее время Россия находится в начале долгого и сложного пути формирования новой модели местного самоуправления.

Местное самоуправление проявляется в активности населения, осознания им ответственности за организацию своей жизнедеятельности. В этой связи важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Современная модель организации местного самоуправления, в отличии от централизованной системы управления способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма с меньшей бюрократией. Она позволяет демократизировать аппарат управления, решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

История убедительно показывает, что, безусловно, опыт самоуправления в России присутствует, но назвать его богатым довольно сложно. Элементы самоуправления если и появлялись, то находились под строгим контролем государственной власти.

# Список использованной литературы и источников

**Нормативно - правовые акты**

1. Конституция РСФСР 1918 г.

Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" № 1550-1

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

 **Научная и учебная литература**

1. Постовой Н.В. Местное самоуправление Древней Руси, Местное право.2000. №2 С.З.
2. Р. Скрынников, «Иван Грозный и его время» Наука 1976

Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX в.), В.В. Еремян. - М.: Академический проспект, 2003. - 195

1. Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России, с.46
2. Билюкова, Е.Реформы местного самоуправления при Екатерине II, Законность. - 2004. - № 4. - С. 52 – 54
3. Гильченко Л.В., Из истории становления местного самоуправления в России, Государство и право.-1996.-№2 С54.
4. Тихомирова, Г. В. Исторический опыт Земской реформы 1864 г., История государства и права. -2006. – № 10. – 28 – 30
5. Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864, ПСЗ. -Собр. 2. - Т. XXXIX.

1. Постовой Н.В.Местное самоуправление Древней Руси/Н.В.Постовой//Местное право.2000.№2. С.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Р.Скрынников, "Иван Грозный и его время" Наука 1976

 [↑](#footnote-ref-2)
3. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XXв) , В.В. Еремян. - М.: Академический проспект, 2003. - 195 [↑](#footnote-ref-3)
4. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XXв) , В.В. Еремян. - М.: Академический проспект, 2003. - 201 [↑](#footnote-ref-4)
5. Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России, с.46 [↑](#footnote-ref-5)
6. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XXв) , В.В. Еремян. - М.: Академический проспект, 2003. - 305 [↑](#footnote-ref-6)
7. Гильченко Л.В., Из истории становления местного самоуправления в России, Государство и право.-1996.-№2 С54. [↑](#footnote-ref-7)
8. Билюкова, Е.Реформы местного самоуправления при Екатерине II //Законность. -2004. - № 4. - С. 52 – 54 [↑](#footnote-ref-8)
9. Гильченко Л.В., Из истории становления местного самоуправления в России, Государство и право.-1996.-№2 С54. [↑](#footnote-ref-9)
10. Тихомирова, Г. В. Исторический опыт Земской реформы 1864 г., История государства и права. -2006. – № 10. – 28 - 30 [↑](#footnote-ref-10)
11. Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864,ПСЗ. -Собр. 2. - Т. XXXIX. [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституция РСФСР 1918 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" № 1550-1 [↑](#footnote-ref-13)