



## Тема 3. История развития местного самоуправления в России и зарубежный

ОБЪЕКТ

# ВОПРОСЫ:

- 1. Местное самоуправление России: основные этапы**
- 2. Развитие местного самоуправления в современный период**
  - 2.1. Период 1990 – 1993 г.г.**
  - 2.2. Период 1993 – 1995 г.г.**
  - 2.3. Период 1995 – 2003 г.г.**
  - 2.4. 2003 г. – по настоящее время**
- 3. Муниципальные системы зарубежных стран**



# 1. Местное самоуправление России: основные этапы

## 1.1. Самоуправление в Древнерусском государстве.

В Древней Руси формировались основы местного самоуправления, его формы, признаки, механизмы взаимоотношений с центральной властью (старшие города, князя). Проистекало непосредственное участие народа в местном внутреннем управлении, организованном на уровне общин, пригородов, улиц, базирующихся на выборности должностных лиц, зависимости от решений центральной представительной власти по определенному кругу вопросов, самостоятельности в решении задач местного значения.

***В качестве уже сложившихся общественно-политических и административно-управленческих институтов выделяют:***

1) **собрание-сходка** (демократическое начало) представителей восточнославянских племен, населявших территорию Русской земли, в последующем эволюционировавшее в коллегиальный самоуправленческий институт славяно-русской демократии и народовластия — вече;

2) **вождь-князь** (монархическое начало), должность которого первоначально была выборной;

3) **дружина** (аристократическое начало) — особый вооруженный отряд, предназначенный для сопровождения князя в военных походах, осуществления военно-оборонительных (полицейских) функций, административных, финансовых, дипломатических полномочий.

Происходило организационное формирование таких важнейших институтов самоуправления, как **совет старейшин, вече.**

- Территориальной основой самоуправления являлась в основном сельская община — **вервь**, упоминающаяся в древнейшем памятнике права — Русской Правде.
- Постепенно Древнерусское общество трансформировалось из родоплеменного в социальную структуру, базирующуюся на территориально-общинных связях, что не привело к отмиранию традиционных славянских институтов народоправства — вечевых собраний и советов старейшин («старцев градских»).
- Особенно сильное развитие веча получил в Новгороде и Пскове. К середине XII в. должность новгородского князя, в отличие от других русских земель, фактически стала выборной. В 1136 г. новгородское вече приняло решение, согласно которому князь и представители его администрации были лишены права владеть земельными наделами в границах Новгородской земли.

После устранения ордынского ига на Руси (1480 г.) вершилось **усиление центральной государственной власти** (сословно-представительная монархия), когда особое значение имело взаимодействие верховной и сословной власти посредством земских соборов и челобитного дела. В состав Московского государства входили бывшие удельные княжества, «вольные» города, области, земли со своим общинным правом, которые делались частью общегосударственного права.

## **1.2. Самоуправление в период создания русского централизованного государства**

***В развитие местного управления в XV — первой половины XVII в. обычно выделяют три периода:***

- 1) «кормлений» (то есть управление через представителей великокняжеской администрации — наместников и волостелей) — до середины XVI в.;
- 2) земского и губного управления (самоуправления) — вторая половина XVI — начало XVII в.;
- 3) приказно-воеводского управления в сочетании с традиционным местным самоуправлением — вторая половина XVII в.

В первый период во главе отдельных административных единиц стояли **должностные лица** — **представители центра**, содержащиеся за счет населения, и получавшие от него «корм» (проведение натуральных и денежных поборов, собирание пошлыны в свою пользу).

Кормленщики управляли уездами и волостями собственными силами, но компетенция местных органов власти не распространялась на территорию боярских вотчин.

Управление местными делами осуществляли выбираемые населением сотские и старосты, а не сами наместники и волостели.

- ▣ Следующим шагом на стезе формирования самоуправления стали **земская реформа и ликвидация системы кормлений**, которая привела к повсеместному учреждению земских властей, коими в городах и волостях являлись старосты (излюбленные головы) и земские судьи (целовальники).
- ▣ Земские власти избирались земскими сословиями, кроме служилого, на неопределенный срок при возможности населения заменить выборных и за ними фиксировались судебные, хозяйственные и финансово-налоговые полномочия.

- После смерти Ивана IV происходит поворот от земского к **приказно-воеводскому управлению**.
- Государь назначал воевод по согласованию с думой («боярским приговором») сроком на 1–2 года, а для управления финансово-хозяйственной деятельностью — дьяков и подьячих в товарищах при воеводах. В лице дьяков и подьячих создавалась дворянская бюрократия, сильная своим опытом, специальными знаниями, образованностью.
- Все они формировали приказную (съезжую) избу, иногда делившуюся на особые отделы (службы) по отраслям местного управления. К первой четверти XVII века воеводы были назначены в 146 городах.

## **1.3. Самоуправление в период абсолютизма (XVIII — начало XIX в.)**

- В конце XVII — начале XVIII в. Петром I были реализованы реформы, направленные на усиление централизации местного государственного аппарата, сословной корпоративности, ликвидацию старого административно-территориального деления страны.
- Реформа городского самоуправления (конец XVII в.) была направлена на организацию торгово-промышленного класса (как общегосударственного сословия) в целях упорядочения отправления повинностей, возложенных на него и имела государственно-фискальный характер.

- В то время насчитывалось 319 областей-уездов, поэтому управлять громоздким административным механизмом прямо из центра было весьма сложно. Губернская реформа была начата Указом Петра I от 18 декабря 1707 г., а в 1708 г. осуществлена перестройка всей территории России — 341 город распределен между 8 новыми крупными губерниями-округами: Московской, Ингерманландской (впоследствии переименована в Санкт-Петербургскую), Киевской, Смоленской, Архангелогородской, Казанской, Азовской, Сибирской. К 1719 г. число губерний-округов увеличилось до 11.

- В результате новое административно-территориальное деление приобрело следующую схему. Губернии были разделены на провинции (во главе поставлены воеводы), провинции — на дистрикты (во главе — земские комиссары), а низшей структурой областного управления стали сельские полицейские органы — сотские и десятские (избирались на крестьянских сходах).
- Таким образом, сложился тип административно-полицейского государства. Перед бюрократическим аппаратом были поставлены обширные поручения: правосудие, безопасность жителей, образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности

## ***Развитие формы государственного единства при Петре I охватывало три этапа:***

- 1) разрушение старого государственного порядка (до 1709 г.);
- 2) кризис государственных учреждений в центре и на местах (с 1710–1718 г.);
- 3) реорганизация государственного механизма (последние семь лет правления).

Коренная реформа в области земского и городского управления (на началах децентрализации) последовала во времена правления Екатерины II (1762–1796 гг.). Эти преобразования были последовательно проведены Учреждением о губерниях (1775 г.), Жалованной грамотой дворянству (1785 г.), Грамотой на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.). Была проведена значительная децентрализация местного управления, т.е. местным чиновникам были переданы многие функции и права коллегий, контор центральных учреждений.

- В дальнейшем основные начала екатерининской реформы — децентрализация, избрание должности, самостоятельность суда — были искажены при Павле I. Александр I по восшествии на престол вернулся к началам децентрализации и самоуправления и к екатерининским учреждениям. Однако территориальная система управления в период его правления и в еще большей степени при Николае I подверглась массе частичных переделок, значительно изменивших ее характер. В 1837 г. был издан «Наказ гражданским губернаторам», представлявший собой своего рода синтез всего прежнего законодательства. Данный акт расширил права и обязанности губернии. Не было ни одной отрасли местной администрации, которой бы не касался губернатор.

## 1.4. Местное самоуправление во второй половине XIX века.

**Крестьянская реформа 1861 г.** обозначила новый этап развития местного самоуправления. Она предусматривала в том числе, и организацию крестьянского самоуправления на уровне волости и села. Волостное крестьянское самоуправление в соответствии с «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» состояло из волостного схода (решал те же вопросы, что и сельский сход), волостного правления (исполнительный орган) и волостного крестьянского суда. Сельское самоуправление, в свою очередь, состояло из крестьянского схода (избирался из крестьян-домохозяев) и старосты.

- ▣ **Земская реформа** — одно из важнейших событий в истории России XIX в.
- ▣ **Структура органов земского самоуправления** была следующей: уездное земское собрание избирало на три года земскую управу из двух членов и председателя, являющуюся исполнительным органом земского самоуправления. Назначение содержания членам земской управы решалось уездным земским собранием. Губернское земское собрание избиралось также на три года, но не непосредственно избирателями, а гласными уездных земских собраний губернии из их числа. Оно избирало губернскую земскую управу.

В 1870 г. началось осуществление **городской реформы**.

Предусматривалось создание системы городского самоуправления, включающей следующие институты: городское избирательное собрание (для избрания гласных через каждые четыре года налогоплательщиками); Городская Дума (распорядительный орган); Городская Управа (исполнительный орган).

На созданные по положению 12 июня 1870 г. городские органы самоуправления (городские думы и управы) возлагались административные и хозяйственные задачи: вопросы благоустройства города (транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, благоустройство мостовых, тротуаров, мостов); заведование школьным, медицинским, благотворительным делом, торговлей, кредитом.

## 1.5. Местное самоуправление в начале XX века

К 1917 г. характерной особенностью местного управления являлось расширение объема полномочий и компетенции земских и городских органов самоуправления. Территория ведения земств и городских органов самоуправления была значительно расширена.

После Февральской революции 1917 г. Временное правительство своим одним из первых решений создает Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления (показательно, что из 100 законодательных актов, принятых этим правительством, более 40 были направлены на осуществление этой реформы.)

С октября 1917 г. стала строиться новая система местного управления, основанная на принципе демократического централизма. 28 октября 1917 г. было принято Постановление СНК «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», в соответствии с которым все продовольственные грузы, прибывающие в город, в том числе адресованные интендантству, Красному Кресту и всем прочим лицам и учреждениям, — поступали в распоряжение городского самоуправления.

В дальнейшем статус местных Советов продолжал уточняться, в том числе и на конституционном уровне (начиная с Конституции РСФСР 1918 г.). Закреплялось, что местные Советы — это органы государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках и сельских населенных пунктах. Конституция устанавливала количественный состав Советов, причем в отличие от съездов предусматривался и нижний предел: в городах от 50 до 1000 человек, в селениях — от 3 до 50.

## 1.6. Казачье самоуправление

В XVIII–XIX вв. это самоуправление определялось взаимоотношениями казачьей вольницы и царской власти. Царскими указами и различными положениями регламентировалась степень самостоятельности войсковых атаманов, войсковых кругов.

Одним из первых нормативно-правовых актов, ограничивающих самостоятельность донского казачества (область Войска Донского была самым крупным казачьим регионом), стало «Положение об управлении Войска Донского», утвержденное Екатериной II в 1775 г.

С 1891 г. доминирует общественное самоуправление станичных казачьих войск, состоящее из станичного и хуторского управления.

В станичное общество входили все лица войскового сословия. Систему станичного управления составляли: станичный сбор, станичный атаман, станичное правление и станичный суд. Все должности замещались путем выборов на станичном сборе и затем утверждались у начальства. Станичный сбор состоял из станичного атамана (отвечал за общественный порядок) с помощниками, хуторских атаманов, судей, казначея и казаков-домохозяев.

## 1.7. Местное самоуправление в советский период.

После Октябрьской революции 1917 г. вся власть на местах принадлежала Советам и их исполнительным комитетам, которые входили в единую систему органов государственной власти.

Советы образовывались в городах — из расчета 1 депутат на каждые 1 000 человек населения; в деревнях, селах, станицах, местечках, городах с населением менее 10 000 человек, аулах, хуторах и прочее — из расчета 1 депутат на каждые 100 человек населения.

В некоторых сельских местностях вопросы управления территорией разрешались непосредственно общим собранием избирателей.

Срок полномочий депутатов составлял три месяца.

Конституция РСФСР 1925 г. несколько расширила перечень предметов ведения местных органов власти. На них возлагалось обеспечение законности, охрана государственного порядка и общественной безопасности, обсуждение вопросов общегосударственного значения, составление и утверждение местных бюджетов.

Конституция РСФСР 1937 г. упразднила систему съездов Советов. Выборы стали тайными, проводились на основе всеобщего равного избирательного права. Таким образом, отменялись ограничения, установленные Конституциями 1918 и 1925 гг. По Конституции 1937 г. избирательного права лишались умалишенные и лица, осужденные судом с лишением избирательных прав.

Конституция РСФСР 1978 г. закрепляла, что местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, и указывала основные сферы руководства Советами и предметы их ведения. Более подробно Конституцией рассматривался статус исполнительных комитетов местных Советов. Срок полномочий депутатов местных Советов по Конституции составлял два с половиной года. В 1989 г. в Конституцию были внесены дополнения, в соответствии с которыми срок полномочий местных Советов был увеличен до пяти лет.

## **Вопрос 2. Развитие местного самоуправления в современный период**

### **2.1. Период 1990 – 1993 г.г.**

9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В соответствии с нормами данного Закона Советы народных депутатов оставались основным звеном системы местной власти. С территориальной точки зрения местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных образований. Население административно-территориальной единицы участвовало в осуществлении местного самоуправления посредством референдума, территориального общественного самоуправления, собраний, сходов, иных форм непосредственной демократии.

***Местными органами власти*** в районах, городах, районах в городах, поселках, сельсоветах являлись соответствующие Советы народных депутатов или, в зависимости от местных, национальных традиций, иные по наименованию представительные органы власти. В районных городах — административных центрах районов, в поселках, сельсоветах по решению, принятому самим Советом, Совет мог не избираться или упраздняться

## 2.2. Период 1993 – 1995 г.г.

Указами Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» функции Советов были возложены на местную администрацию.

Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные органы местного самоуправления — собрание представителей (дума, муниципальный комитет), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста).

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» был установлен ряд важнейших положений относительно организации и деятельности местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления могли самостоятельно утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность. Решения органов местного самоуправления могли быть отменены лишь в судебном порядке.

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» был установлен ряд важнейших положений относительно организации и деятельности местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления могли самостоятельно утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность. Решения органов местного самоуправления могли быть отменены лишь в судебном порядке.

## **2.3. Период 1995 – 2003 г.г.**

Основные направления, задачи, принципы и механизмы государственной политики в области местного самоуправления впервые достаточно четко были обозначены в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». В этом нормативном правовом акте государство (в лице Президента РФ) сделало попытку наметить доктринальную концепцию развития местного самоуправления.

Предыдущим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что устав муниципального образования может приниматься как населением непосредственно, так и представительным органом. Закон 2003 г. закрепил положение, согласно которому устав принимается представительным органом местного самоуправления, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

## **2.4. 2003 г. – по настоящее время**

Федеральный Закон от 6 октября 2003 г., расширил спектр форм прямого волеизъявления, сузив возможности моделирования при определении системы органов местного самоуправления. Он установил, что во всех муниципальных образованиях в обязательном порядке формируются:

представительные органы;

главы муниципального образования;

местные администрации (исполнительно-распорядительные органы).

Законом также предусмотрено право создавать иные органы местного самоуправления к числу которых отнесены:

контрольно-счетный орган;

избирательная комиссия муниципального образования;

другие органы местного самоуправления, необходимые для осуществления компетенции, закрепленной за муниципальным образованием.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривая разделение предметов ведения между различными видами муниципальных образований (ст. ст. 14, 15, 16), наделяет органы местного самоуправления всех территориальных уровней одинаковыми полномочиями (ст. 17). Учитывая, что количество полномочий по одному вопросу местного значения может быть достаточно большим, разделение предметов ведения без разграничения полномочий хотя бы между различными органами одного и того же муниципального образования становится как минимум не полным.

## Вопрос 3. Муниципальные системы зарубежных стран.

Развитие социально-политической структуры города в европейских государствах происходило неодинаково. Местное самоуправление формировалось на фоне «коммунальных революций», направленных на свержение власти сеньоров, что постепенно приводило к утверждению коммунального самоуправления (Франция, Италия, Испания, Португалия).

На современном этапе в зарубежных странах существует несколько **типов организации и функционирования муниципальных учреждений**, среди которых принято выделять следующие модели:

- а) **англосаксонская** муниципальная система (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия);
- б) **континентальная** (французская) модель местного управления (большинство стран континентальной Европы, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток);
- в) **местное (коммунальное) самоуправление** Германии.

Правовую основу организации самоуправления составляют конституции, национальные законы о местном управлении и самоуправлении, а в федеративных государствах также законы штатов, земель, других субъектов федерации. Важную правовую основу для всех стран Европы составляет Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. и определяющая минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы государствами, ее подписавшими. Значительная роль в реализации этой Хартии принадлежит Конгрессу местных и региональных властей Европы, состоящему из двух палат (местных властей и регионов) и представляющему собой совещательный орган.

Суть **англо-саксонской системы** заключается в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий; отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, на местах нет уполномоченных центрального правительства. Наряду с представительными органами, которые непосредственно избираются населением административно-территориальных единиц, могут также избираться некоторые должностные лица. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем — через центральные министерства и суд. Для обозначения организации и деятельности местных органов в законодательстве применяется термин «местное управление», а само местное управление является составной частью механизма государства.

***Континентальная (французская) модель*** местного самоуправления основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Она напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на центральные власти активно работает целая серия агентов на местах, характеризуется подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим.

## ***В рамках германской модели выделяются четыре типа общин:***

- 1) южногерманский — слияние верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов), глава администрации (бургомистр), который одновременно по должности председательствует в представительной корпорации, избираются непосредственно населением;
- 2) магистратный — представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган (магистрат или сенат), состоящий из бургомистра и почетных членов;
- 3) бургомистерский — избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, то есть соединяет в себе функции главы общины и главы администрации;
- 4) северогерманский — избираемый населением представительный орган создает исполнительный комитет (избирает директора общины), который не является местной администрацией, а только готовит решения представительного органа.



**СПАСИБО ЗА  
ВНИМАНИЕ!**