

# **История развития и становления местного самоуправления в России**

# Местное самоуправление в Древней Руси

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





Прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т.д.). Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая право приглашения князя, выполнявшего только функции военачальника. В сельской местности издревле существовала крестьянская община на базе общей (общинной) земли, которая могла перераспределяться между ее членами.

988 – 1785 ГОДЫ





Со времен Ивана Грозного, уничтожившего в 1570 году Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 года в России господствовала жесткая система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Но и в этот период самоуправленческие тенденции в российской государственной системе то усиливались, то ослабевали.

Значительный вклад в развитие местного самоуправления внес указ Ивана IV под названием **«Приговор царской о кормлениях и о службах»** 1555-1556 гг.

Речь фактически шла о проведении земской реформы. Было отменено кормление, что способствовало повсеместному учреждению земских властей. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносотенные и дворцовые крестьяне и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» - земских судей, целовальников. Делопроизводство вел выборный земский дьяк. В своей работе они опирались на выборных от крестьянской общины - сотских, десятских, пятидесятских. Все земские выборные избирались на неопределенный срок, но могли быть переизбраны. Позже были введены ежегодные выборы

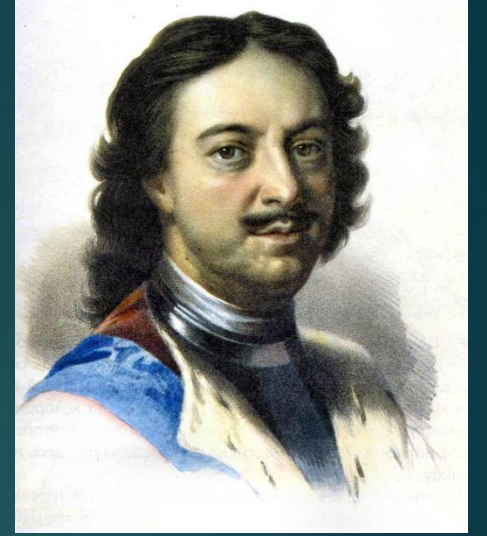


В 1625 г. в 146 городах с уездами появляются воеводы, назначенные Разрядным приказом и утвержденные царем. Как правило, они назначались на срок до трех лет и за свою службу получали денежное жалование и поместья. В крупных городах было по несколько воевод.

В XVII в. на большинстве территорий России существовали две формы «самоуправления» - губная и земская. Каждым округом - «губой» - управляли губной староста и его помощники - целовальники. В их ведении находились тюрьмы и тюремные служители, палачи, выборные от населения сотские и десятские. Свободное население выбирало губного старосту из дворян и детей боярских, целовальников - из черносошных крестьян или посадских. Губные и земские учреждения получили распространение в основном в городах европейской части России. Но губное управление переживало в XVII в. кризис. Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат.



# Интересный опыт реформ местного самоуправления был накоплен в годы царствования Петра I.



Преобразования фактически затронули все области государственного управления России. Но, пожалуй, крупнейшим звеном административной реформы было создание губерний.

18 декабря 1708 г. царь издал Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов». Россия была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами): Московская, Ингерманландская (в 1710 г. переименована в Санкт-Петербургскую), Киевская, Смоленская. Архангелогородская (позднее Архангельская), Казанская, Азовская, Сибирская. В 1711 г. губерний стало 9, а в 1714-м - 11 (добавились Астраханская, Нижегородская и Рижская).

Губернии управлялись назначаемыми царем губернаторами, генерал-губернаторами. Таким образом, институт губернаторства имеет глубокие исторические корни.



# Следующий важный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II



Принятие специального акта - "Грамоты на права и выгоды городов Российской империи". Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. После завершения правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

# Реформы Александра II

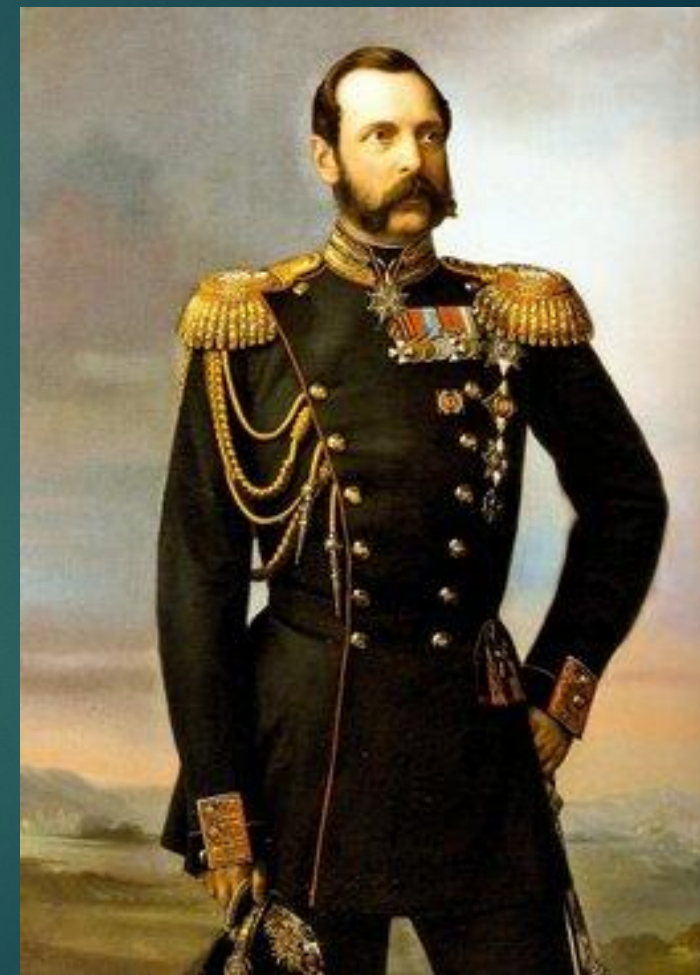
Вехами в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 год) и городская (1870 год) реформы Александра II.

Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п.

Властное влияние общины ("мира") на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и родственных ему народов.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти.

При Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений.



Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 года. 21 мая 1917 года Временное правительство России приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тысячи волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось по причине октябрьского большевистского переворота в октябре 1917 года.



# Период СССР

После Октябрьской революции 1917 года в основу организации власти был положен принцип **единства системы Советов** как органов государственной власти снизу доверху, местное самоуправление отвергалось.

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо поставить их под свой контроль.

Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления.

Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов, как органов государственной власти, с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.



# Местное самоуправление в период «перестройки» и постсоветский период

**В апреле 1990 года** был принят Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности.

**В июле 1991 года** был принят российский Закон "О местном самоуправлении в РСФСР". Эти Законы позволили начать возрождение местного самоуправления на новых принципах, при демократических, альтернативных выборах и в условиях многопартийности.

Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался главой вышестоящей администрации, хотя и с согласия совета.

В условиях радикальных экономических реформ начала 1990-х годов, приведших к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все это закончилось известными событиями октября 1993 года, после которых советы всех уровней были распущены. Переходный период до конца 1995 года характеризовался доминированием исполнительной власти.



**В 1995 году** после принятия  
Федерального закона "Об общих  
принципах организации местного  
самоуправления в Российской  
Федерации" началось возрождение  
местного самоуправления в России.



- ✓ Были избраны новые органы местного самоуправления.
- ✓ **В конце 1995 года** Правительством РФ была принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления.
- ✓ После выполнения ее основных мероприятий **в 1999 году** была принята вторая программа - Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.
- ✓ **В 1996 году** был принят Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".
- ✓ **В 1997 году** принят Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в РФ", **в 1998 году** - Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в РФ". В том же году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.
- ✓ **В 1999 году** Указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ. Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ, возглавляемый Президентом России, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ.
- ✓ **В 2003 году** был принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" N 131-ФЗ



Таким образом, в истории России произошло постепенное эволюционное развитие институтов муниципального управления. На современном этапе в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Однако дальнейшее совершенствование этой системы все еще является важной и актуальной государственно-правовой задачей для Российской Федерации.



Ежегодно **21 апреля**, начиная с 2013 года, в России празднуется **День местного самоуправления**, установленный Указом Президента РФ № 805 от 10 июня 2012 года. Как говорится в этом документе, новая дата вводится в календарь *«в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества»*.

\*Было решено установить датой праздника день 21 апреля — день издания (по старому стилю) в 1785 году Жалованной грамоты городам, подписанной Екатериной II

