

# **Лекция 1. История развития административного менеджмента и его правовое поле**

## **План**

- 1. Исторический обзор местного самоуправления в России. Основные этапы.**
- 2. Введение Положений о земских учреждениях. Функции земских органов управления.**
- 3. Правовая база при формировании государственных, областных, республиканских, городских и районных администраций.**

- **Местное самоуправление- это автономная деятельность самоорганизовавшегося населения.**

Конституция России не только признает и закрепляет местное самоуправление, но и устанавливает конституционный принцип - норму о самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции, отделяя его от системы органов государственной власти, которые не имеют права осуществлять функции муниципального управления.

## Основные этапы местного самоуправления

1. Древнерусский этап, который берет свое начало в Киевской Руси и включает период феодальной раздробленности;
2. этап Московской Руси, который берет свое начало в период централизации и завершается созданием Российской империи;
3. имперский этап (до реформ середины XIX века);
4. позднеимперский этап (середина XIX – начало XX века);
5. республиканский этап (1917г.);
6. советский этап (1918-1991);
7. современный этап (1991 – по настоящее время).

## **Древнерусский этап, который берет свое начало в Киевской Руси и включает период феодальной раздробленности**

Этап связан с элементами самоуправления в повседневной и политической жизни Киева, а затем Псковской и Новгородской феодальных республик. В это время сохранялось вечевое начало, а в феодальных республиках также и выборность высшей администрации: посадник, тысяцкий и даже местный епископ выбирались на вече. Вече, которое по своей сущности являлось городским собранием, принимало важнейшие для жизни города решения голосованием.

# Этап Московской Руси, который берет свое начало в период централизации и завершается созданием Российской империи

Развитие начал самоуправления в период централизации связано в первую очередь с губными учреждениями Ивана IV.

В результате проведенной Иваном Грозным в 30-40-х гг. XVI в. земской реформы на смену прежним местным правителям - наместникам и волостелям пришли выборные лица из числа посадского и крестьянского населения - земские власти. Кроме земской реформы, Иван Грозный провел также губную реформу, в ходе которой были созданы органы губного самоуправления, ставшие новым важным звеном в системе организации местной власти.

Возглавлял губное ведомство губной староста. Главным «принципом формирования губных учреждений стала выборность представителей от местного общества, что вполне соответствовало духу и принципам сословно-представительной монархии».

При губных избах состояли также иные выборные представители власти: сотские, пятидесятские и десятские, которые избирались жителями, чтобы затем выполнять обязанности полицейского характера.

## Имперский период

В период империи для местного самоуправления пришли неблагоприятные времена. Государственная власть, которая старалась стать всеобъемлющей, не допускала даже частичной самостоятельности городского общества в решении различных вопросов.

В этот период в городах продолжали действовать мирские посадские сходы и сформированные ими структуры самоуправления, такие, как старшины, старосты, гражданские советы. Но все они по любым вопросам должны были подчиняться магистрату. В итоге, магистраты по своему положению стояли над органами самоуправления. В целом, государственные реформы **Петра I** отрицательно повлияли на развитие местного самоуправления.

Определенное развитие местное самоуправление получило при **Екатерине II**. Прежде всего, следует отметить «Грамоту на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785г., которая установила новое формальное деление городского общества.

Городовым обывателям предписывалось составить общую Городскую Думу и шестигласную Городскую Думу, в которую входило по одному гласному от каждой категории городского общества. Ведению Городской Думы подлежали, в основном, вопросы хозяйственного характера: пропитание жителей города, поддержание порядка в городе, поощрение завоза в город товаров, постройка городских зданий, пристаней, магазинов и т.д., увеличение городских доходов, распространение благотворительных заведений.

## Позднеимперский период

Реформы середины девятнадцатого столетия позволили сформировать правовую основу для дальнейшего развития элементов местного самоуправления, как в сельской местности, так и в городах. 1 января 1864 года вступило в силу Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Земская реформа проводилась на основе общественно-хозяйственной теории самоуправления. Предполагалось создание негосударственных органов власти, которые занимались бы лишь хозяйственными проблемами местной жизни.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях впервые в Российской империи закрепило создание всесословных местных учреждений, в выборах в которых могли участвовать различные слои населения.

Реформа городского самоуправления стала логичным продолжением земской реформы. 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение. Согласно этому акту, в 509 городах России вводились новые всесословные органы городского самоуправления – городские думы, которые избирались городским населением на срок четыре года и из своей среды формировали исполнительные органы – городские управы.

## Позднеимперский период

Городская Дума имела существенные полномочия: она назначала выборы городских должностных лиц, устанавливала городские сборы и налоги, определяла городские расходы, утверждала правила управления городским имуществом, определяла общий порядок действий исполнительной власти в городе. Вопросы в Думе решались простым большинством голосов.

Местное самоуправление в Российской империи, которое стало развиваться после отмены крепостного права, создавалось сверху, по инициативе правительства, а не снизу, по инициативе общества.

Функции его были ограничены только хозяйственными вопросами, причем исключительно на местном уровне. Законодательство о выборах было основано на системе цензов, что стало пережитком феодальных отношений в обществе, к тому же повседневная деятельность органов местного самоуправления подвергалась мелочной регламентации со стороны административного аппарата.



## Республиканский период

- Переход России от монархии к республике сказался и на судьбе местного самоуправления. Февральская революция 1917г. и переход власти к временному правительству повысили общественный запрос на развитие местного самоуправления.
- Временное правительство осуществило определенные преобразования земских и городских органов самоуправления. Были расширены их полномочия органов, изменен порядок взаимодействия их с государственной властью, изменена система выборов на принципах всеобщего и равного избирательного права.
- В этот же период стали возникать новые структуры - общественные комитеты самой разной направленности, а также советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

## Советский этап

- После октябрьской революции 1917 г. начался процесс разрушения старого государственного аппарата, а вместе с ним и прежних структуры местного самоуправления. Идея диктатуры пролетариата не допускала самостоятельности даже для самоуправлявшихся общественных структур. В то же время, в первый период существования советской власти новые структуры самоуправления, такие, как комитеты бедноты, возникали повсеместно.
- В советский период функции, которые раньше выполняло местное самоуправление, полностью были переданы местным советам. Но советы были включены в систему государственной власти, входили во властную пирамиду, и это фактически лишило эти органы права называться органами местного самоуправления.

## Современный этап

- Современный этап в развитии местного самоуправления наступил после разрушения СССР и смены идеологических ориентиров в государственном развитии. В Российской Федерации местное самоуправление было введено законом от 6 июля 1991г. и существует в наши дни.

# Выводы по первому вопросу

1. Исторические традиции развития местного самоуправления представляют собой составную часть национальной правовой традиции, в целом;
2. Особенности развития местного самоуправления в исторической ретроспективе определяются такими факторами, как географическое положение страны, менталитет населения, формы развития государственно-властных отношений;
3. Изначально для нашей страны было характерно наличие элементов самоуправления, которые берут свое начало в вечевом строе общества;
4. Централизация государственной власти, которая осуществлялась вынужденно под воздействием внешней угрозы, приводила к ликвидации структур самоуправления и заменой их органами местного управления, встроенных во властную вертикаль; в результате решение местных вопросов осуществлялось нередко не в интересах населения, а в интересах государственной власти;
5. Исторически развитие российской государственности было связано с процессом централизации, с объединением раздробленных частей страны, в силу чего важную роль играла проблема построения эффективной и централизованной системы государственного управления, в рамках которой структурам местного самоуправления просто не было места.
6. В период реформ государство само инициировало создание структур и органов местного самоуправления, но при этом ограничивало их функции хозяйственными вопросами и ставило их под жесткий административный контроль.
7. В силу исторических факторов и обстоятельств в Российской империи не возникло устойчивых предпосылок для возможного создания эффективной независимой системы местного самоуправления.

## 2. Введение Положений о земских учреждениях. Функции земских органов управления

Отмена крепостного права в 1861 году потребовала неотложной реформы системы местного управления. Новым этапом развития местного самоуправления стали земства. В марте 1863 г. специально созданная комиссия подготовила окончательные проекты положения о земских учреждениях и временные правила для них.

1 января 1864 г. император Александр II издал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

Первоначально земская реформа затрагивала только 33 губернии. Под действия «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» не попадали прибалтийские, польско-литовские губернии, Архангельская, Астраханская, Юрьевская, Могилевская, а также области Бессарабская и Войска Донского. К 1911 году земства существовали в 43 губерниях. Земские учреждения разделялись, согласно ст. 1-й сего Положения, на уездные и губернские.

# Функции земств, прописанные в Положении 1864 г.

- I. Заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства.
- II. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства.
- III. Меры обеспечения народного продовольствия.
- IV. Заведывание земскими благотворительными и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей.
- V. Управление делами взаимного земского страхования имуществ.
- VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности.
- VII. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах.
- VIII. Содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчею, сусликами и другими вредными насекомыми и животными.
- IX. Исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, и участие в делах о почтовой повинности.
- X. Раскладка тех государственных денежных сборов, разверстание которых по Губернии и уездам возлагается на земские учреждения, на основании изданных о том узаконений или особых распоряжений, Высочайшею властью утвержденных

# Функции земств, прописанные в Положении 1864 г.

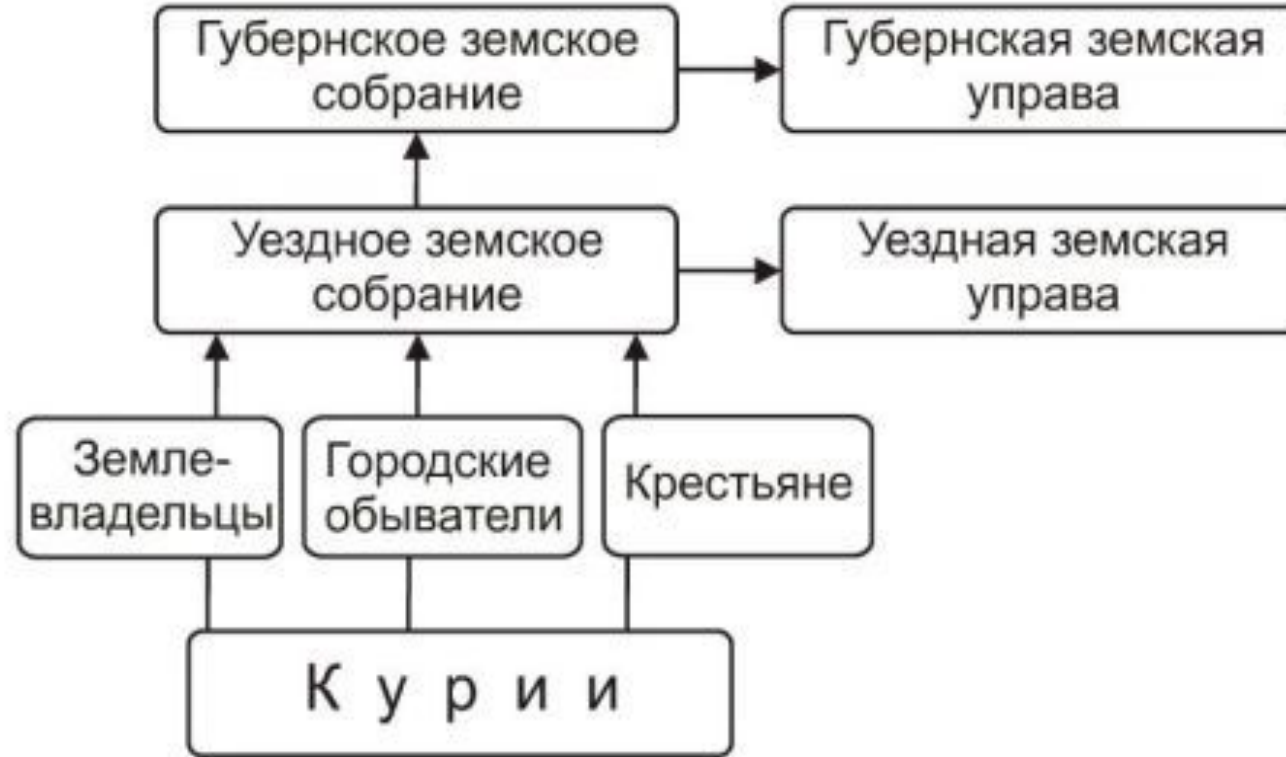
- . XI. Назначение, раскладка, взимание и расходование, на основании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удовлетворения земских потребностей Губернии или уезда.
- XII. Представление, чрез Губернское начальство, высшему правительству сведений и заключений по предметам, касающимся местных хозяйственных польз и нужд Губернии или уезда, и ходатайство по сим предметам, также чрез Губернское начальство; доставление, по требованиям высших правительственных учреждений и Начальников Губерний, сведений, до земского хозяйства относящихся.
- XIII. Производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений. XIV. Дела, которые будут вверены земским учреждениям, на основании особых уставов, положений или постановлений.

# Функции земств, прописанные в Положении 1864 г.

- 64. К ведомству уездных земских учреждений, кроме того, в особенности, относятся:
  - I. Раскладка внутри уезда тех государственных и Губернских сборов, которых разверстание по уезду будет возложено, по закону или распоряжению правительства, на уездные учреждения.
  - II. Составление предварительных предположений, для Губернских смет, о размерах и способах исполнения в уезде повинностей, к разряду Губернских отнесенных, и представление означенных предположений в Губернскую Управу.
  - III. Представление Губернским земским учреждениям местных сведений и заключений по предметам хозяйства.
  - IV. Разрешение на открытие торгов и базаров.
  - V. Отнесение проселочных и полевых дорог в разряд уездных, а также уездных дорог в разряд проселочных; изменение направления уездных земских дорог.
  - VI. Содержание бечевников; представление чрез Начальника Губернии ходатайств об отнесении, по уважительным причинам, содержания бечевников на счет казны.
  - VII. Местные распоряжения и надзор, по указаниям Губернской Управы, в пределах уезда, по устройству Губернских путей сообщения, по исполнению потребностей управления, на Губернские повинности отнесенных, и по взаимному страхованию; представление о действиях по сим предметам отчета Губернской Земской Управе (ст. 72).
- 65. В круг обязанностей, возлагаемых на земские учреждения по 2, 61-64 ст. сего Положения, принадлежат: Земским Собраниям — распорядительная власть и общий надзор за ходом дел, а Земским Управам — как распоряжения исполнительные, так и вообще ближайшее заведывание земскими делами



## Выборы в земства



# Контрреформы 1890-1892 гг.

12 июня 1890 г. было опубликовано новое **«Положение о земских учреждениях»**, еще более усилившее представительство от дворян.

По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую – прочие избиратели и юридические лица, в третью – крестьяне. Согласно новому положению, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники – 89,5%, разночинцы – 8,7%, крестьяне – 1,8% [

Значительная часть населения была лишена избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи.

Управы стали считаться государственными служащими, в следствие чего губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности.