Тверской Государственный Университет

# Юридический факультет

РЕФЕРАТ ПО СПЕЦКУРСУ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА» НА ТЕМУ:

«Органы местного самоуправления в России в середине XIX века»

**Выполнили:** Лельчицкий К.И. 15 группа

## Морозов Р.О. 15 группа

Петухов Е.С. 15 группа

Стрельник А. . 16 группа

**Преподаватель:** …………...Смирнов С.Н.

Г. ТВЕРЬ 2000

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение** | **3** |
| **Глава 1** | **7** |
| §1. Общее понятие об органах местного самоуправления | **-** |
| §2. История формирования и развития органов местного управления в России до середины XIX века | **12** |
| Глава 2 | **17** |
| §1. Земская и городская реформы XIX века | - |
| §2. Проблемы местного управления | **27** |
| Заключение | **30** |
| **Список использованной литературы** | **31** |

### О

сновной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть прежде всего созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

История России свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью централизованной структуры власти и управления, обречены на провал.

В своей книге "Земство и земская реформа" (1918 г.) Б.Б. Веселовский писал: "При крепостном праве, до 60-х годов прошлого века, Россия управлялась всецело чиновниками и помещиками, которых Николай I называл своими полицмейстерами... Несовершенства такого управления и таких порядков становились все яснее и яснее по мере того как жизнь развивалась и русское государство должно было равняться по другим цивилизованным государствам... Приходилось подумать, как улучшить это управление. И уже в начале ХIХ века правительство стало составлять разные проекты, как исправить дела местного управления... Составлялись секретно разные проекты, как бы ослабить гнет крепостного права, однако боялись поступить решительно - боялись восстания крестьян, боялись повредить и интересам помещиков. Но жизнь делала свое дело и в конце концов пришлось отказаться от крепостного права (реформа 19 февраля 1861 г.). Одновременно с этим был поставлен и вопрос, как улучшить управление на местах. При крепостном праве нельзя было улучшить местное управление; упразднение же крепостного права сразу выдвинуло и вопрос о таком улучшении"[[1]](#footnote-1).

Те же проблемы существовали и в городской жизни: "Город без одобрения администрации не может ступить... ни одного шага, и в этом, конечно, нужно видеть главную причину отсталости наших городов в деле благоустройства. По существу своему понятие о самостоятельности местного самоуправления несовместимо с предоставлением администрации права утверждать или не утверждать должностных лиц, а тем более - назначать их по своему усмотрению. Если органы городского самоуправления могут самостоятельно управлять делами города, то им должно быть предоставлено и право выбирать подходящих лиц для выполнения своих предначертаний"[[2]](#footnote-2).

Уже в XIX веке специалистам было ясно, что при таком способе управления граждане перестают быть субъектами управленческой деятельности, превращаясь в пассивные, а в некоторых случаях, и в активно противодействующие объекты (как это было со столыпинской реформой). Ни то, ни другое не способствует эффективному функционированию государства, а главное, реализации прав и свобод граждан.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

Наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, иногда в менее заметной мере проявлялась и третья - становление и развитие местного самоуправления. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ.

В Конституции РФ в статье 131 части 1 сказано: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Поэтому данная тема не утеряла своей актуальности и по сей день. Не зная истории формирования и функционирования той или иной отрасли права, сложно прогнозировать перспективы ее развития, оценивать ее значение. В соответствии с этим нельзя отрицать и познавательное значение изучения этой темы.

Данная тема достаточно изучена в литературе. Основными источниками являются нормативные акты о местном самоуправлении рассматриваемого периода, то есть XIX века. Кроме того, эта тема освещена в учебных пособиях, например «Основы государства и права» под редакцией О.Е. Кутафина, а также в монографиях (Ясюнас В.А., Тихомиров Ю.А. и др.).

§1. Общее понятие об органах местного самоуправления

### Т

ак большинство терминов “самоуправление” (имеется в виду в социальных науках) не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается различно. Русский юрист М.И. Свешников определял ”самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведывании делами, вверенными местным административным органом, т.е. свободное участие народа в местной администрации”.[[3]](#footnote-3)

Самоуправление как один из видов распределения властей определял А.Д. Градский: “Самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства”.

В Европейской хартии местного самоуправления “ под местным самоуправлением понимаются право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения “[[4]](#footnote-4).

Также самоуправление понималось как: самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления (Евтихеев И.И.); форма осуществления государственных функций при помощи независимых - в той или иной мере - лиц и учреждений (Нольде Б.Е.); перенесение начал представительства и ответственности на местное управление (Б.Н.Чичерин) [[5]](#footnote-5).

Анализируя вышеприведенные точки зрения, можно сделать вывод, что понятие местного самоуправления тесным образом связано с политико-правовой природой этого явления.

Как отмечает В.И. Фадеев,[[6]](#footnote-6) теоретические основы учения о местном самоуправлении разрабатываются в первой половине прошлого века. Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа в лице таких ее выдающихся ученых XIX века, как Гнейст, Штейн, Лобанд и др. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины, основные начала которой они заимствовали из французского и бельгийского права. Ее представители считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека, что община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления.

Отсюда в понятие самоуправления включили следующие элементы: управление собственными делами общины; общины являются субъектами принадлежащих им прав; должностные лица общинного управления органы не государства, а общины. В рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной, судебной властью признавалась и местная власть.

На смену теории свободной общины приходит общественная теория самоуправления, которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общества, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами и союзами. Общественная теория выдвигала в качестве характерных признаков местного самоуправления негосударственный и преимущественно хозяйственный характер деятельности органов местного самоуправления.[[7]](#footnote-7) Однако практика показывала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частно-правовой, но и публичный характер, свойственные органам публичной власти, получил свои полномочия от государства. Кроме того, оказалась, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, поручения для исполнения органам. В России эта теория с ее разновидностями была наиболее популярна в 60-е годы XIX столетия.

Одновременно появилась государственная теория самоуправления, основные положения которой были сформулированы Л. Штейном, Р. Гнейстом и более подробно развиты в России Н. Лазаревским, А. Градовским, Б. Безобразовым. Сторонники этой теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. Сущность самоуправления сформулировал Н.И. Лазаревский. Согласно его взглядам, она должна определяться четырьмя пунктами: «Самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством; органы самоуправления являются органами и представителями самого государства.»[[8]](#footnote-8)

Рассматривая различные теории нужно отметить, что любое государство для эффективного осуществления своих функций нуждается в местном самоуправлении, без чего нет надежного управления в целом. Это положение особенно очевидно в условиях современного социального пространства, когда в мире произошли информационная и управленческая революции, раскрепостившие внутренние силы саморазвития сложных социальных систем.

Мы знаем, что полное самоуправление означает отсутствие подчинения организации в решении своих задач кому-либо ( чему-либо) из вне, кроме закона. Ограниченное самоуправление может быть и при свободном выполнении определенных функций, и при решении отдельных задач. С этой точки зрения любой человек и любая организация осуществляют определенное самоуправление.

Заметим, что Б.Н. Чичериным выделялись основные “ выгоды и преимущества” местного самоуправления:

* Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.
* Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.
* В-третьих, общественная жизнь при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.
* В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом... Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.
* В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.
* Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории.

В связи с вышеизложенным можно выделить несколько критериев местного самоуправления:

1. Правовая оформленность. Система местного самоуправления, компетенция, границы осуществления определяются законом. Но самоуправление в отличие от государственной власти - власть подзаконная и действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
2. Осуществление управления в интересах населения, для населения. Фактически речь идет о совпадении источника власти и носителя власти.
3. Разрешение местных дел, удовлетворение потребностей, которые преимущественно необходимы в повседневной жизни. Причем самоуправление возможно лишь тогда, строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается, или его предметы ведения.
4. Баланс государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления обеспечивается законом. Наиболее действенные рычаги обеспечения этого равновесия представляются в виде закрепления нормативной и ненормативной компетенции местного самоуправления, разумном сочетании форм непосредственной и представительной демократии, а также особого порядка назначения и смещения главы исполнительной власти.
5. Под собственные предметы ведения самоуправления должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного местного бюджета и муниципальной собственности.
6. Реальные возможности принимать решающее участие в управлении делами общества.
7. Одна из целей местного самоуправления - развитие у граждан чувства принадлежности к одному сообществу. Поэтому следующий критерий- учет своей национальной, региональной, исторической и прочей специфики и особенностей. Речь идет о самостоятельности определения, например, организационно - правовых форм местного самоуправления.
8. Сознательное участие граждан в управлении. Имеется в виду такой аспект термина “ сознательность”, как готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества, подчинять при необходимости свои интересы с групповым интересом. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения. Другими словами, она выборна по своей природе.
9. Необходимый уровень правосознания граждан. Наличие системы негосударственных институтов, принимающих участие в управлении делами общества.
10. Наличие способности к активной корректирующей деятельности. Каждый отдельный гражданин и все местное сообщество в целом должны не только понимать что такое ответственность, но и быть готовыми и способными взять ее на себя в случае неадекватного использования власти теми, кому оно доверено.
11. Преобладание методов убеждения над методами принуждения.
12. Совпадение объекта и субъекта управления.[[9]](#footnote-9) Для государственного же управления характерно несовпадения, а иногда и противопоставление субъекта и объекта управления. Кроме того, субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ.[[10]](#footnote-10)
13. Превращение местного сообщества из участников управления в его первичных субъектов. Как известно, под управлением понимается всякое целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Но если речь идет о самоуправлении, следовательно, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы - управляющая и управляемая, а одна - самоуправляемая. [[11]](#footnote-11)
14. Местное самоуправление, несмотря на значительные отличия от других институтов самоуправления (самоуправление народа, постоянных и временных объединений граждан, принципа самоуправления в деятельности всех властных органов) тем не менее имеет с ними целый ряд общих черт. Поэтому можно говорить о местном самоуправлении как части демократической организации цивилизованного общества и как части единой структуры организации власти и управления в стране.

§2. История формирования и развития органов местного управления в России до середины XIX века

З

емская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия "земским" и "губным" старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

ХVII век объявил войну реформам ХVI столетия, сведя на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. "Коронные" чиновники - воеводы вытеснили "выборных людей" ХVI века и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов.

В 1708 году Петром I было создано восемь губерний, а к концу царствования число их дошло до двенадцати. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников - местное общество не принимало в нем никакого участия. Таким образом, петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма, главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание. Для обеспечения эффективности и стабильности финансовых поступлений в казну в каждой губернии выбирался совет ландратов (ландратские коллегии были перенесены Петром из Остзейских провинций), которые вместе с губернатором обсуждали и решали также и губернские дела. То или другое решение принималось большинством голосов, причем должен был подчиняться этому большинству и губернатор.

На практике петровский указ о выборности ландратов остался реформой на бумаге: оставаясь выборными по закону, ландраты фактически превратились в собрания чиновников, назначаемых губернатором и подчиненных ему.

С 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Таким образом, Петром был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности - все это возлагалось на администрацию. Такая задача ввиду ее сложности и разнообразия оказалась не по плечу полицейско-приказной структуре управления. Попытки Петра регламентировать и упорядочить русскую жизнь, подчинив окраины крепкой центральной власти, потерпели крушение. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками на каждом шагу, Петр обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность утратила свою независимость от коронной администрации и всецело подчинилась ее влиянию.

К Петру же восходят и первые попытки устройства на новый лад, по западноевропейскому образцу, городской жизни. В 1699 году им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718-1724 гг. они были заменены магистратами. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин. Как и земские избы, магистраты являются почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми. На них возлагалась обязанность наблюдения как за раскладкой государственных сборов и пошлин, так и за их сбором. Кроме того, на магистраты предполагалось возложить наблюдение за внутренним порядком и благоустройством в городе, однако в действительности это осуществлено не было.

Что касается прав, предоставленных магистратам, то они были очень скромны. Главным из них было право раскладки податей и повинностей, осуществляемое через старост и старшин с согласия всех граждан. Но права самообложения и самостоятельного расходования собранных сумм магистраты не получили. Число членов магистрата зависело от того, к какому разряду принадлежал данный город. В городах первого разряда магистраты состояли из четырех бурмистров и одного президента, стоявшего во главе их, а в городах последнего (пятого) разряда коллегиальное учреждение заменялось единоличной должностью бурмистра. Выбираемые населением члены коллегиальных присутствий поступали в полное распоряжение центральной правительственной власти, и все значение выборов сводилось лишь к тому, что население должно было поставлять для правительства из своей среды исполнительных агентов и ручаться за их исполнительность.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце ХVIII века при Екатерине II; эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II заставили бесчисленные злоупотребления администрации и широко распространившееся недовольство населения. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату; городские обыватели по одному от города; прочие сословия и звания по одному от своей провинции.

Выборы депутатов и вручение им наказов происходили под руководством выборного предводителя для дворянских обществ и выборного головы для городских. Во всех наказах высказывалась вполне определенная мысль о необходимости образования местного самоуправления с участием общественных сил и об ограничении широких полномочий коронных чиновников. Результатом такого социального заказа стало появление наиболее значительных до второй половины ХIХ века законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи: Учреждение о губерниях (1775-1780 гг.) и Жалованная Грамота на права и выгоды городам Российской Империи (Городовое Положение) (1785г.).

Наиболее важные реформы нашли свое отражение в первой части "Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи", изданной 7 ноября 1775 г. Империя делится Учреждением о губерниях на крупные местные единицы губернии, а те в свою очередь на более мелкие - уезды. Учреждение касается также городов и посадов. Екатерина хотела дать особый устав и крестьянству, но не успела этого сделать, так что волости и сельские общества не затрагиваются ее законодательством. Для заведования местным благоустройством законодательство Екатерины создало всесословный "Приказ общественного призрения". Дворянство было признано местным обществом - корпорацией, причем территориальными пределами этого общества были признаны границы губернии. Оно получило право периодических собраний, выбирало из своей среды: губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять заседателей верхнего земского суда, уездного судью и заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда. Подобным образом Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций ("сословных обществ"), предоставив им известные права "по внутреннему управлению сих обществ", а также возложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления[[12]](#footnote-12). Разделив империю на губернии и уезды, поставив во главе губерний наместников и создав органы местного самоуправления, где заседали наряду с коренными чиновниками и местные выборные люди, Екатерина стремилась провести принцип децентрализации власти и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах. В статьях Жалованной Грамоты городам впервые устанавливалось в русском городе всесословное "общество градское", которое должно было включать в себя всю совокупность постоянного населения города, и принадлежность к которому обуславливалась не сословным положением, а известным имущественным цензом. "Общество градское" должно было избирать из своего состава всесословную думу, которой вверялось заведование городским хозяйством. Общая дума избирала затем из своей среды так называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболее интенсивная деятельность по заведованию текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных, по одному от каждого из шести разрядов городского общества. Ведению шестигласной думы подлежал тот же круг дел, что и для общей думы; разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных и трудных вопросов, а первая учреждалась для повседневного отправления текущих дел.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем - и в остальных городах Империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов градского общества и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых "городовых старост".

При первом знакомстве с Жалованной Грамотой городам - она производит впечатление широко задуманной реформы, однако в действительности результаты ее, как и реформы, заложенной в Учреждении о губерниях, оказались довольно жалкими. Местное самоуправление времен Екатерины постигла та же участь, какой подверглись петровские ландраты и земские комиссары. Вместо того, чтобы подчинить администрацию контролю местных выборных органов, Учреждение о губерниях, наоборот, предоставляет привыкшей к власти и произволу бюрократии право контроля и руководства над молодыми, вновь созданными учреждениями, в связи с чем роль новых органов самоуправления оставалась крайне незначительной вплоть до реформы 1864 года, когда были введены земские и новые городские учреждения.

Но, несмотря на это, значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра, при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самодеятельности, в общем сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам: "Учреждение о губерниях Екатерины II нельзя не назвать основным законодательством по нашему местному управлению", - отмечал А.Д. Градовский.[[13]](#footnote-13)

Именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российского муниципального права.

§1. Земская и городская реформы XIX века

С

разу же после отмены крепостного права, крестьянское общественное устройство в сельской местности (по Положению 1861 г.) представляло из себя сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, в пределах компетенции сельского общественного управления, так и административно-полицейским (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

"Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях" для контроля крестьянского управления и разрешения возможных недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворяющие определенным имущественным условиям. Мировые посредники в дальнейшем приобрели немалое влияние в земских учреждениях. Этому способствовало то, что они выступали и земскими гласными, и начальниками крестьянского самоуправления, имеющими возможность оказывать давление на выборы гласных из крестьян.

Волостное и сельское самоуправление при таких условиях развития не получило. Основным недостатком крестьянского самоуправления было сохранение сословного принципа в его формировании. Органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, так и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению. Массовое недовольство крестьян своим положением, осознание местным дворянством бедственного состояния дел в губерниях привело к всплеску политической и общественной активности, ответным репрессиям административного аппарата, открытой борьбе противостоянию на всех уровнях власти, включая правительство и императорский двор. Результатом явилось утверждение Александром II компромиссного Положения о земских учреждения, которое, после опубликования 1 января 1864 года, в течение нескольких лет было распространено на тридцать четыре губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. Комиссии эти составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательных съездов. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией, под предводительством губернатора. На первом земском собрании выбиралась управа, которая должна была к первому очередному собранию представить свои соображения по различным сторонам хозяйства и вступить в заведование капиталами, принадлежавшими дореформенным учреждениям.

Положение 1864 г. делило избирателей на 3 курии:

1. землевладельцев всех сословий,

2. горожан - собственников недвижимого имущества в городе,

3. сельских обществ.

Выборы производились раздельно: от первых двух курий проводились на съездах их представителей. На съезде представителей первой курии могли присутствовать крупные и средние помещики. Мелкие землевладельцы выбирали из своей среды уполномоченных. На съезде представителей второй курии присутствовали домовладельцы, фабриканты, заводчики, купцы и другие состоятельные горожане. В выборах не могли принимать участия: а) лица моложе 25 лет; б) судившиеся и не оправданные судом; в) отрешенные от должности; г) состоящие под судом и следствием; д) признанные несостоятельными; е) исключенные из духовного ведомства.

Выборы гласных от крестьян были многоступенчатыми: сначала сельские общества посылали своих представителей на волостной сход, на волостных сходах избирали выборщиков, а затем из их среды выбирали установленное количество гласных уездного земского собрания.

Из статистических таблиц, приведенных в книге М.И. Свешникова "Основы и пределы самоуправления", видно, что число гласных в разных уездах было не одинаково. Даже в пределах одной губернии разница могла составлять 4-5 раз. Так, в Воронежской губернии земское собрание Бирючинского уезда состояло из 61 гласного, а Коротоякского уезда - из 12 гласных[[14]](#footnote-14).

Если на съезде количество избирателей не превышало число лиц, которых надо было избирать, то все съехавшиеся на съезд признавались гласными земского собрания без проведения выборов. Избирались гласные на 3 года.

После избрания гласных, чаще всего осенью, собирались уездные земские собрания, на которых обычно председательствовали уездные предводители дворянства. На первом заседании уездные гласные избирали из своей среды губернских гласных: от 6 уездов - 1 губернский гласный. В состав губернских земских собраний входили предводители дворянства, председатели управ всех уездов, 2-3 чиновника от казенных и удельных имений. Т.о., более высокое звено земского самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов.

Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства. Для текущей работы и уездные, и губернские собрания избирали Управы в составе 3-х человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4-х - в уездах, до 6-8 - в губерниях).

В основу Положения 1864 г. был положен принцип имущественного ценза, причем на первый план выдвигались интересы дворян-землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мало. Преобладающее влияние на местные дела было предоставлено дворянству.

Когда в Государственном Совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии П.А .Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что "первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства - есть лишь создание формы, которая, засим, по указанию опыта, будет наполняться соответствующим содержанием"[[15]](#footnote-15).

Результатом работы комиссии стало законодательное определение функций земств. Земские собрания получали в свое ведение по преимуществу дела местного хозяйства, являясь, по определению Валуевской комиссии, местными хозяйственными общественными союзами.

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что ведению земских учреждений подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. При этом по Земскому Положению все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земства. Но и без того небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казною и земством. На основании временных правил все государственные повинности были изъяты из компетенции земства. Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений находились: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; д) содержание местных по крестьянским делам учреждений; е) содержание статистических комитетов.

Земство располагало очень скудными средствами. Главным источником новых доходов являлось право облагать земских налогоплательщиков новыми налогами. При всяком улучшении, которое предпринималось земством, за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этой сфере компетенция земства была ограничена: право земства на обложение торгово-промышленных предприятий было значительно урезано Временными Правилами; для новых налогов оставались одни земли, хотя земли и без того несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Участие земских учреждений в народном образовании, в создании условий народного здравоохранения было допущено только в хозяйственном отношении, т.е. земство могло ассигновать известные суммы на дело народного образования и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имело права. К хозяйственным делам, на которые распространялась компетенция земства, относились также дела по взаимному страхованию и по развитию торговли и промыслов.

Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью: многие постановления земств, заключения займов, проекты смет требовали утверждения губернатором или министром внутренних дел. Каждое постановление могло быть опротестовано губернатором. Дела по таким протестам в последней инстанции решались Сенатом. Наконец, оставляя местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений и тем лишая земство исполнительной власти, закон 1864 г. еще более обессилил их. Для взыскания принадлежавших земству сборов оставался лишь один путь - обращение "к содействию" местной полиции, что не всегда обеспечивало проведение в жизнь земских распоряжений.

В начале 60-х годов правительство относилось еще довольно благосклонно к деятельности земских собраний, не смотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией - с другой. Но уже в начале 1866 г. появились угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, ограничивающий право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств. Циркуляром от 17 мая 1866г. разъяснялось, что земства не имеют права "облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны". Циркуляры подготовили почву для появления закона 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.А.Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний[[16]](#footnote-16). Выработка закона 21 ноября совершалась в полной тайне и в печати не было об этом никаких известий; издание закона совпало с проведением очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств.

13 июня 1867 г. был издан закон, еще более стеснивший земскую деятельность, т.к. земские доклады, журналы и т.д. должны были теперь проходить губернаторскую цензуру. Кроме того, закон 13 июня значительно расширил власть председателя и запретил земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом. Отныне печатание постановлений и земских речей допускалось только с разрешения губернатора - для земских изданий была также установлена предварительная цензура. Вскоре последовало новое существенное стеснение для земской деятельности: Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.

Несколько лучшая судьба сложилась у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы состоянию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. Т.е., каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в казну города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.

К недостаткам Положения 1870 г. можно отнести заимствование прусской трехклассной избирательной системы. Согласно закону, все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем они делятся на три разряда. К первому разряду причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе одну треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму - следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов; к третьему - все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу.

Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий - тысячи, т.е. основную массу городского населения, и тем не менее каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей. Неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разряда составляла 65 раз(!).[[17]](#footnote-17)

Что же касается внутренней организации городского управления, то она была достаточно рациональной. Распорядительные функции были предоставлены городской думе, исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой, стала управа. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией. Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и преданы суду. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города). Городской голова, как правило, занимал руководящее место не только в управе, но и являлся также председателем думы. К.А. Пажитнов отмечал: "Такой порядок нельзя, однако, считать правильным, т.к. он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику действий управы; более целесообразным поэтому является предоставление думе права выбирать из своей среды особого председателя"[[18]](#footnote-18).

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия. В состав губернского по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А.Головачев замечал по этому поводу: "У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... У нас забывают, что вопросы, возникающие в административной практике, т.е. вопросы о так называемых пререканиях о пределах власти и законности административных распоряжений суть также вопросы о праве и, как таковые, подлежат разрешению судебных мест. ... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, т.к. все вопросы, в случае замеченной незаконности действий Городского Управления или жалоб и пререканий, могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном".[[19]](#footnote-19)

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце ХIХ - начале ХХ веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи ХVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов ХIХ столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. "Русское самодержавие, - писал М. Н. Катков, не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. ... Самое главное - устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление".[[20]](#footnote-20)

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и, благодаря изменению ценза, 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. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ (с 1890 г.). Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%.[[21]](#footnote-21)

Но, увеличив количество гласных дворян, новое Положение вместе с тем уменьшило общее число гласных более чем на 30 %: от каждого уезда число гласных было уменьшено на одного, причем каждый уезд должен был иметь не менее двух губернских гласных.

Новое Земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По положению 1890 г. были лишены 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. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст.124), и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы. Ст.87 предоставила губернатору право останавливать исполнение постановлений собрания не только в случаях формальных нарушений закона, но и тогда, когда он усматривал, что данное постановление "не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения" (принцип целесообразности).

Из положительных приобретений, привнесенных Положением 1890 г., необходимо отметить: а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз); б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов, по которым земства могли издавать обязательные постановления ; в) восстановление почти в полном объеме права земств на бесплатную пересылку корреспонденции. К ограничительным же мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных, помимо губернского земства, ходатайств перед Правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен только законом от 2 февраля 1904 г.

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5% - 2% всего городского населения). Вместе с тем сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения и во внутреннем устройстве органов городского управления: управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена. "Есть ли что-либо ненормальнее такого положения вещей!" – горестно восклицал по этому поводу К. А. Пажитнов. "Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова..."[[22]](#footnote-22). Реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Если Городовое Положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который существовал в городах Западной Европы, то законы 1890-1892 гг. внесли такое ограничение избирательного права и такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство.

Реально действующее земство не продержалось и 25 лет... Официозные "Московские Ведомости" тех лет писали: "Земство нужно только нашим конституционалистам, лелеющим мечту вырастить из этого чахлого растеньица большое и ветвистое дерево, а местное благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов".

Однако нельзя не признать, что к концу 70-х годов наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний[[23]](#footnote-23). Исполнение земских дел в управах, при отсутствии должного контроля со стороны гласных, принимало все более формальные формы, не связанные с решением реальных проблем населения. Земства быстро превращались в еще одну "начальственную" надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения.

К концу ХIХ века тревоги "смутных" 60-80-х годов были забыты. Формальное земство демонстрировало "верноподданичество". Крестьянский мир, ведомый земскими участковыми начальниками, заменившими в 1889 году разнобой деревенского самоуправления, освобожден был от "тягот" неприжившейся демократии. Государственный механизм работал как часы. По крайней мере так казалось царскому двору и хотелось правительству. Тем более, что источник "смут и потрясений" - местное сообщество - было, благодаря усилиям администрации Александра III, сведено на нет. При таких условиях думать о реформе земского и городского самоуправления по расширению его прав и демократизации не приходилось.

§2. Проблемы местного управления

ешить проблемы местного управления оставалось важнейшей задачей во все времена, потому что, несмотря на внешнюю локальность, несоблюдение принципов местного управления может привести к децентрализации территорий, входящих в область (край, округ), приостановке платежей в центр, произволу чиновников. Существенным остается правильно определить объем полномочий органов местного самоуправления. В ранний посткоммунистический период развития России регионы испытывали трудности оттого, что местная власть несла ответственность за судьбы земляков, но имела абсолютно аморфные полномочия для принятия и осуществления реальных решений. Задачей многих губернаторов, президентов республик стало превращение местной власти из формальной в подлинную. Проблемным оставалось выбор формы местного самоуправления. Одна из идей – взять земство за основу местного самоуправления, но не как его форму. Однако сложность состоит в том, что преимущества земства раньше упирались в абсолютизм царской власти, что невозможно реанимировать сегодня. Поэтому необходимо создать сложный симбиоз земства и современного управления, основываясь на концепциях и опыте социологии, политологии, истории.

Р

Салтыков-Щедрин считал, что единственную помощь, которую центр может оказать окраинам, можно выразить в четырех словах: «не мешать жить провинции»[[24]](#footnote-24). Возможно, усиление экономической самостоятельности регионов является единственным путем превращения России в правовое государство. Поэтому под местным самоуправлением стоит понимать самостоятельность не политическую (сепаратизм), а именно экономическую. Области России на данный момент способны решать сами свои экономические проблемы при наличии грамотного управления и федерального контроля. Однако процесс практического разграничения полномочий между регионами и центром может дать рост мощному аппарату чиновников, что, в свою очередь, негативно скажется на институте принятия именно независимых решений. С другой стороны, для центральной власти тоже нежелательно отдавать полномочия в края и области, теряя тем самым рычаги воздействия на провинцию.

Одним из проектов реформы местного самоуправления является проект федерального закона «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери», внесенного в 1996 году Правительством России в Государственную Думу. Суть этого документа – в создании определенного инвестиционного фона, связанного с изменением налоговой системы. В этом случае субъект федерации будет выступать как единый налогоплательщик и будет платить налоги в федеральный бюджет от лица всех предприятий области (края, округа, республики). Сумма налога является фиксированной. В свою очередь, субъект федерации будет иметь право подходить к каждому предприятию дифференцированно, в соответствии с возможностями, финансовым климатом и т.д. Тогда возможно привлечение отечественных и зарубежных инвесторов. Тем более важно то, что местное самоуправление, проведя маркетинговую оценку предприятий, может дать льготы на уплату налогов развивающимся предприятиям, то есть стимулировать рост промышленности в регионе.

В своей работе мы рассмотрели концепцию местного управления в целом, историю местного управления в России и сосредоточили свое внимание на местном управлении в России в середине XIX века. На основе изученного можно сказать, что система местного управления есть совокупность организационных форм осуществления местного управления в рамках муниципалитета. Под системой местного управления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно - правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций, вопросы местного значения. Кроме того, необходимо установить родство понятий «местное управление» и «местное самоуправление» и их совместимость, поскольку рознятся они лишь по масштабам и полномочиям. Местное управление – более широкая структура, чем местное самоуправление.

Можно сказать, что процесс становления системы местного управления в России – процесс очень сложный и незавершенный, поскольку в с приходом Великой Октябрьской революции году система эта была разрушена. В настоящее время с большим трудом она возрождается и преобразовывается. В то время проблемой являлась крайняя бюрократизация аппарата местного управления, проводились различные преобразования для устранения этого недостатка, но, несомненно, местное самоуправление имело много положительных моментов. Во-первых, оно противостояло монархии, сдерживало абсолютизм, централизацию власти. Кроме того, местное управление позволяло учитывать диалектику, особенности губерний, в которых оно действует, извлекать максимальную пользу из ресурсов. Местное управление также обеспечивало социальную защищенность населения, создавая ряд муниципальных учреждений.

Так или иначе, местное управление сыграло большую роль в судьбе России. Если бы оно продолжило свое существование после революции, она бы, наверное, преобразовалась до достаточно высокого уровня. Однако остается надежда на ее возрождение и модернизацию в настоящее время.

Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград: 1918.

Все губернаторы России. М.: 1997г.

1. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872.

Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. Собр. соч. в 9 т. СПб.: 1903, Т. 8

Коваленко А.И. Конституционное право РФ. М.: 1998.

Конституция РФ

Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993.

Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.: 1996.

1. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, Т. 1, 2
2. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб.: 1892, приложение.
3. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М.:1978.
4. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8.
5. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М.: 1984.
6. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: 1994.

1. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград: 1918. С.30-32. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913. С. 38-42. [↑](#footnote-ref-2)
3. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.: 1996. С. 13. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М.: 1997. С. 37. [↑](#footnote-ref-4)
5. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.. 1996. С. 13. [↑](#footnote-ref-5)
6. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: 1994. С. 172. [↑](#footnote-ref-6)
7. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: 1994. С. 17 - 21 [↑](#footnote-ref-7)
8. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.: 1996. С. 15. [↑](#footnote-ref-8)
9. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М.: 1984. С. 11. [↑](#footnote-ref-9)
10. Коваленко А.И. Конституционное право РФ. М.: 1998. С. 176. [↑](#footnote-ref-10)
11. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8. С.21. [↑](#footnote-ref-11)
12. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: 1994 , С.28. [↑](#footnote-ref-12)
13. Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. Собр. соч. в 9 т. СПб.: 1903, Т. 8, С.546. [↑](#footnote-ref-13)
14. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб.: 1892 , приложение. [↑](#footnote-ref-14)
15. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, Т. 2, с.78 [↑](#footnote-ref-15)
16. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872. [↑](#footnote-ref-16)
17. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб:1913, Т. 1, С.31-32. [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же. [↑](#footnote-ref-18)
19. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872. [↑](#footnote-ref-19)
20. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М.: 1978, С.232. [↑](#footnote-ref-20)
21. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918, С.14. [↑](#footnote-ref-21)
22. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, С. 38-42. [↑](#footnote-ref-22)
23. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993, С. 90. [↑](#footnote-ref-23)
24. Все губернаторы России. М.: 1997, С.38 [↑](#footnote-ref-24)