**Кафедра государственной, муниципальной службы и кадровой политики**

**Реферат**

по дисциплине «Муниципальное управление»

тема «Земское и городское самоуправление во второй половине XIX — начале XX в.»

Москва 2010

**Содержание**

Введение…………………………………………………………….........3

1.Понятие местного самоуправления……………….………………….4

2.Образование земских и городских самоуправленческих учреждений и система выборов земских и городских депутатов….......................................6

3.Источники доходов земств и прессинг "коронной" власти…….…19

Заключение………………………………………………………..……30

Список использованных источников и литературы ……………...…32

**Введение**

Развитие политической системы России на протяжении большей части ее исторического пути характеризовалось доминированием централизованного государства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на локальном уровне.

В дореволюционной России самоуправление имело два направления институционального развития.

Первое связано с наличием общинного землепользования и достаточно поздним освобождением крестьян от крепостной зависимости (и еще более поздним адекватным правовым оформлением частной собственности на землю). Применительно к общине правильнее говорить о специфическом квазиадминистративном механизме принятия административных решений (раскладка и сбор налогов, воинская повинность).

Второе направление развития местного самоуправления связано с появлением вначале земского (1864), а затем и городского (1870) самоуправления как режимов, выполняющих функции как государственные (решение дел публичной сферы), так и общественные (самоорганизация в целях защиты прав и интересов городских сословий и сельских обывателей, организации локального управления общими делами и имуществами).

Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с новгородской вечевой демократии), по сути, только становление земского и городского самоуправление дает начало местному самоуправлению в нашей стране в его современном понимании.

**1.Понятие местного самоуправления**

В российском законодательстве вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 года термин "местное самоуправление" почти не употреблялся. Тем не менее местное самоуправление в общепринятом смысле этого слова было введено в России в 1864 году после крестьянской реформы 1861 года и логически сопровождало эту реформу, давшую гражданскую свободу значительной части сельского населения России. Все предыдущие попытки установить в России местное управление на сколько-нибудь демократических началах (в том числе Петра I и Екатерины II) не могли дать никаких плодов в условиях господства крепостного права. Закрепощение крестьян препятствовало превращению сословных дворянских привилегий в общегражданские права, а крепостнические нравы пропитывали всю общественную атмосферу, выращивали и поддерживали бюрократический произвол на всех этажах государственного здания. Но как только узы крепостной неволи разрушились, переустройство местного управления на новых основах стало неизбежным. Уже в ходе подготовки реформы 1861 года, для многих ее участников и организаторов становилось ясным, что они послужат началом обновления всего политического быта России, одним из первых шагов которого явится установление местного самоуправления.

Комиссия, созданная для подготовки реформы губернских и уездных учреждений, проектировала местное самоуправление, исходя первоначально из самых прогрессивных демократических идей. [с.39] В материалах комиссии содержится утверждение, что земским учреждениям (именно так именовались вводимые органы местного самоуправления, хотя в обширной научной литературе того времени они рассматривались как органы самоуправления), должна быть предоставлена действительная и самостоятельная власть в заведывании делами местного интереса, местного хозяйства губернии и уездов.

Комиссия заявляет далее, что участие двух различных по своему началу властей в управлении местными делами, как показывает опыт, не принесет полезных результатов. Поэтому, обеспечивая независимость и самостоятельность земских учреждений, следует предоставить правительственной власти лишь надзор за законностью состоявшихся уже постановлений и установить ответственность земских учреждений за незаконные действия перед судом.

Члены комиссии выступили за устранение сословного принципа при формировании земских органов. Однако все эти и другие прогрессивные идеи на практике претерпели существенные изменения. Земские учреждения, как и городские органы самоуправления, предстали в Положении 1864 года о земских учреждениях и в Городовом положении 1870 года далеко не в том виде, как они первоначально планировались либеральными членами Комиссии.

Прежде всего самоуправление устанавливалось в границах административно-территориальных единиц - уезда, губернии и, отдельно, города. Логично и демократично было бы приблизить самоуправление к волости, основу которой составляла община сельских жителей. Но в коренных российских губерниях крестьянская община была сословной единицей. Поэтому самоуправление на первом деревенском всесословным уровне установлено было лишь в Финляндии, губерниях царства Польского и в прибалтийских губерниях. В Финляндии, например, учреждены были сельские и городские самоуправленческие всесословные общины, которые, впрочем, по замечанию некоторых государствоведов, были организованы по образцу шведских общин и регулировались Законом 1865 года, представлявшим собой даже в подробностях сколок со шведского общинного устава 1862 года.[с.40]

**2.Образование земских и городских самоуправленческих учреждений и система выборов земских депутатов**

Земские и городские самоуправленческие учреждения были образованы наряду с правительственными, не будучи с ними внутренне связанными в одну общую систему самоуправления. Все местное самоуправление оказалось поэтому проникнуто дуализмом, базирующемся на противопоставлении правительственного и земского начала.[с.40]

Некоторые наши современные исследователи, ратующие за использование в организации современного российского местного самоуправления земского опыта, видят в дуализме земства уникальность его организации, рассуждая при этом о параллельности систем управления - государственной и представительной, избираемой населением и ностальгируя по ней. Конечно, если бы обе системы управления, действуя рядом, не вмешивались в дела друг друга и придерживались строя взаимоотношений, в котором обеспечивалась самостоятельность действий каждого, то можно было бы говорить об открытии Россией еще одной системы местного самоуправления, никем не испытанной, но реальной и подходящей для заимствования без опасности для судьбы самоуправления. Но в том то и дело, что дуализм местного самоуправления сочетался с нежеланием царского правительства выпускать местное самоуправление из поля своего зрения. И если по положению 1868 года давление царских чиновников на земства и городское управление ограничивалось, то позднее в период наступления реакции оно существенно усилилось. Уже Положение о земских учреждениях 1890 года и Городовое положение 1892 года существенно усилило бюрократический надзор за выборными органами местного самоуправления. И когда мы говорим о достижениях земских учреждений в организации народных школ, больниц, библиотек, то должны отметить, что все это делалось не благодаря "дуализму" земства, а вопреки ему, вопреки нажиму, который постоянно испытывали земские учреждения со стороны правительственных властей. И этот нажим не был спонтанным, он был запрограммирован в законодательных актах, посвященных сельскому и городскому местному самоуправлению. Так что с точки зрения организации местного самоуправления в России во второй половине XIX и начале XX веков, его опытом можно воспользоваться в весьма ограниченной степени (хотя, безусловно, в этой сфере есть моменты, интересные для нашей нынешней практики местного самоуправления).

Вряд ли можно применять сейчас систему выборов земских гласных (депутатов), основывавшуюся на делении выборщиков по сословиям и требовавшую для участия в выборах обладания определенным числом земельных десятин и немалым другим недвижимым имуществом. По Положению 1864 года выборы в уездные земские представительные учреждения проводились на трех избирательных съездах - уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. Губернские гласные избирались уездными земскими собраниями - то есть на двухстепенной основе.

Учрежденное Положением 1864 года деление выборщиков по куриям, где немалое значение имел имущественный ценз, оказалось недостаточным для обеспечения преимущественного участия в земских учреждениях дворян. Поэтому Положение 1890 года заменило эту группировку избирателей на другую - чисто сословную. Где бы и каким бы имуществом человек ни владел, он участвовал теперь в земских выборах с избирателями одного с ним сословия. Вместо трех создавалось два избирательных собрания (одно из избирателей - дворян, потомственных и личных; другое из лиц, принадлежащих к одному из городских со­стояний). Крестьяне избирали теперь гласных тоже отдельно, но не в избирательных собраниях, а на волостных сходах. Как и прежде, к избранию гласных крестьян применялась система косвенных выборов. Они избирали не гласных, а кандидатов в гласные по одному от каждой волости, но теперь гласные назначались губернатором из числа этих кандидатов. Искажение самого принципа выборности при таком порядке очевидно. Смысл его в том, чтобы не допускать проникновения в состав гласных "неблагонадежных" крестьян.

Если в Положении 1864 года для избирательных съездов крестьян была сделана оговорка о том, что они могут избирать и членов съезда уездных землевладельцев, и священнослужителей, то Положение 1890 г., стремясь последовательно провести в организации земских выборов сословное начало, исключило эту оговорку. [с.41] Крестьяне могли теперь избирать гласных только от крестьян. Запрещение духовенству участвовать в избирательных съездах закон распространил на все христианские исповедания. Евреи вовсе не допускались к участию в земском представительстве.

Интересно с позиций сегодняшней практики выборов в органы местного самоуправления, что как в 1864, так и в 1890 году устанавливались общие ограничения для участия в выборах: лишались права участвовать в избирательных собраниях лично за себя или в качестве представителя, а равно права участвовать в избирательных съезда лица, "подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение права состояния, либо исключение из службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного или полученного через обман имущества и ростовщиче­ство, когда они судейскими приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они были освобождены от наказания за Давностью, примирением, силою Всемилостивейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; отрешенные по судебным приговорам от должности - в течение трех лет со времени отрешения, хотя бы они и были освобождены от сего наказания за давностью силою Всемилостивейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных действиях, означенных выше, или влекущие за собой отрешение от должности; подвергшиеся несостоятельности, впредь до определения свойства ее, а из лиц, которых дела сего рода приведены уже к окончанию - все несостоятельные, кроме признанных несчастными; лишенные духовного сана или звания за пороки, или исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат; состоящие под негласным надзором полиции".

Такие ограничения не согласуются с нынешними законодательными установлениями о всеобщем избирательном праве. Хотя можно с достаточной степенью уверенности предположить, что они обеспечивали чистоту состава представительных органов местного самоуправления, ограждая его от проникновения уголовных или тяготеющим к ним элементов. Вряд ли применимы эти ограничения теперь, когда политические права граждан в их широком составе и содержании закреплены не только внутригосударственными законодательными актами, но и в международных декларациях и соглашениях. Поэтому в условиях, когда криминальные элементы не только открыто участвуют в выборах, но и избираются в представительные органы всех уровней, особенно в органы местного самоуправления, бороться с этим явлением надо не путем ограничений в избирательных правах, которые применялись прежде, а другими способами.

В отличие от выборов в земские собрания Городовое положение 1870 года отказалось от сословной организации выборов городских гласных. Положение 1870 года установило податный (налоговый) ценз и группировку избирателей на три разряда согласно размеру уплачиваемых каждым избирателем прямых налогов в пользу города. Новое Городовое положение 1892 года отказалось от трехклассной системы, заменило податный ценз имущественным. Правом участия в городских выборах стали пользоваться, во-первых, собственники или пожизненные владельцы недвижимого имущества, находящегося в пределах города и оценочного в пользу города сбора в столицах - не менее 3000 р.; в городах же с численностью населения, превышающей 100000 - не менее 1500 р.; в городах губернских, областных и образующих градоначальство и более значительных уездных - не менее 1000 р.; в остальных - не менее 300 р.; во-вторых, содержатели торгово-промышленных предприятий, заведений, требующих выборки гильдейского свидетельства, причем в столицах - непременно первой гильдии. Избиратели группировались по территориальному принципу, причем в многолюдных городах создавалось несколько избирательных собраний по участкам города. Число гласных, подлежавших избранию от каждого участка, определялось пропорционально числу избирателей.

Поначалу и в городах хотели группировать избирателей по сословному принципу, но затем это было признано невозможным, поскольку нет никаких оснований разделять городских избирателей на группы в зависимости от принадлежности к городским сословиям. Такая группировка привела бы на практике к тому, что избиратели, имеющие одинаковые интересы, окажутся разделенными, а ничего общего между собой не имеющие - соединенными, и все это на основании одной формальной приписки к другому городскому состоянию, никакой связи с городом и городским хозяйством не устанавливающей.

Другие условия избирательного права для городских выборов в общем те же, что и для земских, но Городовое положение 1892 года присоединяет к ним еще два ограничения, лишающие права выбора: во-первых, содержателей и сидельцев винных и ведерных лавок и питейных домов и, во-вторых, лиц, за которыми числятся недоимки по город­ским сборам свыше полугодового оклада.

Гласные земских собраний избираются на три года, гласные городских дум - на четыре. В состав уездного земского собрания кроме гласных входят представители ведомства государственных имуществ и удельного (по одному от каждого), назначаемые начальником местного управления земледелия и государственных имуществ и соответствующим министром, если в уезде имеются казенные или удельные земли; депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признает полезным его назначе­ние; городской голова главного города уезда; председатель и члены уездной управы, хотя бы они и не состояли гласными. Кроме того, в заседании земского собрания участвуют инспектор сельского хозяйства по приглашению председателя собрания и - при обсуждении собранием плана действий по выдаче ссуд на сельскохозяйственные улучшения - представитель главного управления землеустройства и земледелия по назначению главного управляющего землеустройством и земледелием.

Губернское земское собрание составляется из уездных гласных (в городах Санкт-Петербурге, Москве и Одессе). Губернские гласные избираются местными городскими думами из числа их гласных и, кроме того, из всех уездных представителей дворянства, местных управляющих государственным имуществом и удельным управлением, депутатов от духовного ведомства, а также председателя и членов губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными, и некоторые другие губернские чиновники.

Первоначально при подготовке еще Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года проектировалось избирать гласных губернских, как и гласных уездных дум, собраниями избирателей, чем было бы обеспечено представительство всех социальных групп местного общества. Иначе, как предупреждали некоторые члены комиссий, готовившие проект Положения, губернские собрания могут оказаться состоящими из одних дворян. Их противники указывали на то, что губернские гласные, будучи избранными членами уездного собрания, которые в свою очередь называются избирателями от различных частей населения, будут точно так представлять население, как если бы они были избраны непосредственно съездами уездных избирателей. Возобладала именно эта точка зрения. В результате на практике получилось то, о чем предупреждали ее противники. Общее число губернских гласных в 1885-1886 годах было 2284, из них дворян и чиновников 1682, то есть 81%.

Городские думы составлялись под председательством головы из числа гласных, избираемых на четыре года. Кроме того, в собраниях думы участвовали с правом ре­шающего голоса председатели местной уездной земской управы и депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признавало полезным его назначение. Городовое положение 1870 года устанавливало минимум в 30 и максимум (для Санкт-Петербурга) в 252 гласных. Городовое положение 1892 года существенно сократило численный состав дум - минимум в 20 и максимум в 160 гласных.

Составители Городового положения, находя, что многолюдность состава думы препятствует эффективности ее работы, предполагали установить минимум в 15 и максимум в 120 гласных. Но Государственный Совет нашел такое сокращение чрезмерным, поскольку в городах с более или менее сложным хозяйством члены думы не смогли бы справиться со своими задачами.

Управы - как земские, так и городские, могли приглашать лиц, не состоящих гласными, для управления земскими и городскими имуществом и заведениями, а также для исполнения таких обязанностей, которые по своему свойству требуют особых познаний и подготовки. Это в собственном и смысле слова были земские служащие, в число которых входили и руководители управленческих подразделений управ, директора школ, училищ, медицинских учреждений, библиотек, домов для престарелых и сирот, врачи, учителя, библиотекари, статистики и т.д. Именно из этой среды главным образом формировался слой "земской интеллигенции", так много сделавшей для улучшения жизни и развития, пользуясь современным термином, социально-бытовой инфраструктуры сельских и городских поселений. Эти люди действовали, руководствуясь не только решениями земских и городских собраний и управ, но повинуясь гражданскому долгу. Получая совсем небольшие оклады, размер которых находился под неусыпным надзором губернатора, земские служащие в массе своей шли по зову чести и совести на самые трудные участки работы, заброшенные и совсем не тронутые заботой царских чиновников. Именно благодаря этим людям в памяти потомков понятие "земство" связывается с таким периодом в жизни российской провинции, когда в ней вопреки отжившим традициям и новым препонам стали нарождаться ростки цивилизации, благоустроенного существования жителей городов и сел.

Очередные земские собрания, на которых рассматривались разнообразные вопросы местной жизни, собирались один раз в год, уездные - на десять дней, губернские - на двадцать, но по ходу собраний сроки могли быть продлены губернатором "в мере действительной необходимости". Чрезвычайные собрания назначались или разрешались губернатором с точным указанием вопросов, подлежащих их обсуждению. Если губернатор "встретит затруднения в разрешении созыва собрания, то он "представляет о сем на усмотрение министра внутренних дел".

В отличие от земств, городские думы собираются на очередные собрания не реже четырех раз в год и не чаще двух раз в месяц. Гласным, живущим бок о бок в одном городе, не трудно собираться каждый раз, когда этого требует дело. В Городовом положении было оговорено, что если назначенные дела не будут окончены в один день, то рассмотрение их продолжается в следующие затем дни. Так как продолжительность отдельного очередного собрания ничем не оговаривалась, то фактически заседания думы в некоторых городах превращались почти в постоянные, непрерывные. При этом гласные городских дум, как и земские гласные, выполняли свои обязанности безвозмездно.

Чрезвычайные собрания городской думы, как и земские собрания, могли быть открываемы с разрешения или по распоряжению: в Москве - генерал-губернатора, в прочих городских поселениях - губернатора.

Сказанное подтверждает, что "дуализм" учреждений местного самоуправления отнюдь не был идентичен "параллельному" сосуществованию двух властей. Решающее слово по организационным делам зачастую принадлежало правительственным чиновникам, которые к тому же включались напрямую в состав избираемых представительных учреждений местного самоуправления. Это было еще заметнее в организации управ - исполнительных органов земских собраний и городских дум.

Как по Положению 1864 года, так и по Положению 1892 года, выбор всего состава управ был предоставлен земскому собранию и городской думе. Однако по Положению 1892 года на должность председателя управы, а в городе на должности городского головы и члена управы могли избираться лица, имеющие право поступления на государственную службу. По Положению 1864 года правительственными властями утверждались только председатель земской управы, по Положению же 1892 года - все члены управы; столичные городские головы вообще назначались царем от представления Министерства внутренних дел, товарищи городских голов и городские головы губернских, областных городов и городов, образующих градоначальства, утверждались министром внутренних дел, головы других городов - губернатором.

В Положении 1864 года не было прямо указано на последствия неутверждения избираемого в председатели управы. В Положении 1892 года указано: в случае неутверждения избранных в управу лиц назначаются новые выборы, на которых неутвержденные лица уже не могут баллотироваться, и в случае неутверждения вновь избранных, должности в управе замещаются по назначению министра внутренних дел или губернатора, с тем ограничением, что назначаться могут лишь лица, имеющие право быть избранными в качестве гласных. В городах последствия неутверждения были те же. [с.44]

При подготовке Положения 1892 г. Министерством внутренних дел предлагалось вместо выборных управ учредить земские присутствующие, состоящие из членов, назначаемых правительством. Это логично вело вообще к замене земских учреждений государственными. Поэтому от предложений Министерства отказались, но зато Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1892 года признало выборных членов уездов состоящими на государственной службе с вытекающими отсюда последствиями: теперь вопрос об ответственности (уголовной и дисциплинарной) членов управ возбуждался не только соответствующим земским собранием, как было по Положению 1864 года, но и губернатором. Замечания и выговоры членам земских управ делались губернским по земским делам присутствием, в других случаях - для членов губернских управ - дисциплинарные взыскания налагались постановлением совета министров внутренних дел с утверждением министра. Таким образом зависимость земских управ от правительственных учреждений существенно укрепилась.

К числу дел, которыми призваны были заниматься земские органы, Положение 1890 г., относило заведывание местными губернскими и уездными земскими повинностями, заведывание капиталами и другими имуществами земства; попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание помощи нуждающемуся населению разрешенными законом способами; содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог; устройство и содержание земской почты; заведывание взаимным земским страхованием имуществ; заведывание земскими лечебными и благотворительными учреждениями; участие в мероприятиях по охране народного здравия, развитие средств врачебной помощи населению; забота по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устроении селений; попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании содержимыми за счет земств школьными и другими учебными заведениями; воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; удовлетворение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; дела, предоставленные ведению земских учреждений на основании особых законоположений и уставов. Причем при разграничении обязанностей между губернскими и уездными земствами исходили в соответствии со ст. 3 Положения из того, что к ведению губернских земских учреждений относятся те из предписанных дел, которые касаются всей губернии или нескольких уездов, а к ведению уездных зем­ских учреждений - те, которые затрагивают каждый отдельный уезд.[с.45]

Кроме того, уездные и губернские земские учреждения участвовали в делах, которые не относились Положением к обоим уровням земства. В частности, уездные земства участвовали в формировании низшего звена системы российских судов, выбирая мировых судей. Выборы производились в очередных заседаниях уездных земских собраний в порядке, установленном для выборов в земские собрания. Список кандидатов в мировые судьи составлялся предводителем уездного дворянства и утверждался губернатором. Списки избранных в мировые судьи представлялись на утверждение сенату.[с45]

Что касается органов городского самоуправления, то содержание их деятельности примерно такое же, что и у земских учреждений. Городскому самоуправлению не предоставлялись, естественно, попечение о земледелии и содержание почт. Вместе с тем города призваны были заниматься устройством музеев, театров и других подобного рода учреждений, водоснабжением и освоением городов, а также попечением об устройстве православных храмов и поддержанием их "в исправности и благолепии", а равно попечение об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозных чувств и поднятие нравственности городского населения.

Таким образом, круг ведения земских учреждений и городских самоуправленческих установлений по буквальному смыслу закона был достаточно широк. Причем закон 1892 г. многим отличался от закона 1864 г. Но такой размашистый стиль регламентации полномочий местного самоуправления сочетался с чрезвычайно скрупулезным определением прав и обязанностей местного самоуправления, учреждаемым другими законами и уставами и ставя­щим самостоятельность действия земских и городских собраний и управ в жесткие ограничительные рамки.

Прав был А. Васильчиков, когда писал: "... круг действий земских учреждений в России касается всех частей внутреннего управления... До какой степени их ведение независимо и самостоятельно при существующих административных порядках, действительно ли это участие, попечение, заведывание, предоставленное по закону местным жителям, достаточно ли обеспечены земские интересы этим либеральным, но несколько голословным перечнем занятий - это другой вопрос". И решался этот другой во­прос отнюдь не в пользу широкой самостоятельности земств Уставом о земских повинностях, Положением об управлении земским хозяйством, Уставом о воинской повинности, Уставом Лесным, Уставом об общественном призрении, Уставом об обеспечении народного продовольствия, Уставом врачебным и многими другими законами, положениями и инструкциями.[с.46]

Положение о губернских и уездных земских учреждениях прямо ссылалось на другие законодательные акты при регламентации важнейших вопросов деятельности земств. В содержащихся в нем правилах о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок (предшественники нынешних местных бюджетов) прямо указывалось, что в смету должны быть внесены все расходы обязательные для земства на основании Устава о земских повинностях, а также других уставов, положений и узаконении. Внесение же в смету необязательных расходов зависит от усмотрения земских собраний. Но что такое обязательные расходы по Уставу о земских повинностях? Не перечисляя всех их, укажем, что в их число входило сооружение и содержание в исправности состоящих в ведении земства грунтовых дорог, устройство и ремонт верстовых столбов и столбов на границах уездов и губерний, выплаты прогонных и порционных денег чинам строительных отделений губернских правлений, отряжаемых по строительным и дорожным делам местного земства, содержание подвод для разъездов должностных лиц и для земской почты; суточное содержание чиновников, командируемых внутри губернии по делам земств; ежегодный отпуск сумм на усиление средств казначейства; расходы по передвижению в губернии уездной полицейской стражи; обязательное пособие на содержание состоящих в ведении правительства учебных заведений; расходы, обязательные для земств на основании Устава общественного призрения. К числу натуральных повинностей принадлежали содержание в исправности почтовых, торговых и военных дорог, соединяющих города - губернские, уездные и иные - между собой и с местами пристаней с крепостями и другими военными пунктами, содержание подвод для разъездов по делам службы в определенных случаях должностных лиц гражданского ведомства, снабжение квартирами и квартирными потребностями в городах и селениях чинов уездной полиции, а также некоторых чинов гражданского ведомства.[с.46,47]

В сущности, это в большинстве своем государственные заботы "на местности", возложенные на плечи земских учреждений. Ни о народном образовании (кроме школ, находящихся в ведении правительства), ни о здравоохранении, ни о благоустройстве в собственном смысле слова в Положении ничего нет. В сметах расходов должны быть согласно ст. 156 Положения подробно и по установленной единообразной форме исчислены все статьи предполагаемых расходов с показанием, к какому именно роду и виду повинностей относится каждая статья. В соответствии со статьей 157 Положения "При составлении сметы соблюдается в назначении издержек надлежащая постепенность. Прежде в оную вносятся расходы необходимые и потом уже очевидно полезные". Причем необходимыми считаются те, которые ближайшим образом связаны с исполнением государственных обязанностей. "Расходы, коих цель есть украшение какой-либо местности, допускаются только в самых благоприятных обстоятельствах, когда нет в виду других необходимых или соединенных с очевидной и важной пользой расходов уже более или менее значительных по соразмерности со средствами земства". Что такое расходы "на украшение местности" - не указывалось. [с.47] В смысл этой формулы вряд ли можно было вложить расходы на благоустройство, на создание новых школ, библиотек или на другие подобные цели. Они не были "необходимыми" расходами.

**3.Источники доходов земств и прессинг "коронной" власти**

Для исполнения перечисленных других земских повинностей Положение определяло источники доходов земств, порядок взимания земских сборов, процедуру составления смет и раскладок, исполнения росписи земских повинностей, контроля за финансовой деятельностью со стороны правительственных властей. Причем регламентировалось это более подробно и детально, чем в Положении о губернских и уездных земских учреждениях. К доходам земств относились сборы: 1) с недвижимых имуществ в городах и уездах, как то: с земель жилых домов и фабричных, заводских и торговых помещений и вообще со всякого рода зданий и сооружений за некоторыми исключениями; 2) с промысловых свидетельств; 3) с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам, находящимся в ведении земств; 4) с лиц и установлений, не исполняющих натуральных повинностей по истреблению вредных для полей и лугов насекомых и животных. Кроме того, в доход земств поступали: транспортный сбор, взимаемый с заведений трактирного промысла вне городских поселений; судебная пошлина; сбор со свидетельств, выдаваемых мировыми судьями на право ходатайства по чужим делам, производящимся в мировых судебных установлениях, вычеты из жалования и других окладов у чиновников земств и др.

Интересен был сам подход к определению размеров земских сборов. Вначале земства определяли, сколько им потребуется средств на осуществление земских повинностей, прибавляя к этой сумме другие "необязательные" траты. Общая сумма распределялась ("раскладывалась") между указанными в законе плательщиками земских сборов. Таким образом, процесс начинался "снизу". Разумеется, для объективной раскладки необходимы были немалые усилия по оценке имуществ, с которых взимались сборы. Для этого существовали специальные губернские и уездные оценочные комиссии. Например, в уездах в их состав входили уездный представитель дворянства, податный инспектор, один из участковых земских начальников по наз­начению губернатора, представитель уездной земской управы, два члена уездного земского собрания, два члена от городской думы уездного города по ее выбору, а также членов от ведомств (государственных имуществ, уделов и горного, по одному от каждого в тех уездах, где существуют казенные и удельные имущества и горные промыслы). Уже сам состав оценочных комиссий не позволял никаких вольностей в пользу увеличения окладов имущих слоев. Кроме того, самим законом устанавливались жесткие правила оценки, которые освобождали от обложения такие объекты, которые обеспечивали преимущества более зажиточным категориям населения как дворянского, так и купеческого сословий, а также предпринимателей-промышленников.[с.48]

Сначала общие основания оценки недвижимых имуществ составлялись губернской оценочной комиссией, затем они сообщались на заключение уездным земским собраниям и уездным оценочным комиссиям. Следующий этап - передача исправленных оценок с учетом мнений уездных земств на заключение губернского земского собрания. Однако этим дело не кончалось. Если соглашение между губернским собранием и губернской оценочной комиссией не достигалось, а также если заявлял возражение против оснований оценки губернатор или управляющий казенной палатой, то дело представлялось на разрешение министра финансов по соглашению с министром внутренних дел и другими министрами "по принадлежности".

Таким образом процент оценки имущества для последующего определения налоговых сумм заключался для земств в строгие законодательные рамки. То же самое и с последующим распределением взимаемых сумм по конкретным налогоплательщикам и составлением смет расходов. Эти два этапа расписаны в Законе о земских повинностях в мельчайших деталях, причем оба этапа поставлены под контроль правительственных чиновников. [с49] Достаточно процитировать несколько статей Устава о земских повинностях, чтобы стала ясна сила административного пресса, давившего на земские финансы и их деятельность, связанную с определением доходов и расходов. Каждое министерство или главное управление получало из губернии нроекты смет и раскладок денежных земских повинностей (кроме денежных существовали и натуральные земские повинности) и рассматривало их, "соображая подробности каждого проекта с общими правилами и с положением губернии, из которой поступил проект, сравнивая оный с утвержденными раскладками и сметами истекающего трехлетия"; изыскивались причины возвышения или понижения сметных и раскладочных статей с тем, чтобы никакая статья издержек, законом не установленная, не оставалась в сметах, изыскивались меры к возможному уменьшению расходов, как по числу, так и по цене предметов, и заключения свои по рассмотренному проекту сообщались министру финансов, у которого они сосредоточивались из всех министерств.

Министр финансов составлял проект общей росписи по денежным сборам и расходам по земским повинностям нового трехлетия. В ней по установленной форме предназначалось: 1) сколько сумм, в каких губерниях, из каких источников следует собрать в казначейство на земские и частные дворянские повинности, ежегодно и в течение всего трехлетия; 2) сколько из сих сумм подлежит израсходовать на каждый род и вид повинностей в той самой губернии (или области), к которой принадлежат те местности. Затем общая роспись сборов и расходов по земским повинностям нового трехлетия утверждалась законодательным порядком, а потом "восходила на Высочайшее усмотрение". В каждую губернию поступали выписки из общей росписи о денежных земских повинностях, а также выписки из подлинных смет и раскладок с теми исправле­ниями, какие по заключению министерств и главных управлений и законодательном рассмотрении состоялись и Высочайше утверждены.

Характеризуя систему составления земскими учреждениями смет и раскладок, порядок расходования собранных налогов, А. Васильчиков подчеркивал, что право самообложения не может быть предоставлено неограниченному произволу местных учреждений, это право есть неотъемлемая принадлежность верховной власти, и без потрясений всего государственного механизма не может быть изъята из круга действий центрального правительства, самодержавного или представительного. Он так определял оптимальную схему действий земских властей в финансовой сфере: а) определение местных потребностей на предметы расходов, установленные общими государственными узаконениями; б) раскладку этих расходов по нормам и правилам, узаконенным высшим правительством и на те предметы, которые обложению подлежат; в) самостоятельное и независимое производство расходов по всем предметам ведомства земских учреждении.

А. Васильчиков издал свой капитальный труд о самоуправлении в 1870-1871 годах. Он не мог сообщить читателю, что расходование земствами установленных в сметах сумм вскоре после издания Положения о земских учреждениях 1864 г. тоже было поставлено под контроль правительственных чиновников. Согласно Уставу о земских повинностях 1899 года и дополнений к нему 1906 и 1908 годов расходы по земским сметам, деятельность земств по договорам и соглашениям ("при займах, покупках и иных действиях, по исполнению повинности хозяйственным образом") были вменены "тщательному наблюдению губернатора".

И вот такого рода земская система налогообложения, по мнению некоторых авторов, упрекающих "современных первооткрывателей самоуправления" в "невежестве" и претендующих на свою исключительную компетентность в этих делах, "сейчас как никогда может быть востребована". Воистину надо совершенно не знать реалий российского местного самоуправления конца XIX века, чтобы призывать к использованию опыта организации его финансов.

Пожалуй, самая неприемлемая для нынешней нашей практики черта организации всей деятельности, в том числе в сфере финансовой, земского и городского самоуправления того времени заключалась именно в том, что оно было под прессингом "коронной" власти. Стремление к этому было заметно уже в 1864 году при установлении новых форм местного самоуправления, но наиболее жесткие правила определялись в Положении 1890 г. и некоторых последующих законоположениях. Расширилось само "поле надзора". Если прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворечением земских собраний требованию закона и общим государственным интересам, то теперь надзору со стороны чиновников подлежало соблюдение земствами местных интересов. Как и прежде, губернатор или министр внутренних дел утверждал решения по ряду дел, но если до 1890 года для такого утверждения был установлен определенный срок (для губернатора семидневный, для министра двухнедельный), после чего постановление земского собрания считалось утвержденным, то теперь по Положению 1890 года не устанавливалось никакого срока. Постановления, требующие утверждения, не приводились в исполнение, пока правительственные чиновники не соизволяли их утвердить. При этом необходимо учесть, что перечень утверждаемых решений был весьма широк и включал: постановление земских собраний о разделении земских путей сообщения на губернское и уездное, об изменении направления земских дорог, об учреждении выставок местных произведений, об открытии новых ярмарок, об установлении такс за проезд в легковых извозчиках и других общественных экипажах, об установлении сборов с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам и т.д.; для утверждения министром внутренних дел - о разделении имуществ и заведений общественного призрения на губернские и уездные, о переложении натуральных повинностей в денежные, о займах и др.

Если губернатор не сочтет нужным утверждать решение земства, то дело не представляется, как было прежде, на вторичное обсуждение земского собрания или на разрешение сената. Оно направляется на рассмотрение нового органа надзора за земскими учреждениями - губернского по земским и городским делам присутствия, состоящего под председательством губернатора из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя губернской земской управы и одного члена, избираемого губернским собранием из членов управы или гласных. Но если губернатор не соглашается с решением большинства членов присутствия, то он представляет дело на усмотрение министра внутренних дел.

Губернатору, как и раньше, Положением 1890 года предоставлено право приостанавливать постановления земских собраний. Однако вместо недельного установлен двухнедельный срок такого приостановления. Поводами к при­остановлению служат как несоответствие акта закону, так и его нецелесообразность. Причем окончательное решение об отмене незаконных постановлений предоставлено сенату, а нецелесообразных - государственному совету и комитету министров.[с.50]

Такой же строгий надзор был установлен и за городским самоуправлением. [с.50] Все постановления городских дум и земских собраний представлялись губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение, если найдет их незаконными или нецелесообразными. Вопросы о незаконности думских постановлений разрешаются в том же порядке, как по земскому самоуправлению - губернским присутствием и сенатом. Вопросы о нецелесообразности постановлений городских дум решаются в том же порядке, что и постановления земских дум только в том случае, если речь идет о повышении городского обложения против определяемого думой размера. В других случаях установленный для отмены нецелесообразных постановлений земских собраний порядок применялся только для столиц, губернских и областных городов, городов, составляющих градоначальство, и для тех уездных городов, которые внесены в особое расписание, составляемое министром внутренних дел и утверждаемое царем по предложению комитета министров.

Постановления городских дум по ряду вопросов требовали утверждения губернатора или министра внутренних дел. В этом отношении не все города была поставлены в одинаковые условия. Проводилось различие между столицами, губернскими, областными, градоначальственными и остальными городами так, что круг дел, постановления по которым требуют министерского утверждения, был шире для губернских городов, чем для остальных и еще шире - для столиц.[с.50]

Поначалу земские собрания и городские думы не имели права издания общеобязательных решений. Затем сначала городские, потом и земские, главным образом губернские, собрания такое право получили. Причем обязательную силу эти решения приобретали не иначе как с утверждения правительственной власти.

Вся история деятельности земских и городских учреждений самоуправления в России в рассматриваемый период характерна их постоянными конфликтами с правительственными установлениями. Споры велись по поводу расширения источников земских доходов, об отмене правительственного утверждения председателей управ и права губернатора не утверждать некоторые постановления земских собраний и управ, предметов ведения земств и др.. Далеко не всегда земства в этих спорах и конфликтах оказывалось победителями. И все-таки благодаря воле, настойчивости, готовности при всех условиях добиваться практических целей, земство постепенно утверждало в обществе и в правительственных сферах понимание того, что исполнение казенных повинностей вовсе не является основной его задачей, и что оно может принести государству и россиянам гораздо больше пользы, решая и Другие проблемы.

Земствам принадлежит главная заслуга в организации медицинской помощи в деревне. Со второй половины 80-х годов утверждается система земских медицинских стационаров: больницы в уездных городах, лечебницы с кроватями и приемным покоем для амбулаторных больных в больших селениях - центрах медицинских участков. Лечебно-профилактическая служба со временем выросла у земств в самостоятельную отрасль.[с.51]

До 1864 года в России почти не было сельских школ. К 1910 году существовало уже около 28 тысяч земских школ. Это стало возможным не только за счет земских средств, которые росли в сметах земских учреждений, но и за счет единовременных дотаций на народное образование, выделяемых правительством земствам и городам после революции 1905-1907 годов. Благодаря заботам земств была создана сеть библиотек. В 1898 году было более 2 тысяч школьных и 3 тысяч внешкольных библиотек, а к 1910 году - всего более 30 тысяч. Земства помогали развитию мелкой земледельческой и кустарно-ремесленной промышленности. В ряде земств создавались специальные капиталы для помощи обезземелившимся крестьянам. Агрономическая служба к 1910 году была налажена в 310 уездах. Около 1500 земских агрономов помогали крестьянским хозяйствам.[с.51]

Сделано было немало. И самое удивительное, что сделано при полном отсутствии в арсенале земств принудительных мер. Это были учреждения "с компетенцией, но без власти". Решения земских учреждений, кроме небольшого их круга, не были обязательными для населения. В сущности, две причины способствовали достижению довольно внушительных по тому времени результатов. Об одной уже было сказано - это энтузиазм и преданность делу земских деятелей, особенно из среды интеллигенции. Вторая причина - в наличии у земств особой власти - власти экономической, власти денег. В условиях товарно-рыночного хозяйства, действуя как юридические лица, защищенные гражданско-правовыми установлениями, земства командовали деньгами, которые сами делали свое дело без понуканий и административных принуждений.

Отсюда можно сделать глобальный вывод, основанный на опыте не только российского земства - местное самоуправление, реальное, настоящее - это дитя рынка. Не случайно оно развивалось в России в классическом для местного самоуправления направлении по мере становления здесь капиталистического общества. Его социальную основу составляли хозяева - собственники самого разного калибра и характера. И несмотря на сопротивление царского чиновничества, палки, вставляемые им в колеса самоуправления, реакционные сословные ограничения и традиции, оно неуклонно завоевывало усилиями людей "нового призыва" все более широкие позиции.[с.52]

К сожалению, местное самоуправление не получило в рассматриваемый период полного расцвета. Слишком велика была инерция веков, самодержавного правления. Не будем забывать - даже территориально земское и городское самоуправление было введено в России главным образом в коренных ее губерниях. Его вплоть до февральской революции не было в Сибири, Туркестане, на Кавказе, в западных губерниях. Застряли в царских канцеляриях и идеи либеральных земцев о введении так называемой "мелкой земской единицы", то есть об утверждении земств в волостях. Таким образом, система земских учреждений оказалась недостроенной в низовом ее звене. В волостях командовали земские начальники, появившиеся здесь в соответствии с Положением 1889 года, установившие надзор над всеми установлениями крестьянских обществ и заменившие собой мировых судей.

Временному правительству, созданному в результате февральской буржуазно-демократической революции, пришлось браться за достройку местного самоуправления. Хотя принятым этим правительством законодательным актам о местном самоуправлении не суждено было осуществиться, само направление их, идейное содержание весьма характерно. Кроме того, что местное самоуправление вводилось согласно предписаниям Временного правительства повсеместно, завершена была система органов этого самоуправления. Учреждалось волостное земство, самоуправ­ление вводилось также в железнодорожных, пристанционных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых и даже дачных поселках, если там имелись достаточно выраженные местные потребности. Для староземских губерний, где земское хозяйство тесно срослось с городским, определялись условия выделения городов из земства. Местное самоуправление, таким образом, приближалось к населению. Но это была не единственная черта новой реформы.[с.53]

Упразднялся дуализм земского и городского самоуправления. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, ему передавалась вся власть на местах. К новым функциям местного самоуправления было отнесено оказание юридической помощи населению, заведывание школьным делом в полном объеме, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведывание милицией, то есть дела государственного значения.[с.54]

Волостные, уездные и городские гласные должны были выбираться на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права, по мажоритарной или пропорциональной системам. Гласные губернских собраний избирались уездными и городскими думами. В состав земских и городских собраний входили только гласные, никакие чиновники "со стороны" в них не допускались. Гласные выполняли свои обязанности безвозмездно.

Земские и городские собрания, как и прежде, избирали свои исполнительные органы - управы, но состав управ никем не утверждался. За управами оставалось право избирать особых лиц для заведывания отдельными отраслями местного хозяйства и специальных сборщиков. Однако земские служащие перестали утверждаться в долности административным аппаратом.

Государственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществлялся комиссарами Временного правительства. Он выражался в форме протестов на решения органов самоуправления. Эти протесты вносились в соответствующие суды только по причинам, связанным с нарушениями органами местного самоуправления закона.[с.54]

Упорядочивались функции местного самоуправления, облагалась по-прежнему недвижимость. И хотя по условиям военного времени был приостановлен рост пособий самоуправлений из казны, устанавливались новые объекты обложения налогами для земств. Четко отграничивались финансовые права органов местного самоуправления разных уровней.[с.54]

Таким образом очевидно, что Временное правительство, реформируя местное самоуправление, двигалось в сторону общеевропейских стандартов в данной сфере, стремясь в меру возможного к демократизации управления на местах. Возлагая на органы местного самоуправления новые государственные функции, оно в то же время вводило гарантии их самостоятельности и обеспечивало выборность органов местного самоуправления из числа местных жителей. [с.54] Наверное, реформа российского местного самоуправления привела бы к позитивным результатам, если бы не грянула Октябрьская революция.

**Заключение**

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

В то время как законодателем на современном этапе активно использовались заимствования из практики самоуправления зарубежных стран, которая в любом случае отличается от российской. И, хотя теоретические построения законодателя, касательно самоуправления как конституционной основы в целом и территориальных и финансовых основ самоуправления в частности, представляются во многом верными и обоснованными, но практическая их реализация, в отсутствие надлежащего опыта, приводит к довольно плачевным результатам, о которых поднимался вопрос в четвертой главе.

То есть, переход от государственному управлению к самоуправлению на местах, как и любая другая перемена в управлении, должен проходить как можно плавней, что не было учтено действующим законодательством.

Проведенное исследование показало, что не всегда принятое "сверху" решение о децентрализации в форме самоуправления может быть легко реализовано. Чтобы соответствующие нормы заработали, необходимо создать в государстве и обществе соответствующие условия. Иначе органы самоуправления будут не более чем придатками системы государственного управления.

Однако, российский опыт государственного развития дает основание говорить и о том, насколько важно в большом многонациональном государстве сочетать государственное управление с элементами самоуправления, внимательнее относиться к испокон веков существовавшим в стране традиционным формам политического участия, представительства, самоуправления, а также создавать новые формы, не противоречащие традициям. На нынешнем этапе важным условием преодоления отчуждения между государством и обществом может стать широкое развитие институтов регионального и местного общественного самоуправления.

Это положительно скажется не только на оптимизации государственного управления в целом, но и будет способствовать укреплению единой многонациональной России, смягчению межнациональных противоречий, ускорению процесса формирования в России гражданского общества.

**Список используемых источников и литературы**

1. Васильев В.И. Местное самоуправление.- М.:Право.- 2009.- с.39.