**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**на тему:**

**История становления городского самоуправления России**

по дисциплине

Студент группы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО полностью)

Пояснительная записка

Шифр работы \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Разработал студент

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ФИО)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2007

**Содержание**

Введение………………………………………………………………………....4

1. Возникновение органов городского общественного самоуправления и правовые условия их деятельности…………………………………………....6

1.1 Сущность и становление городского общественного самоуправления…..6

1.2 Самоуправление в гражданском обществе …………………….……...…..14

1.3 Анализ современного состояния городского управления в России...…....20

2. Городское самоуправление в Западной Сибири………………………......31

2.1 Дума как орган городского самоуправления в Сибири…………………...31

2.2 Исторический обзор местного самоуправления в городе Омске………...38

2.3 Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Западной Сибири второй половины XIX - начала XX в. на рубеже XX и XXI вв……..41

Заключение………………………………………………………………….….48

Библиографический список…………………………………………………...50

Приложение 1………………………………………………………………..…53

Приложение 2…………………………………………………………………..54

**Введение**

Органы городского самоуправления дореволюционной России являлись, наряду с земствами, одним из наиболее своеобразных институтов существовавшей тогда в стране политической системы. Они представляли собой попытку сочетания принципов самостоятельности и либеральных начал с жестким централизмом всего государственного аппарата. Элементы централизма особенно заметно сказались на деятельности органов городского самоуправления после принятия в 1892 г. нового Городового положения, что явилось частью проводимых в стране так называемых контрреформ, которые представляли кардинальный поворот в государственно-правовом развитии России. Эти правительственные мероприятия должны были нейтрализовать связанные с реформами 60—70-х гг. XIX в. неблагоприятные для самодержавия последствия. Именно контрреформы определили в конечном итоге меру уступок старого класса новому, величину шага, совершенного Россией по пути от монархии феодальной к монархии буржуазной. Указанные изменения в политической системе предопределили государственно-правовое развитие страны по крайней мере до первой российской революции, а органы местного самоуправления в том виде, какой они приняли в результате осуществления контрреформ 80-90-х гг. XIX в., просуществовали вплоть до 1917 г.

Отсюда, вполне понятно, что изучение указанной проблемы как на общероссийском, так и региональном материале представляет значительный интерес в научном плане. Исследование истории городского самоуправления в Западной Сибири, являвшейся одним из крупнейших регионов Российской империи, позволяет выявить как общие, так и специфические черты в его организации и деятельности в дореволюционный период. Кроме того, в Сибири, где земство отсутствовало, опыт работы городского самоуправления особенно важен для изучения.

Интерес к истории городского самоуправления связан не только со стремлением историков более глубоко взглянуть в прошлое, но и с сугубо практическими потребностями. На современном этапе российской истории не сняты проблемы поисков более рациональной организации местного самоуправления не только из-за недостатков, присущих нынешней системе, но и вследствие развития процессов урбанизации и усложнения задач, вставших перед муниципальными учреждениями. Поэтому исключительно актуальным является вопрос оптимизации деятельности органов местного самоуправления. С началом перестройки и вплоть до последнего времени возможные модели искали преимущественно на Западе, хотя Россия имеет собственный опыт городского самоуправления в дореволюционный период. Возвращаясь ко многим забытым традициям городского самоуправления, важно полнее учитывать этот исторический опыт. Необходимо также с учетом современных реалий по-новому взглянуть на уже известные факты и события, чтобы преодолеть старые мифы и заблуждения и предотвратить рождение новых. Все сказанное выше - показатель актуальности и научной значимости темы.

Целью этой работы является исследование сущности, становления и особенностей городского самоуправления как в России в целом, так и в Западной Сибири.

Объект работы - Российская Федерация. Предметом работы являются органы городского самоуправления.

**1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**1.1 Сущность и становление городского общественного самоуправления**

К XI в. Древняя Русь представляла собой единое государство с централизованным управлением. Глава государства – великий князь – издавал общегосударственные законы, имел право объявлять войну и мир, осуществлял международную политику.

Управление регионами первоначально осуществляли местные лидеры (племенные вожди как Мал Древлянский или приглашенные варяги как Рогволд Полоцкий), которые вершили в своих княжествах суд, охраняли границу, собирали дань.

Основным органом государственной администрации в Древней Руси была дружина. Служилые люди делились на старшую и младшую дружину.

Высшим органом городского самоуправления являлось вече. Вече заключало ряд с князем, принимало решение о наборе ополчения. Состав веча определялся местными обычаями.

На уровне местного управления существовали должности тысяцкого и посадника, которые в некоторых городах были выборными. Первоначально тысяцкий был начальником, стоявшим во главе тысячи воинов. По другим сведениям тысяцкий означал главу тысячи горожан. Тысяцкий обычно отвечал за оборону городской крепости, осуществлял городской суд. Посадник стоял во главе посада, городского района за стенами крепости. Посадник осуществлял гражданское руководство на подчиненной территории. Значение посадников варьировалось в зависимости от города. В некоторых городах посадник (Новгород, Псков) – выборная должность, представитель местного самоуправления. В других городах (Владимир) посадник мог быть представителем старшего города или удельного князя. В этом случае посадников могло быть несколько, их полномочия были равны полномочиям наместников.

Земская община – основа местного самоуправления, участвовала в судебных разбирательствах, распределении земли.

Все вольные подданные великого князя по средневековому праву имели право отъезда, т. е. могли по собственному желанию поменять место службы и отъехать в другое государство [1; c. 23].

В конце XVI в. управление территориями осуществлялось через воевод. Воеводы назначались в города и контролировали близлежащую территорию. Воевода имел право решать гражданские дела на подчиненной территории, был обязан организовывать охрану порядка.

В 1550-е гг. была проведена реформа местного самоуправления. Территория Российского государства была поделена на волости. Внутри волостей основной административной единицей являлась губа, которая управлялась выборной администрацией. Во главе губы были губные старосты, которые следили за порядком на территории городов и уездов, вели дело производство. На территории города в управленческую администрацию входили городовые приказчики. Различные мелкие поручения выполняли целовальники, т. е. чиновники, целовавшие крест.

Губные старосты должны были избираться, основное требование к занятию этой должности – грамотность. Обычно старостами становились отставные служилые люди или пожилые горожане. Губные старосты подчинялись Разбойному приказу, по избирании принимали присягу в Москве. Администрация старосты состоял из подьячих тюремных сторожей и палачей, которые принимали присягу на месте. В Москве городская стража набиралась на год из городских тягловых людей, палачи нанимались из вольных людей по рекомендации. В провинциальных городах и уездах стража набиралась из крестьян и тягловых людей. Работники местной администрации получали денежную компенсацию за время нахождения на службе (прил.1) [1; c. 66].

При Петре I появлялись новые поселения городского типа, в которых стали формироваться органы самоуправления. Уже в 1699 г. Петр I, желая предоста­вить городскому сословию полное самоуправление по западному типу, приказал учредить бурмистрскую палату в Москве, а по городам учредить бурмистров «к расправным и купецким делам и соборам» и «выбирать им в бурмистры меж себя погодно... добрых и правдивых люден, кого они меж себя и по скольку человек похотят».

Бурмистрские избы ведали сбором податей, налогов, несением повинностей городского населения, а также судом над ним. В состав бурмистрских изб входили бурмистры — выборные от купцов, фабрикантов, сотен и слобод. Выборы бурмистров проводились ежегодно. Бурмистры в свою очередь выбирали из своей среды на каждый месяц президента, который стоял во главе избы.

В городах стали формироваться органы самоуправления: посадские сходы, магистраты, которые заботились о развитии торговли и промышленности, об организации школ, осуществляли финансовую деятельность и суд по гражданским делам.

Городское сословие стало оформляться юридически. В 1720 г. в Санкт-Петербурге в связи с созданием коллегий, на правах кол­легии был учрежден Главный магистрат, которому было поручено «ведать все городское сословие в России».

По регламенту Главного магистрата 1721 г. горожане стали делиться на регулярных граждан и «подлых» людей. Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две гильдии. Первая гильдия: банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. Вторая гильдия: ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении.

По западноевропейскому образцу создавались цеховые организации, в которых состояли мастера, подмастерья и ученики, руководимые старшинами. Все остальные горожане в гильдии не вошли и подлежали поголовной проверке с целью выявления среди них беглых крестьян и возвращения их на прежние места проживания.

Деление горожан на гильдии оказалось формальным, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий и лиц, не имеющих к ним отношения. Появление гильдий и цехов означало, что корпоративные начала противопоставлялись феодальным принципам хозяйственной организации [27; c. 200].

В 1785 г. была опубликована Грамота на права и выгоды городам Российской империи, позже получившая название Жалованной грамоты городам. При ее разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комиссии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности Риги. В основе этих уставов было заложено магдебургское (по названию города в Германии), или немецкое, право, сложившееся в эпоху Средневековья.

В городах учреждалось городское общество, названное мещанством и состоявшее из купцов и промышленников разного рода, за исключением дворян и людей служащих. Мещанству, или городскому обществу, предоставлялись права на промыслы, с исключением иногородних, право распоряжения общественным имуществом, право собираться по приказанию и дозволению начальника губернии для выборов из своей среды должностных лиц и выслушивания предложений начальства. Из выбранных лиц составлялся магистрат, которому поручалась защита городских жителей от неправильных служб и тягостей, т. е. с финансовым интересом, а также охрана города. Для охраны беспомощных членов городского общества (малолетних сирот и вдов) из выбранных лиц учреждалось особое присутственное место — сиротский суд, которому, а не самому обществу, поручалось попечение о них.

Городские жители были разделены:

1. на городовых обывателей вообще или таких лиц, которые имеют в городе недвижимое имущество и к которым причислены самые дворяне; на иногородних, не владеющих в городе таким имуществом и не записанных в городскую обывательскую книгу;
2. на купцов трех гильдий;
3. на цеховых ремесленников: мастеров, подмастерьев и учеников;
4. на иногородних и иностранных гостей, записавшихся в городскую обывательскую книгу для производства промыслов, работ и других мещанских (т. е. свойственных городским жителям) упражнений;
5. на именитых граждан, а в числе их на заслуженных лиц городского общества; ученых, художников, архитекторов, живописцев, скульпторов, музыкантов; капиталистов, объявивших за собою капитала на 50 тыс. рублей и более; банкиров, которые занимаются переводом денег и объявят капитал от 100 до 200 тыс.; оптовых торговцев, не имеющих лавок (т. е. не зани­мающихся розничным торгом); кораблехозяев, отправляющих собственные корабли за море;
6. на посадских, т. е. старожилов, родившихся в городе или поселившихся там для промысла, рукоделия, работ; не причисленных к другим категориям граждан.

Все эти звания не были, безусловно, наследственными; их сохранение зависело от ежегодного взноса известной подати, занятия, состояния и образования [14; c. 155].

В городе согласно жалованной грамоте действовали следующие должностные лица и учреждения: городничий, городовой магистрат и при нем городовой сиротский суд и словесный суд. Городничий назначался Сенатом по представлению губернского правления.

Обязанности городничего были следующие: охрана общественной тишины и порядка; надзор за исполнением закона и исполнение предписаний всех судебных учреждений, принятие мер против эпидемий, функции пожарной полиции, заботы о городских путях сообщения; отвод войскам квартир, пастбищ, призрение бедных и пресечение нищенства; надзор за мерами и весами, который городничий осуществлял совместно с городовым магистратом; производство административного дознания; преследование шаек воров и беглых крестьян в городе, причем обыватели обязаны ему в этом случае помогать; восстановление порядка в случае открытого неповиновения властям со стороны целого общества.

В распоряжении городничего находилось «отчасти» войско, так называемые «штатные команды», которые несут в городах караульную службу в присутственных местах. Во всех делах, касавшихся купца или мещанина, городничий обязан был приглашать к себе члена городского магистрата, избранного специально для этой цели.

Горожане всех разрядов с 25-летнего возраста имели право раз в три года выбирать из своей среды городского голову и гласных (представителей от разрядов) в общую городскую думу. Дворяне в городской думе не были широко представлены, так как имели право отказаться от исполнения городских должностей. Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости, она ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, общая дума выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в Шестигласную думу, заседания которой проходили каждую неделю под председательством городского головы.

Шестигласная дума ведала вопросами сбора налогов, выполнения казенных повинностей, благоустройства города, его расходами и доходами, т. е. была исполнительным органом городского самоуправления. В ведении думы были 8 направлений деятельности:

1. прокормление и содержание городских жителей;
2. предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;
3. сохранение в городе мира, тишины и согласия;
4. наблюдение порядка и благочиния;
5. обеспечение города привозом необходимых припасов;
6. охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;
7. приращение городских доходов;
8. разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям.

Надзор за городским самоуправлением осуществлял губернатор, к которому Шестигласная дума могла обращаться за помощью.

8 апреля 1782 г. был утвержден «Устав благочиния или полицейский», регламентировавший устройство городской полиции, которая действовала отдельно от уездной. Городскую полицию возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Город, в котором было более 4000 дворов, делился на части из 300— 500 дворов во главе с частным приставом; части делились на кварталы по 50—100 дворов во главе с квартальным надзирателем [8; c. 158].

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II, принявшей специальный акт - «Грамоту на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянский собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. С завершением правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

Этапным моментом в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п. Властное влияние общины («мира») на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Даже эти весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений.

Тем не менее, даже в условиях самодержавия земство было одним из самых влиятельных институтов власти и управления в России. На Тамбовщине в тот период оно было представлено такими замечательными личностями, как Вернадский (будущий академик, а тогда гласный поверенный Моршанского уезда), известные меценаты Носов, Асеев, Хлыстов и многие другие.

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 года. 21 мая Временное правительство приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось - наступил октябрь 1917 года.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, не могла не вступить в противоречия с задачами государства диктатуры пролетариата. Деревенская община, уже встроенная в механизм земского самоуправления в Тамбовской губернии сумела выстоять и успешно выполняла свои функции даже в период гражданской войны. Тамбовский крестьянин был одним из самых зажиточных в России, чем, по сути, и подписал себе смертный приговор. Продотряды на Тамбовщине получили невиданную даже в постреволюционной России полноту власти. И когда заполыхал так называемый «антоновский мятеж», главной его силой стали отнюдь не люмпены, а зажиточные крестьяне, объединенные общими заботами, выработанными в т.ч. и земской практикой. Итог Антоновского восстания для Тамбовщины был печален. Достаточно напомнить, что в его подавлении участвовали лучшие полководцы Советской России, использовались варварские методы (например, химическое оружие), да и сама Тамбовская губерния исчезла с карты России аж до 1937 года, когда органы власти и управления новоиспеченной Тамбовской области формировались уже встроенными в сложившуюся советскую систему.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой соподчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем коммунистической партии. Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после Гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику с определенным допуском рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализации власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920-1923 гг. при сохранении партийного руководства под местное самоуправление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное и похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки.

В 1925 г. было принято Положение о городских советах, а в 1926 г. - Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем который был профессор Л.Велихов. Его фундаментальный труд «Основы городского хозяйства», изданный в 1928 г., и сегодня сохраняет свою актуальность.

С 1927 - 1928 гг. в СССР наступил новый период развития, период «великого перелома» и ускоренной индустриализации, характеризующийся резким усилением централизации хозяйственной жизни.

Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы укрупненные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Все самоуправленческие зачатки в городах ив деревне были ликвидированы, а сам термин «самоуправление» надолго исчез из употребления. Профессора Л.Велихова репрессировали. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства была закреплена Конституцией СССР 1936 года и сохранилась почти без изменений до конца 80-х годов.

Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года советы избирались на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Были введены институт «Наказов избирателей» своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверие избирателей. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состав исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных совету. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов.

Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатура единственного претендента по каждому избирательному округу подбиралась партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций «качественного состава» (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и в возрасте, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. Сценарии сессий советов отрабатывались заранее. Такая система не была ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Интерес к идее МСУ вернулся с началом перестройки во второй половине 80-х гг. Развитие малого предпринимательства и расширение местной инициативы в сфере экономики требовали адекватных преобразований в системе местной власти. В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности. В июле 1991 г. был принят российский Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» Эти законы позволили начать возрождение МСУ на новых основах, при демократических альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался главой вышестоящей администрации, хотя и с согласия совета.

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

Переходный период до конца 1995 г. характеризовался доминированием исполнительной власти. Лишь в некоторых регионах были избраны по временным положениям представительные органы местного самоуправления с весьма ограниченными полномочиями. Только после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началось возрождение МСУ в России. Почти везде стали избираться и функционировать органы местного самоуправления. Однако даже на момент принятия Федерального Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и до сей поры существенно отстает процесс формирования его финансово-экономической основы.

**1.2 Самоуправление в гражданском обществе**

Гражданское общество рождается именно на уровне города. Именно здесь гражданин непосредственно ощущает свои нужды и способен повлиять на ход событий. Скажем, если у вас нет горячей воды, не надо обращаться к президенту — лучше разберитесь со своим РЭУ. Правда, у нас в стране эта нехитрая истина все еще дается гражданам с большим трудом, и именно это оказывается главным препятствием для развития местного самоуправления. Оно развивается очень сложно не столько по вине пресловутого «начальства», сколько по причине пассивности самих граждан — повидимому, сказывается тяжелое наследие семидесяти лет жизни в условиях жестко централизованной государственности.

Вот почему эта стезя — муниципальная служба — особенно важна для нашей страны. Это следует учитывать тем, кто обучается или собирается обучаться ее премудростям. Если молодой человек готовится идти на муниципальную службу, ему стоит с самого начала овладевать «особой экономикой» и проникаться особой «муниципальной идеологией». Отметим, что подготовка специалистов в области муниципального управления ведется весьма специфически по сравнению с общим экономическим образованием.

Муниципальная власть — самая многочисленная в любой демократической стране, и неудивительно, что нужда в муниципальных работниках гигантская. В 2001 году их численность составляла в России 500—550 тысяч человек (в среднем по 3,5 работника на тысячу жителей), из них 110 тысяч — это народные избранники, примерно 275 тысяч — непосредственно муниципальные чиновники, да еще около 150 тысяч — обслуживающий персонал. Таким образом, уже сейчас это настоящая армия, и в ближайшем будущем ей предстоит расти, поскольку муниципализация нашей страны еще далеко не завершена. Об этом речь пойдет ниже, здесь же стоит упомянуть, что в России пока лишь около 13 тысяч муниципалитетов, а будет, по крайней мере, вдвое больше — только немногим более 40 процентов административных ячеек (районов, городов, поселков и т.п.) обзавелись муниципальными властями к 2001 году. Да и действующим муниципалитетам предстоит совершенствоваться. По экспертным оценкам, «полноценными» (имеющими как минимум самостоятельный бюджет и имущество в муниципальной собственности) можно счесть не более 4 тысяч муниципалитетов из 13.

К сожалению, сегодня муниципальные власти в России, особенно их ру­ководство и особенно в крупных городах, очень часто не понимают сути и специфики муниципального управления. Поэтому, повторим, у нас нужда в специалистах нового типа будет особенно большой, и этот рынок труда в самом ближайшем будущем окажется чрезвычайно емким и легким для трудоустройства. Новым специалистам предстоит заменить собой старый аппарат, не обладающий современной подготовкой, прежде всего в области специфической муниципальной экономики, к тому же сильно коррумпиро­ванный (по оценкам фонда ИНДЕМ, львиная доля коррупционеров во вла­стных структурах в нашей стране приходится на городские власти) [ 22; c.15].

Местное самоуправление с точки зрения местных общественных благ

Местное самоуправление — это, прежде всего, право местного сообщества определять главные параметры своей жизни. К числу таких параметров относится сравнительная значимость общественных благ. Поясним на примере. Предположим, городские власти выдвигают на референдум, то есть на суд горожан, следующую проблему, наш бюджет располагает такими-то средствами для инвестиций, и мы предлагаем вам решить, на что их потратить — на замощение улиц или на ремонт отопления. И то, и другое — общественное благо, но бюджет не позволяет улучшать и то, и другое одно­временно. Вот сами горожане и решают, какое из этих благ им сегодня ценнее, и никто за них этого решать не вправе.

А вот пример из реальной жизни. В американском штате Массачусетс такие высокие налоги, что его называют иногда «Таксачусетс» (от английского слова tax — налог). В соседнем Ныо-Тэмпшире, наоборот, налоги очень низкие. Однако в Массачусетсе власти оказывают населению огромные услуги, а в Нью-Гэмпшире — почти никаких, там жители сами заботятся о своих школах, больницах, дорогах, собирая на это деньги помимо казны штата. Таков был выбор жителей каждого штата, и этот выбор они закрепили в своей конституции, в законах штата. Если кому-то из жителей Массачусетса покажется слишком обременительным платить большие налоги, он может перебраться в Нью-Гэмпшир, и наоборот.

В США бюджетные правила для муниципалитетов определяют власти каждого штата самостоятельно (так называемое правило home rule). По экс­пертным оценкам, там насчитывается около дюжины разных систем местных бюджетов — в зависимости от выбора местного сообщества граждан [22; 34c.].

Судьба местного самоуправления в России

Такова либеральная философия местного самоуправления в ее приложении к конкретной жизни западных стран, где на этот счет издавна сложились устойчивые традиции. А как с этой «философской» точки зрения обстоят дела с нашим российским местным самоуправлением?

Увы, ничего из перечисленного выше местная власть в России сделать не способна. Бюджетные правила для нее жестко предопределены на самом верху — федеральными законами, а также документами Министерства финансов. Ее права изменять налоговые ставки настолько ничтожны, что способны повлиять на размер доходов не более чем на 5 процентов, вводить же новые налоги, а уж тем более отменять старые она вообще не уполномочена. Структура расходов тоже почти полностью расписана заранее, притом даже не в регионе, а на федеральном уровне. Практически отсутствует возможность заимствовать средства на стороне. Если добавить к этому резкую несбалансированность бюджетной субфедеральной системы, которая вынуждает громадное большинство местных бюджетов зависеть от поступления средств из бюджетов других уровней, то перед нами возникает весьма печальная картина...

Все это слишком хорошо известно, но это не значит, что местное самоуправление так и не прижилось на нынешней российской почве. Подобный вывод делать, по меньшей мере, рано, ведь для становления таких сложных институтов нужен солидный срок — гораздо больший, чем тот, который прошел с принятия нашей новой Конституции или даже с начала пе­рестроечных перемен. Пока же о российском местном самоуправлении можно сказать, что накоплен немалый опыт, и не только негативный, со­зданы сами учреждения, сложились коллективы муниципальных служащих, образовались межбюджетные каналы передачи средств. Теперь, наконец, настало время для того, чтобы оценить этот опыт и приступить к раз­гребанию завалов на пути развития местного самоуправления, помочь ему обрести подлинную автономию, прежде всего финансовую, и стать насто­ящей школой для воспитания самодеятельного гражданина.

Пусть местное самоуправление, этот мощный источник общественной самоорганизации, трудно контролировать сверху, но оно сулит огромный прирост активности граждан, резкое оздоровление политической структуры и подлинное народовластие [22; 35c.].

**1.3 Анализ современного состояния городского управления в России**

За 10 лет, прошедших со времени принятия новой Конституции Российской Федерации, законодатель­но отделившей местное самоуправление от государственной власти, в российских городах накопился богатый и разносторонний опыт само­стоятельного социально-экономического развития в новых условиях. Принятый в 1995 г. базовый Федеральный закон ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил общие принципы деятельности муниципальных образований. В частности, перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления, был открытым, структура органов местного самоуправления не была жестко регламентирована и т. п.

Муниципалитеты, таким образом, получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти. В этих рамках - между законодательно определенными широкими полномочиями и недостатком реальных управленческих рычагов - и шло развитие российских городов. Основным направлением развития (особенно на первых порах) была рутинная работа по осуществлению институциональных преобразований, реформированию самой системы муниципального управления.

Разумеется, интенсивность преобразований в разных муниципалитетах была различной. Выделились, условно говоря, «передовые» города, наиболее восприимчивые к новым веяниям и активные в плане модернизации своего управления, и города, по разным причинам «отстающие». Многое зависело от возможностей, которыми объективно располагали муниципалитеты, от среды (в широком смысле), в которой они пребывали, но велика была роль и субъективных причин разного рода. Так или иначе, можно констатировать, что за время существования института местного самоуправления в России сложилась территориально обусловленная система организации городского управления, заслуживающая изучения, систематизации и анализа.

Актуальность изучения современного состояния городского управления в России тем более велика сейчас, когда в развитии российских городов начинается принципиально новый этап. Причем наступление этого этапа определяют разнохарактерные внутренние и внешние факторы.

С одной стороны, относительная экономическая стабилизация в стране и критическая масса накопленного опыта позволили многим городам, наконец, переориентироваться с решения текущих проблем и проведения институциональных преобразований на стратегическое планирование своего развития. «Антикризисный» характер муниципаль­ных программ постепенно сменяется направленностью на реализацию конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для развития городов. Все большее распространение получают новые управленческие технологии (стратегическое планирование, мониторинг и оценка программ и т. п.) и инструменты социально-экономического развития (ипотечное кредитование, правовое зонирование и т. п.).

С другой стороны, сама система организации местного самоуправления подвергается коренному реформированию. В рамках принятого 6 октября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) меняются территориальная организация МСУ, система распреде­ления полномочий, порядок взаимодействия между уровнями власти. При этом многие эксперты сходятся во мнении, что эти изменения чреваты для российского местного самоуправления многими проблемами, дестабилизацией, снижением стимулов для местной инициативы. В полном объеме закон вступит в силу с 1 января 2006 г., но подготовительная работа в российских регионах идет уже сейчас.

Эти факторы могут вступить во взаимное противоречие: необходи­мость перестраиваться на новые принципы работы способна затормозить развитие муниципалитетов. Ситуация переходного периода предоставляет хороший повод окинуть взглядом достигнутое на сегодняшний день и попытаться заглянуть в будущее.

Прежде всего, назрела необходимость инвентаризации накопленного городами опыта в сфере управления местным развитием с акцентом на таких актуальных параметрах как информированность местных руководителей о новых управленческих технологиях и распространенность этих технологий, активность муниципалитетов на межмуниципальном уровне, техническая оснащенность администраций. Это первоочередная задача исследования. Нельзя сказать, что российское муниципальное поле прежде не попадало в центр внимания исследователей: его состоянию и проблемам был посвящен ряд обстоятельных работ, среди которых стоит, например, выделить фундаментальный труд В.Н. Лексина и А.Н. Швецова «Муниципальная Россия». Однако эти исследования, как правило, замыкались на анализе формализованных сторон организации местного самоуправления (количественный состав муниципальных образований, формы функционирования местных органов власти, положения городских уставов и т. п.). Не менее показательные неформализованные проявления деятельности муниципальных администраций (установление внешних контактов, организация планирования муниципального развития, взаимодействие с местной общественностью, внедрение новых управленческих инструментов) выпадали из поля зрения исследователей.

Один из путей выявления тенденций муниципального развития, не отражаемых официальной статистикой - проведение опроса среди представителей муниципалитетов. В качестве формы организации исследования было избрано анкетирование, позволяющее оценить состояние управления в российских городах с точки зрения самих муниципальных работников, что дает более выпуклую картину по сравнению со статистическими данными. Кроме того, метод анкетирования позволяет решить вторую задачу исследования - выяснить, как российские муниципалитеты относятся к нововведениям, предусмотренным новым Законом о местном самоуправлении, каким они видят будущий статус своих городов в новой системе (городской округ или городское поселение, не являющееся округом). В настоящее время ощущается нехватка систематизированной информации на эту тему. Между тем, отношение и готовность муниципалитетов к реформе во многом определяет перспективы их дальнейшего развития, в том числе социально-экономического.

**1. ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ**

В сентябре 2003 г. в ИЭГ была разработана анкета под названием «Городское управление в современ­ной России». Анкета была выверена профессиональными социологами на предмет корректности постановки вопросов. С ноября по декабрь 2003 г. анкеты были разосланы в 1086 городов - во все города России, за исключением городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) и Чеченской Республики. Представлять города при ответе на вопросы анкеты должны были главы городов или их заместители. Прием анкет от городов был завершен в конце июня 2004 г. Всего из 1086 городов заполненные анкеты прислали 217, Таким образом, каж­дый пятый город внес свой вклад в формирование общей картины состояния городского управления в современной России. Такой результат позволяет считать данную выборку достаточно репрезентативной. В то же время результаты исследования нельзя механически экстраполировать на все 100% российских городов. Они отражают процессы, происходящие в наиболее «передовых» и активных в области развития местного самоуправления городах, носителях наиболее ценного опыта в данной сфере.

Для удобства анализа все города в соответствии с традиционной классификацией разделены на три группы: большие (свыше 100 тыс. жителей), средние (от 50 до 100 тыс. жителей) и малые (до 50 тыс. жителей). Группа больших городов, в свою очередь, поделена на административные центры субъектов Федерации и города, не являющиеся центрами субъектов Федерации.

Из 217 ответивших городов 52 города относятся к большим (из них 25 - центры субъектов Федерации), 43 - к средним, 122 - к малым. Этот результат в целом отражает общее соотношение долей больших, средних и малых городов в России.

Полученная выборка репрезентативна и в географическом отношении. В анкетировании приняли участие города из всех федеральных округов и из 80% всех субъектов Российской Федерации. Во всех округах, кроме Южного, на вопросы анкеты ответила практически одинаковая доля от числа наличествующих городов - в среднем 20%. Южный округ оказался представлен в исследовании главным образом Волгоградской и Ростовской областями и Ставропольским и Краснодарским краями; большинство городов северокавказских республик не откликнулись на анкету.

**2.ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Исследование показало высокую заинтересованность со стороны городов. На большинство вопросов были получены четкие и информативные ответы, города довольно часто пользовались предоставленной возможностью давать свои комментарии при ответах на вопросы.

По итогам исследования можно сделать следующие основные выводы.

1. Распространение новых передовых технологий муниципального управления и инструментов социально-экономического развития (стратегическое планирование, мониторинг и оценка муниципальных программ, ипотечное кредитование, в меньшей степени - правовое зонирование) миновало стадию точечного, «пилотного» внедрения в отдельных городах и стало приобретать массовый характер. Не менее половины городов, участвовавших в исследовании, а, следовательно, как минимум 10% всех городов страны, знакомы с этими технологиями и находятся на разных стадиях их внедрения.

В большинстве городов разрабатываются прогнозы социально-экономического развития (в 96% от числа принявших участие в иссле­довании) и комплексные планы развития (в 77% разработаны и в 10% находятся в стадии разработки). В настоящее время многие города переходят от текущего и среднесрочного планирования к разработке долгосрочных стратегий собственного развития. Пока лишь в половине ответивших на вопросы анкеты городов внедрен институт стратегического планирования местного социально-экономического развития. Малые и средние города по этому показателю не уступают большим, не являющимся центрами субъектов Федерации: во всех трех группах доля городов, разрабатывающих стратегии развития, близка к 50%. Лишь среди центров субъектов Федерации эта доля существенно выше - более 70%.

Около 60% городов, принявших участие в исследовании, заявили, что знакомы с технологией монито­ринга реализации муниципальных программ, и немногим меньшее число (55%) - что знакомы с технологией оценки. Менее половины из них применяют эти инструменты на практике, причем часто ог­раничиваются проведением мониторинга.

В целом города, где до конца выдерживается схема «мониторинг - оценка - изменения по итогам оценки», составляют 40% от общего числа городов, разрабатывающих программы и планы муниципального социально-экономического развития.

2. Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего, финансовые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых городскими администрациями наиболее остро (уступив лишь проблемам ЖКХ). Большинство глав городов для выполнения всех необходимых с их точки зрения функций желали бы увеличения существующего городского бюджета минимум в 3 раза.

Репутацию самого проблемного сектора городского хозяйства подтверждает жилищно-коммунальная отрасль: проблемы в ЖКХ в качестве наиболее острых отметили более 70% глав всех городов. Далее идут финансовые и экономические проблемы: бюджетный дефицит (59%), отсутствие инвестиций (46%), а также проблема изношенности основных фондов (48%). В средних городах проблемы формирования бюджета выходят даже на первую позицию, опережая ЖКХ (70 против 67%).

Часто при ответе на данный вопрос респонденты имели в виду не столько общегородские проблемы, сколько проблемы, стоящие перед городской администрацией в плане управления городом. По этой причине социальные и социально-экономические проблемы (низкие доходы населения, низкая занятость, преступность) уступили в итоге финансовым, которые традиционно ощущаются острее именно представителями администраций, непосредственно имеющими дело с муниципальным бюджетом. Сравнительно невысокий показатель (18%) имеет преступность, что объясняется преобладанием в выборке малых городов, где данная проблема ощущается менее остро, чем в больших городах. По той же причине отсутствие инвестиций, сравнительно редко отмечаемое представителями больших городов, получило довольно высокое итоговое место.

Специфика больших городов, не центров субъектов Федерации, проявилась в относительно высокой значимости проблемы территориальных ограничений городского развития (ее отметили 26% городов данной группы) и транспортных проблем (19%). И региональными центрами, и меньшими городами данные проблемы воспринимаются как менее актуальные (в этих группах их отметили по 10-15% городов).

В свою очередь, образование во всех городах воспринимается как наименее проблемная сфера (ее отметили только 5% всех городов). Не особенно обеспокоены в администрациях городов и проблемами малого бизнеса (8%). Лишь один город (Тугаев Ярославской области) отметил вариант «этнические конфликты».

Многие главы местного самоуправления не довольны структурой и квалификационным уровнем своих администраций, что косвенно свидетельствует как об отсутствии полной свободы в их формировании, так и о том, что существующая система подготовки специалистов в сфере местного самоуправления не способствует эффективному решению кадровой проблемы: большинство глав администраций вынуждены направлять сотрудников на курсы повышения квалификации, проводимые "по разнарядке" региональными органами власти. Кадровая проблема еще более обострится после вступления в силу нового закона о местном самоуправлении, в соответствии с которым большинство городов, участвовавших в исследовании, должны будут увеличить свои депутатские корпуса как минимум в 3 раза или сформировать новые представительные органы (если не получат статус городских округов). Стали реальностью и активно функционируют сети горизонтальных межмуниципальных контактов.

3. Достаточно высокого уровня достигли информационная обеспе­ченность населения муниципальных образований и компьютеризация местных администраций. Подавляющая часть городов имеет свои СМИ, в том числе электронные. Свое радио имеется в 73% городов, телевидение - в 70%.

В целом компьютеризация адми­нистраций российских городов находится на высоком уровне: около 90% от числа участвовавших в исследовании в принципе оснащены компьютерами. При этом в 45% городов на двух сотрудников приходится более одного компьютера. Города, в администрациях которых менее 1 компьютера на 3 человек, составляют меньше четверти от общего числа. Наиболее компьютеризированы большие города, являющиеся региональными центрами, - среди них доля городов, где на двух сотрудников администрации приходится более одного компьютера, достигает 80%. Большие города - не региональные центры по уровню компьютеризации сближаются с малыми городами, которые компьютеризированы в наименьшей степени.

Довольно высока и степень обеспеченности городских администраций доступом в Интернет. Он имеется в администрациях 85% участвовавших в исследовании городов. В 30% из них доступ предоставлен всем сотрудникам. В общем случае, чем больше город и чем выше его административный статус, тем шире круг сотрудников и подразделений администрации, имеющих доступ в Интернет. В малых городах доступ, как правило, если и имеется, то только для ограниченного круга лиц и реже для специализированного информационного отдела администрации.

4. Укрепляются партнерские связи между российскими городами, причем выделяются города-лидеры, наиболее активные в плане межмуниципального взаимодействия. Подавляющее большинство городов, принявших участие в исследовании (более 80%), входят как минимум в одну муниципальную ассоциацию. Из них примерно четверть - более чем в две ассоциации. В максимальном числе ассоциаций состоит Челябинск; еще 7 городов состоят в 6 ассоциациях. Из муниципальных ассоциаций респондентами чаще всего (60 упоминаний) указывался Союз малых городов Российской Федерации, что объясняется повышенным представительством в выборке малых городов. Также более 20 упоминаний собрали Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз исторических городов и регионов России и Союз российских городов.

5. Для институционального развития российских городов фактор численности населения не имеет решающего значения. Большие города далеко не по всем позициям явля­ются безоговорочными лидерами. Их превосходство ожидаемо велико по параметрам, требующим концентрации финансовых, человеческих и иных ресурсов (техническая оснащенность администраций, частота проведения опросов общественного мнения, интенсивность жилищного строительства, привлечение независимых организаций к разработке муниципальных программ и планов и т. п.). Но по ряду показателей институционального развития, не предполагающих существенных затрат,- средние и малые города по меньшей мере не уступают большим. Это, в частности, касается интенсивности межмуниципальных связей (в том числе на международном уровне), внедрения практики стратегического планирования, распространения инструментов мониторинга и оценки муниципальных программ. Недостаток бюджетных ресурсов небольшие города компенсируют инициативностью, восприимчивостью к инновациям и активностью на межмуниципальной сцене.

Следует также отметить, что административный статус является более существенным дифференцирующим фактором, чем численность населения. Большие города, не являющиеся региональными центрами, по многим параметрам институционального развития находятся ближе к средним городам, чем к большим городам - центрам субъектов Федерации. Они в большей степени опасаются за свою независимость после вступления в силу новой редакции федерального закона, регулирующего местное самоуправление.

6. Практически все муниципаль­ные образования, принявшие участие в исследовании, знакомы с но­вой редакцией закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». По состоянию на осень 2003 - весну 2004 г. процессам подготовки к проведению реформы в городах дан старт, но деятельность в этом направлении ведется не очень интенсивно. Об этом свидетельствует и тот факт, что за два года до вступления закона в силу более 30% городов, участвовавших в исследовании, так и не определились относительно своего будущего статуса в новой системе местного самоуправления. Это объясняется недостаточной проработкой в тексте закона критериев предоставления муниципальным образованиям нового статуса.

В середине 2004 г. отношение глав администраций к реформе местного самоуправления было неоднозначным - около 40% городов оценивали новый закон в целом негативно при таком же количестве позитивно настроенных и 20% настроенных нейтрально. Скепсис выражали главным образом те города, которые с 1 января 2006 г. рискуют утратить свою самостоятельность. По преимуществу, это малые города, но также и около 30% средних и 10% больших. Некоторые из них «отвоевали» статус муниципального образования в результате длительной борьбы с региональными органами государственной власти, и неполучение статуса городского округа явится для них существенным ударом.

1. **ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ**
2. **1 Дума как орган городского самоуправления в Сибири**

Дума как орган городского самоуправления была впервые учреждена в 1785 г. по Жалованной грамоте городам. В Сибири организация Дум затянулась до конца XVIII в. Думы были оформлены в Тобольске, Томске, Тюмени, Таре, Туруханске, Нарыме, Енисейске, Омске, Якутске, Верхнеудинске, Нерчинске, В остальных местах функции городских дум выполняли ратуши [11; c. 202].

На смену бургомистру пришел городской голова, избиравшийся, как правило, из почетных граждан, первостепенного купечества. По Жалованной грамоте «городовые обыватели» относились к одному из шести разрядов. Первый состоял из лиц, имеющих в городе строения или землю. Ко второму относились купцы трех гильдий. Ремесленники, мастера, подмастерья и ученики составляли третий разряд. Четвертый разряд включал иностранцев и иногородних, поселившихся в данном городе. Пятый разряд - это горожане: предприниматели и банкиры, чей капитал составлял от 50 до 200 тыс.-руб.; лица свободных профессий - ученые, художники, музыканты; люди, которых сегодня мы относим к правящей элите, те, кто нес службу в системе городского и губернского управления, т.е. городские головы, бургомистры, члены губернского магистрата. И, наконец, шестой разряд - люди «посадские». Посадские и ремесленники составляли основную массу городского населения. Они имели единое наименование - мещане.

Для малых городов критерии отнесения к разрядам определенным образом корректировались: размер обязательного капитала требовался меньший. К малым городам относилось и большинство сибирских городов.

Городовые обыватели выбирали общую городскую думу во главе с городским головою. Общая дума выбирала из своих членов шестигласную думу (6 гласных - по одному от каждого разряда населения) под председательством городского головы. Общая дума собиралась 1 раз в 3 года, а также в другое время, если того требовали обязательства. Шестигласная дума считалась ее исполнительным органом и была постоянно действующим учреждением для текущего управления. Срок полномочий членов думы - гласных - определялся в 3 года. Общей думе отводилась распорядительная функция в области городского хозяйства. В повседневной практике этим занималась шестигласная дума, которая должна была заботиться о материальном достатке жителей и обеспечивать город продовольствием, наблюдать за городскими зданиями, устройством площадей, пристаней, складов, гостиных дворов.

Во всей своей деятельности думы были поднадзорны и подконтрольны губернаторам, которые наблюдали, чтобы решения думы не противоречили законам. В сибирской практике отмечались значительные отступления от законодательных норм по формированию состава думы: нарушалось соотношение между количеством выборщиков и гласных от разрядов населения, в гласные выбирались госслужащие, не соблюдался ценз.

В первой четверти XIX в. думы функционировали в следующих сибирских городах: Тобольске, Тюмени, Туринске, Таре, Томске, Крас­ноярске, Енисейске, Кузнецке, Бийске, Иркутске, Верхнеудинске, Нерчинске, Якутске. В 1822 г. в Сибири думы были упразднены, вместо них в многолюдных городах вводилось хозяйственное управление в составе городского головы и 4-х гласных, в средних городах - управление хозяйственными и судебными делами, где заседали городские судьи и 2 ратмана, в малолюдных - только городской староста, хотя могла быть и ратуша.

Хозяйство городов Сибири велось крайне неудовлетворительно. Доходы их были мизерными и почти не росли.

Несоответствие городского строя запросам экономики явилось одной из предпосылок общего политического кризиса в России. Еще в начале 60-х гг. хозяйственный департамент МВД поднял вопрос о возможностях проведения городских реформ.

Для этого в городах создавались специальные комиссии, формирование которых ложилось на губернские власти. Такие комиссии были созданы ив сибирских городах. Представители с мест, как в Европейской России, так и в Сибири высказались за всесословность городского общественного управления, предоставление большей самостоятельности общественным учреждениям и устранение излишней административной опеки. Работа городских особых комиссий Сибири привела к тому, что в ходе обсуждения проекта о городском общественном управлении 31 декабря 1866 г. министр МВД Валуев заявил, что ввести городовое положение в сибирских городах в пол­ном его объеме было бы неудобно, так как они «находятся на исключительном положении». По его мнению, «исключительное положение» сибирских городов заключалось в малочисленности населения, низком образовательном уровне горожан, слабости сибирской буржуазии, удаленности городов Западной и Восточной Сибири от Центра страны. Валуев просил двух сибирских генерал-губернаторов высказать свои предложения о принципах введения городского самоуправления с учетом местных условий для городов Западной и Восточной Сибири. Те, в свою очередь, интересовались мнениями подотчетных им губернаторов.

В конечном итоге высшая губернская власть Сибири пришла к выводу о том, что необходимы серьезные корректировки реформы по отношению к сибирским городам. МВД учло это. Был понижен имущественный ценз, дающий право участия в городских выборах. В совсем маленьких городах (а таковых в крае было множество) избиратели делились не на 3 разряда, а только на 2 [24; c.55].

По Городовому положению 1870 г. к учреждениям городского управления относились:

1) городские избирательные собрания;

2) городские думы, состоящие из городского головы и гласных;

3) городские управы.

Городские избирательные собрания собирались 1 раз в 4 года только для избрания гласных. В основе избирательной системы лежал принцип соразмерности участия в городском общественном управлении количеству уплачиваемых городских налогов. Это достигалось путем деления избирателей на части (разряды) с равными общими суммами платежей. Каждому из разрядов предоставлялось право выбора одинакового количества гласных.

Так, в Омске право выбирать получили 1346 человек, они были разделены на 3 избирательных курии. В первом разряде было 23 (они уплачивали 1/3 городских налогов), во втором - 123, в третьем - 1200 человек [16; c.7].

В выборах в органы городского самоуправления участвовали лица, достигшие 25 лет, владевшие недвижимостью, промышленными или торговыми предприятиями, занимающиеся в городах кустарными промыслами или мелкой торговлей, представляющие любое сословие. Не допускались к выборам лица, подвергшиеся суду, отрешенные от должности, подследственные, а также лица, лишенные духовного сана. Кроме того, избирательных прав были лишены евреи. Юридические лица, владеющие в городе недвижимостью, и женщины участвовали в выборах через представителей.

Выборы впервые в России стали осуществляться путем закрытой баллотировки. Процедура выдвижения кандидатов специально не оговаривалась. Как правило, кандидатуры выдвигались перед началом голосования. Любой избиратель мог предложить в гласные неограниченное число кандидатур, в том числе и свою собственную. Избранными в гласные считались лица, за которых проголосовало более половины избирателей.

Городское самоуправление ведало широким кругом хозяйственных вопросов. Права у городских дум в этот период были широкими. Они могли избирать из своей среды городских голов и членов городских управ, а также устанавливать им оклады; принимать постановления по хозяйственным вопросам; утверждать городской бюджет; устанавливать налоги и принимать решения о займах от имени города. Коронная администрация следила лишь за законностью и утверждала только наиболее важные постановления дум.

Городовое положение 1870 г. было прогрессивной реформой, вызванной буржуазным развитием страны. И хотя этот закон с точки зрения буржуазного права имел ряд недостатков (например, отсутствие у дум принудительной власти, совмещение должностей городским головой по руководству и думой, и управой), все же в известной мере он удовлетворял капиталистическим потребностям страны.

Функционирование городских дум на практике принесло определенную пользу. Успехи по руководству местным хозяйством были очевидны. Даже правительственная комиссия признала «видимые успехи благоустройства в относительно короткий срок».

Органы общественного самоуправления несли ответственность за уровень развития местного хозяйства, благоустройства и всей социальной сферы. Накапливался опыт муниципальной деятельности. Началась волна ходатайств о снятии обязательных повинностей с местных бюджетов. Современники уже не представляли себе жизнь без штата муниципальных служащих, без организации думами работ по городскому обустройству и т.д.

Вместе с несомненной пользой, которую принесли органы са­моуправления своей работой, был и негатив, на который обращало внимание как правительство, так и общественность.

В печати получили широкое освещение неудачные случаи управления в некоторых городах и земствах. В «Московских ведомостях», например, городское самоуправление обвинялось в разграблении городов (Орла, Тулы, Дмитрова, Липецка, Козлова).

В правительственных сферах распространилось мнение о несо­стоятельности органов городского общественного управления, о не­способности их самостоятельно решать серьезные задачи.

Проблемы, существовавшие в городском и земском самоуправ­лении, поднимались в правительственных кругах и в печати небезос­новательно. В органах общественного управления эпизодически на­блюдались факты хищения, растрат, небрежности по руководству ме­стным хозяйством. Сказывались и неопытность городских деятелей, и непрофессионализм, а иногда и негативные личные качества чле­нов дум и управ. Еще одной причиной нежелательных коллизий, возни­кавших на практике, были недостатки Городового положения 1870 г. В целях создания условий более рационального функционирования органов власти на местах была поставлена задача модификации кодекса местного самоуправления. Над составлением проектов работала Особая комиссия под председательством М. С. Каханова.

Городовое положение 1892 г. исходило из начал, положенных в основу утвержденной в 1890 г. реформы о земских учреждениях. Реорганизация органов самоуправления на новой правовой основе была нацелена на ослабление выборного начала, ограничение самостоятельности и независимости от административной власти [11; c. 263].

Существенно и очень значительно была изменена избирательная система. Если прежде (по городовому положению 1870 г.) к выборам в органы городского самоуправления допускались практически все налогоплательщики, то теперь в число выборщиков попадали только достаточно состоятельные граждане, с высоким имущественным цензом. Для различных городов его размеры были разные. Для губернских центров требовалась недвижимость стоимостью 1000 рублей. Минимальный же размер ценза для остальных городов составлял 300 рублей. Избирательное право на основе торговых документов сохранялось только за лицами или обществами, обладавшими купеческими свидетельствами 1 и 2-й гильдий. Статья 54 узаконивала право администрации назначать на руководящие должности в городском общественном управлении конкретных лиц, а также состав гласных. Назначение становилось возможным в условиях несостоявшихся выборов, при неутверждении избранных кандидатур губернатором. Данная статья давала возможность административной власти вводить в состав самоуправлений, на руководящие должности подходящих с точки зрения губернатора людей.

Новым Городовым положением вводились 2 формы общественного управления: в полном объеме и упрощенном виде. На мелкие города с малой численностью населения распространялась упрощенная форма самоуправления. Для участия в выборах требовался ценз всего 100 рублей. Вместо городской думы избиралось собрание уполномоченных от 12 до 15 человек. Оно избирало старосту и 1 или 2 помощников.

Круг полномочий органов городского самоуправления был, как и прежде, очень широк. Сюда входили сборы и повинности, заведование капиталом и другим имуществом, забота о необходимом для городских жителей продовольствии, о благоустройстве, попечение о бедных, о врачебной помощи, о противопожарной безопасности, о народном образовании и т.д.

Статьи с 76 по 89 были посвящены взаимоотношениям городских дум с губернской администрацией по поводу принятия и утверждения постановлений. Из этих статей следует, что практически все постановления гласных могли вступать в силу лишь с согласия губернатора. Если по Городовому положению 1870 г губернатор мог отменить постановление в случае его незаконности, то новая правовая основа добавляла к этому еще и возможность отмены при усмотрении в постановлениях «несоответствия общим государственным пользам и нуждам, либо явного нарушения интересов местного населения».

Городской голова, как и прежде, совмещал председательство в думе и в управе. Принципиально менялось положение головы, его товарища или помощника, а также членов управы, которые считались теперь состоящими на государственной службе и, соответственно, несли ответственность по административной линии. Губернатор имел право делать им предписания и указания, отстранять от должности.

Стремление к огосударствлению органов общественного управления развивается и в других статьях. Статья 99 давала право голове останавливать исполнение дел управы, если он считал их незаконными и предоставлять их на усмотрение губернатора. Статья 89 давала право управе выполнять несвойственную для исполнительного органа функцию - приводить в исполнение свои решения без постановления думы (в определенных случаях), но с согласия губернатора [24; c. 54].

Новое Городовое положение по-прежнему оставляло неясными взаимоотношения органов самоуправления и полиции. В статье 788 фигурирует понятие «торговой полиции», однако неясно, что под этим подразумевается. В статье 96 устанавливается, что деятельность управы должна происходить при содействии полиции, но неясно, каким образом организовано это содействие. В статье 112 указано на обязанности полицейских чинов наблюдать за точным исполнением обязательных постановлений для местных жителей, однако дума не могла привлечь полицию к такого рода делам, т.к. не имела на этого законного права. Принудительной власти у городских самоуправлений не было.

Некоторые статьи городового положения 1892 г. были шагом вперед по сравнению с прежним законом. Согласно статье 106, всем служащим в учреждениях городского управления теперь запрещалось участвовать в приобретении имуществ, продажа которых на них возложена по службе. Аннулировалось право голосовать по доверенности, которое в прошлом приводило к многочисленным злоупотреблениям. Статья 117 устанавливала запрет занимать одновременно должности по общественному управлению лицам, связанным родственными узами и распространяла этот запрет на более широкий круг родства.

Городовое положение 1892 г. в России являлось звеном общей консервативной политики в рассматриваемый период. По сути, новый закон не менял характера деятельности муниципальных органов. Это входило в планы создателей реформы. Известный идеолог консерватизма в России К.П. Победоносцев отстоял некоторую «долю свободы» для местных органов самоуправления, считая, что при государственном контроле это не опасно. Бюрократизация местного самоуправления, усиление административной опеки над ним вряд ли могли снизить его позитивную роль в хозяйственной, культурной жизни населенных мест. Более того, в условиях экономической модернизации роль городских дум в созидательных преобразованиях объективно увеличивалась [24; c. 102].

**2.2 Исторический обзор местного самоуправления в городе Омске**

Местное самоуправление появилось в Омске в последней четверти XVIII в., когда Омская крепость получила городской статус и на города Сибири распространились основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. Город был провозглашен всесословным управляющимся союзом, состав которого должен был охватывать все элементы го­родского населения, а деятельность должна заключатья не только в исполнении различных государственных повинностей, но и в самостоятельном заведовании всеми отраслями городского благосостояния. Малочисленное омское городское общество в XVIII — начале XIX вв. не могло содержать органы городского самоуправления в полном объеме, поэтому Омск был признан «малолюдным» городом, вместо думы в нем была создана ратуша. Омская городская ратуша состояла из двух комиссий: первая ведала судом по уголовным делам, вторая — гражданским судом, полицией, торговлей, сбором налогов, рекрутской повинностью, надзирала за цехами. Штат Омской ратуши состоял из двух бургомистров, стоявших во главе комиссий, четырех ратманов и двух человек, избиравшихся в сословные суды. Все эти лица выбирались омскими купцами и мещанами на три года.

Организация местного самоуправления в Омске была изменена в 1822 г. в результате реформ М.М. Сперанского, когда произошло повышение административного статуса города. В городе на Иртыше были созданы вместо ратуши полицейское и хозяйственное управления, а также городской суд. Во главе городского хозяйственного управления стоял городовой староста, ему в помощь горожане избирали двух гласных, работавших на общественных началах. Городовой суд состоял из выборных судьи и двух заседателей. Органам городского самоуправления придавались канцелярии, состоявшие из секретарей и писцов.

Городское полицейское и хозяйственное управления подчинялись окружному управлению, во главе которого стоял начальник с советом из городничего, окружного судьи, земского исправника, окружного стряпчего и казначея. Окружное управление, в свою очередь, подчинялось Омскому областному управлению, а после ликвидации в 1838 г. Омской области Тобольскому губернскому правлению.

В 1839 г. Омск стал главным административным центром Западной Сибири, что повлекло за собой изменение структуры городского самоуправления. В 1840 г. в Омске была организована первая городская дума (в это время городские думы в Западной Сибири были только в Томске, Тобольске и Тюмени). После 1840 г. в истории Омского городского общественного управления можно выделить следующие этапы: при шестигласной думе по городовому положению 1785 г.; при думе с депутатами от домовладельцев всех сословий; с думой по городовому положению 1870 г.; с думой по городовому положению 1892 г.

Собрание городского общества выбирало городского голову и общую городскую думу. На первых выборах избирательное право получили 223 человека. В общую городскую думу были выбраны 4 купца и 13 мещан. Первым городским головой был избран купец 3-й гильдии Н. Николаев. Общая городская дума выбрала из своей среды шестигласную думу, которая была учреждена в Омске в упрощенном виде — по одному гласному от купцов и мещан. Председателем той и другой думы был городской голова, которого избирали на три года.

Шестигласная дума не была исполнительным органом общей городской думы. Разница между ними заключалась в том, что общая городская дума собиралась для решения наиболее сложных вопросов, а шестигласная — для повседневного исполнения дел.

По статье 167 «Жалованной грамоты» 1785 г. основными функциями городских дум были:

1) прокормление городских жителей;

2) предотвращение тяжб города с другими городами;

3) сохранение в городе тишины и согласия;

4) наблюдение порядка и благочиния;

5) обеспечение города необходимыми припасами;

6) охрана зданий;

7) приращение городских доходов;

8) разрешение противоречий между ремесленниками и гильдиями.

На практике роль думы была более скромной, чем намечалось в «Жалованной грамоте». Городская дума была практически безвластна, не имела права самостоятельно решать многие хозяйственные вопросы, В виду доведенной до абсурда централизации решение чуть ли не каждого вопроса требовало санкции Министерства внутренних дел. Дума выполняла мелочные поручения по наряду губернского правления. Тобольское губернское правление полностью контролировало деятельность думы и вникало в малейшие детали омского бюджета, стремясь уменьшить расходы хоть на несколько копеек.

Работа на городских должностях была в то время непрестижна и обременительна. Омские обыватели стремились уклониться от нее: нанимали вместо себя других лиц, не являлись на службу и т.д. В первые годы после открытия думы не раз возбуждались ходатайства об ее упразднении и о замене думы более дешевыми полицейским и хозяйственным управлениями [23; c.9].

«Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской, империи» 1785 г. фактически устраняла от участия в городском самоуправлении все городские сословия, кроме мещанского и купеческого. В 1863 г. омские дворяне-домовладельцы, ссылаясь на развал в городском хозяйстве и злоупотребления городского головы В. Кузнецова, ходатайствовали о выборе из них гласных в городскую думу, чтобы сделать городское управление в Омске таким же, как в Москве, Санкт-Петербурге и Одессе. В ходатайстве говорилось, что обоз пожарной команды в Омске используется для развоза воды и вывоза нечистот, из 49 уличных фонарей, на которые город отпускает средства действуют только 10, городской голова Кузнецов занижает акциз с собственных предприятий, а также вопреки существующему законодательству закупает сырье для своего винокуренного завода на городском рынке.

В конце 1864 г. в Омске с разрешения правительства были избраны депутаты от домовладельцев всех сословий. Эти депутаты собирались, как правило, для обсуждения важнейших нужд города. Такая реорганизация местного самоуправления мало изменила городскую жизнь [23; c. 15].

**2.3 Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Западной Сибири второй половины XIX - начала XX в. на рубеже XX и XXI вв.**

Городская проблематика всегда будет важнейшим направлением в системе отечественных исторических исследований. Устойчивый интерес к многоплановой истории сибирских городов проявился еще в последней четверти XIX века. К тому же городские поселения региона уже давно стали объектом историографического анализа. Тем не менее, в истекшее десятилетие изучение обозначенной проблемы приобретает качественно и количественно новые очертания.

Накопленный в предшествующее время и вновь выявленный фактический материал привел к появлению принципиально нового типа многоплановых исследований по истории сибирских городов.

Одним из перспективных направлений региональной урбанистики в последнее время становится изучение самоуправления Сибири в нормативных рамках городовых положений 1870 и 1892 гг. У ее истоков стояли А.П. Толочко и И.А. Коновалов. В 1997 г. они выпустили скромную по объему работу, в которой проанализировали рассматриваемый сюжет на примере дореволюционного Омска.

Здесь достаточно подробно анализируется деятельность органов общественного самоуправления региона в последней трети XIX - начале ХХ в. Можно согласиться с предлагаемой группировкой их производственных функций, хотя 3-ю (мероприятия по благоустройству улиц и площадей (мощение, осушение, освещение) и 4-ю (озеленение городов, разбивка в них скверов и парков) можно объединить. Привлекает своей аналитичностью сюжет, посвященный земельному хозяйству городских поселений, попыткой оценить эффективность деятельности в этой области городских дум и управ.

В упомянутом исследовании содержатся разнообразные сведения о буквально героических усилиях западносибирских муниципальных образований по эффективной эксплуатации городского хозяйства (водопровод, скотобойни, аптеки, перевозы и т.д.), развитию образования, в области социальной защиты; выявляется специфика этой работы в экстремальной ситуации Первой мировой войны. Однако в большинстве случаев изучаемые процессы отслеживаются на примерах ограниченного количества городских поселений, в основном - Томска и Омска; статистические данные приводятся не в динамике, а выборочно. Подобная практика зачастую приводит к ошибочным или односторонним суждениям.

В целом же, коллективная монография «Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие», кандидатские диссертации И.А. Коновалова, А.В. Литягиной, К.В. Лен, Е.Ю. Меренковой, Л.А. Ереминой, О.В. Чудакова, их публикации, как нам представляется, заложили прочную основу для дальнейшего плодотворного изучения многообразных аспектов истории органов сибирского городского самоуправления в 1870-1919 гг.

Теперь попробуем перечислить наиболее актуальные и малоизученные из них. Представляется, что хронологические и тематические рамки деятельности муниципальных органов должны быть доведены до момента их ликвидации коммунистами в конце 1919 г. В публикациях, посвященных социальному катаклизму 1917-1920 гг., и в обобщающих исследованиях по истории отдельных сибирских городов (Иркутск, Томск, Барнаул, Новониколаевск, Омск) в общих чертах отслеживается процесс демократизации органов городского самоуправления на принципах всеобщего избирательного права, проведение на этой основе выборов с выдвижением кандидатов в гласные по партийным спискам, участие муниципалитетов в политическом процессе, их взаимоотношения с органами государственной власти. Однако специальных работ по указанному периоду еще очень мало.

Не менее важной задачей является расширение источниковой базы проблемы, введение в научный оборот новых типов и массивов источников, а также их публикация, прежде всего - в специализированных сборниках. Таковых к настоящему времени появилось совсем немного, из которых только один, посвященный Барнаульской городской думе (1877-1996), дает представление о функционировании муниципального органа, а во всех остальных городское управление фиксируется как часть системы местного самоуправления территориально-административного образования. В связи с этим большой интерес представляют списки лиц, «имеющих право участвовать в избирательном собрании по выбору уполномоченных» (гласных) в городские думы на очередное четырехлетие, которые регулярно (раз в четыре года) составлялись специально созданными оценочными комиссиями и фиксировали имущественное состояние лиц, имеющих право на участие в выборах (100 рублей и выше). Их анализ за несколько четырехлетий позволит ответить на дискуссионный вопрос об изменении социального состава гласных в регионе. Дело в том, что в упомянутой выше коллективной монографии омских историков, вслед за В.А. Нардовой, главную причину принятия городового положения 1892 г., связывают со стремлением самодержавия укрепить позиции дворянства в городском самоуправлении. Тем не менее, приводимые ими данные по Западной Сибири реально свидетельствуют об уменьшении представительства в нем купечества и роста доли крестьян, мещан, ремесленников, дворян, чиновников и духовенства, но вовсе не о «некотором укреплении в них позиций дворян».

Необходимо тщательно проанализировать взаимоотношения муниципалитетов с органами государственного управления на уровне территориально-административных образований, прежде всего - с губернскими по городским делам присутствиями. К сожалению, даже в специальных работах наличие данного органа только фиксируется, но не раскрывается его компетенция и практическая деятельность. Первые, пока еще робкие попытки рассмотрения этого вопроса зафиксировали такую специфическую черту городского самоуправления в Сибири, как неравноправное представительство в рассматриваемом органе представителей административных и общественных учреждений из-за отсутствия в регионе земства. По данным К.В. Лена, в конце 1888 г. в состав Томского губернского по городским делам присутствия входили председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, председатель губернского суда, губернский прокурор и городской голова Томска.

Актуальность этого аспекта исследования истории городского самоуправления в Сибири определяется как раз и наличием разноголосицы в трактовке упомянутых выше дефиниций. Например, И.А. Коновалов считает, что «городское самоуправление было необходимым элементом в системе государственной власти и управления»[15]. А.В. Литягина заявляет: «Органы самоуправления в городах и их деятельность - важнейшая часть истории местного управления в России». Л.А. Еремина включает их в структуру государственной власти, а О.В. Чудаков их существование рассматривает как «попытку сочетания принципов самостоятельности и либеральных начал в системе местного управления с жестким централизмом всего государственного аппарата». Пожалуй, только К.В. Лен разграничивает городское представительство с государственными учреждениями.

В рассматриваемый период появились первые публикации О.А. Харусь, С.В. Макарчука, Д.В. Филиппова, анализирующие участие городских дум и управ, их гласных в общественно-политической жизни региона в период революции 1905-1907 гг. Революционная волна захватила образованные слои, развязала языки, тем более что верховная власть рескриптом Николая II иркутскому генерал-губернатору графу П.И. Кутайсову от 3 апреля 1905 г. официально разрешила обсуждать вопрос о введении земства в Сибири. Гласные Иркутской городской думы в феврале этого года начали подготовку адреса на высочайшее имя с перечислением необходимых «коренных» реформ.

В Чите, Красноярске, Иркутске, Томске, Омске, Тюмени, Барнауле складывается своеобразное двоевластие. Причем в Томске центром альтернативной власти становится городская дума во главе с городским головой А.И. Макушиным. Именно здесь события приняли наиболее радикальную окраску. После разгона 18 октября 1905 г. митинга старшеклассников, городская дума потребовала от губернатора уволить полицмейстера, вывести из города казаков, освободить политических заключенных и одновременно постановила прекратить финансирование полиции и начать формирование из добровольцев городской милиции. Губернатор вынужден был выпустить 160 политзаключенных. Для организации милиции городская управа создает «Комитет общественной безопасности», а 19 октября в Томске проходят выборы гласных в городскую думу на основе всеобщего избирательного права.

Воспроизведенный сюжет показывает, что позиция и участие в событиях 1905-1907 гг. муниципальных органов региона только начинает переосмысливаться и изучаться в рамках новой парадигмы модернизационных процессов в России начала ХХ в. Вместе с тем, анализ политической деятельности муниципальных образований Сибири необходимо продолжать прежде всего за счет расширения хронологических рамок. Именно городские думы, из-за отсутствия земских учреждений, взяли на себя, по нашему мнению, апелляцию к властям по насущным проблемам местной жизни с момента своего образования. Так, по инициативе гласного Енисейской городской думы Скорнякова в адресе городского самоуправления было зафиксировано: «Нужды Сибири, нужды наши слишком велики и обширны, велики, потому что мы долго, почти 300 лет были пасынками России… Наши первые и настоятельные нужды - это введение земства, гласного суда, свобода печати и слова, свобода личности и имущественной неприкосновенности, свобода переселений и прекращение ссылки в Сибирь». Слабо изучена деятельность местных отделов Всероссийского союза городов в период Первой мировой войны. Если съезду западносибирских городов в Омске 11-13 апреля 1915 г. посвящено два абзаца в очерках по истории Омска, то об аналогичном мероприятии в Иркутске применительно к Восточной Сибири 14-19 апреля 1916 г. только упоминается в одной из наших публикаций.

В рамках политической истории рассматриваемого объекта А.П. Толочко, И.А. Коноваловым, Е.А. Дегальцевой пока еще очень скромно поставлен вопрос о взаимоотношении муниципалитетов с общественными организациями [24]. В частности, омские историки проанализировали некоторые аспекты деятельности обществ обывателей и избирателей с точки зрения попыток установления общественного контроля за самоуправлениями. В свою очередь, Н.И. Гаврилова и Л.Б. Ус попытались взглянуть на них с позиций формирования элементов гражданского общества в Сибири. По мнению первой, одним из результатов функционирования городских дум и управ стало оформление и дальнейшее развитие «представления о думе как об общественно-политическом органе», превращение избирательных кампаний в неотъемлемую часть общественного быта Иркутска.

К актуальным задачам можно отнести рассмотрение первых шагов сибирских муниципалитетов в области охраны окружающей среды, их взаимоотношения с правоохранительными органами и т.д. Таким образом, разработка многообразных аспектов становления и деятельности городского самоуправления в Сибири требует пристального внимания со стороны научного сообщества региона, а их промежуточные итоги и результаты следует регулярно обсуждать на конференциях, симпозиумах и семинарах.

**Заключение**

Местное самоуправление имеет длительную историю. В средневековье и на Руси, и в Западной Европе многие города были «вольными» и «самоуправлялись» аристократией этих городов. В новейшее время, после буржуазных революций, «третье» сословие активно выступало за право на местное самоуправление и добивалось в этой борьбе немалых уступок от традиционного государственного аппарата.

В России после отмены крепостного права при Александре II было принято законодательство о земском (1864 г.) и городском (1870 г.) самоуправлении. Это был, безусловно, значительный шаг вперед в общественном развитии России, однако не следует забывать об условиях, в которых он свершился. Во-первых, в России действовал монархический принцип верховной власти, при котором народ был лишь подданным. Во-вторых, Россия того времени отличалась сильной бюрократической системой. В-третьих, местное самоуправление (земское и городское) формировалось в аграрной стране с преимущественно сельским населением и своеобразной мещанской организацией жизни в городе. Надежды на формирование действенной системы местного самоуправления в дореволюционной России не оправдались.

Нестали и исключением города Западной Сибири. Здесь, процесс становления и развития местного самоуправления хотя и имел некоторые особенности, в целом протекал в русле общероссийских тенденций. Зачатки местного самоуправления появились здесь в последней четверти XVIII в., когда на городские поселения региона были распространены основные положения «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г., которая передавала управление в них купечеству и мещанству, главным об­разом зажиточному. Ввиду малочисленности большинства западно­сибирских городов, они, как правило, не могли содержать органы местного самоуправления в полном объеме, поэтому городские думы действовали лишь в крупных городских центрах - Томске, Тобольске, Тюмени, и затем в Омске. В других городах региона местное управление было представлено в упрощенном виде. Функции городских дум были весьма ограничены, они не имели права решать даже многие хозяйственные вопросы без санкций коронной администрации. Организация и функции местного управления в городах Западной Сибири были изменены Городовым положением 1870 г. Городская реформа расширила круг избирателей, четко определила компетенцию исполнительной и распорядительной властей, предоставила местному самоуправлению более значительные права в бюджетной политике и решении других вопросов городской жизни. Однако вследствие слабого торгово-промышленного развития большинства западносибирских городов доходная часть их бюджетов была невелика, а это ограничивало возможности местного самоуправления в сфере развития городского хозяйства и благоустройства, в удовлетворении самых насущных проблем горожан даже в весьма скромных размерах. Попытки общественности добиться демократизации городского самоуправления не увенчались успехом, так как этот процесс зависел от глубокого реформирования социально-политического строя России в целом, что было невозможно в условиях существования царского самодержавия.

**Библиографический список**

1. Байнова М. С. История государственного управления в России: Учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005. – 236 с.
2. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
3. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М.: Гардарики, 2006. – 320 с.
4. Витте, С. Ю. «На пределы компетенции местных союзов существуют раздельные взгляды» // Муниципальная власть. 1997. № 1. 130с.
5. Воронин, А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – М.: Дело,1998. – 420с.
6. Гадалин С. И. Система государственного и муниципального управления: курс лекций / С. И. Гадалин, Н. А. Кузина, Т. И. Бондарева. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2007. – 68 с.
7. Глебов Ю. Я., Павлов Г. А., Шевченко П. Л. Власть города Омска: история и современность. – Омск, 2006. – 200с.
8. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов / Под ред. Ю. С. Кукушкина. М.: Изд-во МГУ, 1996. – 525 с.
9. Данилевский И. Н. Древняя Русь глазами современников и потомков (IX – XII вв.). М.: Аспект-пресс, 1998. – 321 с.
10. Емелъянов Н.Ф. Город Курган. 1782-1917. Социально-экономическая история. Курган, 1992. – 360с.
11. Зуев А. С. Городское самоуправление. // Краткая энциклопедия по истории купечества и коммерции в Сибири. Т. 1. Новосибирск, 1994. – 562 с.
12. Иванова В. Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики / В. Н. Иванова. – СПб: Изд-во СПб. университета, 1996. – 390с.
13. Игнатов В. Г., Бутов В. И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособие / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – Москва – Ростов, 1999. – 250 с.
14. Карамзин Н. М. История Государства Российского. В 12 т. / Подготовка текста В. Б. Муравьева. М.: Московкий рабочий; Слог, 1994. – 512 с.
15. Коновалов И.А. Состояние городского хозяйства Омска в XIX в. // Страницы исторического прошлого Омска (XIX — начало XX вв.): Краеведческий сборник. Омск, 1994. – 323 с.
16. Кочнев С. И. К истории Омского городского общественного управления // Вестник Омского городского общественного управления. Омск, 1912. № 22. 15 С.
17. Мельников В. П., Холостова Е. И. История социальной работы в России: М.: Аспект-пресс, 2003. – 305 с.
18. Муниципальное управление: учеб. пособие / Н. В. Шумянкова – М.: Экзамен, 2002. – 377с.
19. Мухин В. И., Шумянкова Н. В. Система муниципального управления в России / В. И. Мухин, Н. В. Шумянкова. – М.: Национальный институт бизнеса, 2001. – 231 с.
20. Основы местного самоуправления: учеб. пособие. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2001. – 632 с.
21. Ремяев А.В. Обсуждение в правительственных сферах Рос­сии вопроса об особых преимуществах государственной служ­бы в Сибири и на Дальнем Востоке // Проблемы социально-экономического развития и общественной жизни России (XIX — начало XX вв.). Омск, 1994. С. 40.
22. Смирнягин Л. В. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
23. Толочко А. П., Коновалов И. А. Городское самоуправление в Омске в дореволюционный период. Омск: Омск. гос. ун-т, 1997. – 182 с.
24. Толочко А. П., Коновалов И. А., Меренкова Е. Ю., Чудаков О. В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие: Монография. – Омск: Омск. гос. ун-т, 2003. -196 с.
25. Цыганов В. Б. История государственного управления в России: Учеб. пособие в 2-х частях. Ч. 2. Екатеринбург: УрАГС, 2000. – 430 с.
26. Шумянкова Н. В. Муниципальный менеджмент: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н. В. Шумянкова. – Новогорск, АГЗ МЧС России, 2000. – 440 с.
27. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. – 512 с.
28. сайт сети Интернет www.urbaneconomics.ru

**Приложение 1**

Община

- коллективная ответственность по налогам;

- выборы старост и делегатов на сборы

Избираются местными жителями, осуществляют муниципальное управление в регионах, функции:

1. регистрация сделок;
2. уголовный процесс

Наместник государя, функции:

1. сбор налогов;
2. оборона;
3. выдача виз для проезда

Воевода

Муниципальное управление в Москве

Земский приказ

Разбойный приказ

Губные старосты

Рис. 1 Местное управление в Московском государстве

**Приложение 2**

Контент-анализ работы администрации города Омска

Опрос горожан работы администрации дал следующие результаты:

Независимо от социально - демографического статуса респондентов, наиболее типичным ответом в оценках работы администрации был «справляется со своими обязанностями скорее плохо, чем хорошо» - почти 60% опрошенных склонны давать в различной степени негативные оценки работе администрации.

Однако, ответ на вопрос «На что в первую очередь необходимо местным властям уделить внимание?» показал низкую степень информированности горожан: много затруднившихся с ответом, много «штампов», сформированных несколько лет назад. Так, три четверти опрошенных затруднились назвать какие-либо конкретные действия Главы города, которые вызвали бы у них поддержку или осуждение. В ряде случаев респонденты отмечали, что ничего не знают о деятельности мэра.

Интересный результат. Особенно, если учесть, что и печатные, и электронные СМИ немалое внимание уделяют освещению работы органов местного самоуправления. Контент - анализ (изучение содержания городских СМИ), проводимый в течение трех последних лет специалистами Фонда экономического и социального развития, показывает, что по количеству упоминаний на страницах газет Глава города и городской Совет депутатов уверенно занимают первое место.

Значит, дело не в недостатке информации. Тогда в чем? В ее характере или в желании потребителя получать информацию? Не знаю - необходимо дополнительное исследование. Например, такое. В середине 80-х годов ХХ века жителей одного провинциального американского городка спрашивали, что они знают об Организации Объединенных Наций. 80% жителей города ничего об этой организации не знали. Затем, в течение месяца в городке шла широкомасштабная информационная кампания: страницы местных газет, теле- и радиопрограммы, листовки, расклеенные на заборах и разбросанные в местах массового скопления людей, ярко и доходчиво рассказывали горожанам об ООН, ее функциях и деятельности. В конце кампании опрос провели снова. И оказалось, что теперь об ООН не имеют никакого представления… 80% опрошенных! Конечно, нам до Америки еще далеко, но тенденция проявляется, однако…

В том, что недостаток официальной (30,6%), нормативно-правовой (39,2%), статистической (31%) информации испытывает около половины опрошенных жителей Омска, вины местной власти нет.

Сам формат большинства омских СМИ (в особенности - еженедельных рекламных изданий) не допускает самой возможности таких публикаций. Узкая специализация, малый тираж или своеобразная политическая ориентация городских СМИ не позволяют доносить до каждого объемных официальных и аналитических сведений, организовывать конструктивную и плодотворную дискуссию по сложным вопросам городской жизни. Конечно, тот, кто интересуется, в принципе, может получить необходимую информацию.