**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

Глава 1. Историко-теоретические основы местного самоуправления в России

1.1 История развития местного самоуправления до начала XIX века

Глава 2. Развитие местного самоуправления в России во второй половине XIX в. начала XX в.

2.1 Земская и городская реформа

2.2 Попытки реорганизации местной власти в начале XX века

2.3 Сравнительный анализ реформ самоуправления второй половины XIX в. начала XX в.

Глава 3. Местное и центральное управление в России во второй половине XIX в. начала XX в.

3.1 Проблема правового регулирования отношений

3.2 Проблема местного самоуправления в Архангельской губернии во второй половине XIX - начале XX века

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Российское государство традиционно отличалось высокой степенью централизации управления. Но ни один из периодов в истории Российского государства нельзя считать свободным от элементов самоуправления. Но даже в периоды наивысшего расцвета Российского чиновничьего централизованного государства элементы самоуправления сохранялись в городах и сельских общинах.

Предметом исследования в данной курсовой работе станет процесс становления и развития местного самоуправления в России во второй половине XIX в. начала XX в. А рамки исследования будут ограничены исследованием двух базовых основ местного самоуправления, а именно территориальной и финансовой. Бесспорно, что вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, поскольку функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства. Территориальная же основа местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Кроме того, реальность и эффективность местного самоуправления определяется материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления. Как институт муниципального права, финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные сформированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образовании.

Вопросы территориальных и материально-финансовых основ местного самоуправления по-разному решались на разных этапах становления и развития местного самоуправления в России. Таким образом, цель исследования состоит в том, чтобы проследить развитие элементов самоуправления в истории России и их сосуществование с элементами государственного управления на основании анализа территориальных и финансовых основ самоуправления на разных этапах развития государства, начиная с реформ второй половины девятнадцатого века начала двадцатого века.

Для достижения данной цели необходимо будет решить следующие задачи. Во-первых, прежде чем анализировать практическую реализацию идеи местного самоуправления, необходимо будет определиться с основными теоретическими разработками по данной проблеме. Во-вторых, следует проанализировать правовое положение уездных и губернских земских учреждений на основании Положения о земских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864, а также Положения о земских учреждениях от 12 июня 1890 г., на основании которых попытаемся проследить соотношение государственной власти и местного самоуправления на данном этапе. Намеренно оставим без внимания систему городского самоуправления данного периода с тем, чтобы более подробно остановиться именно на земском самоуправлении. Основными методами исследования станут конкретно-исторический и сравнительно-правовой.

В данной работе будут проанализированы как нормативные акты, регулирующие вопросы местного самоуправления на разных исторических этапах, так и работы известных ученых, посвященные данной теме (Васильев В.И., Овчинников И.И., Выдрин И.В., Кокотов А.Н., Писарев А.Н., Пискотин М., Гладышев А.Г., Гильченко Л.В., Авакьян С., Азовкин А.И., и др.).

**ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**1.1 История развития местного самоуправления до начала XIX века**

Местное самоуправление и управление в России имеет свои особенности на различных этапах ее истории. В русских городах X-XII в.в. широкое распространение получило вече как высшая власть, наделявшая полномочиями главных должностных лиц. Деятельность древнерусского веча обычно сводилась к призванию со стороны князя, к разработке законодательства, решению вопросов войны и мира. В Новгороде в период расцвета самоуправления к этому прибавилось избрание и смещение посадников, тысяцких и владык, назначение воевод в городе и в провинции, контроль за деятельностью должностных лиц, внешние сношения, торговые соглашения с Западом, пожалование земель, установление торговых правил и льгот, установление повинностей населения и контроль за их отбыванием, контроль за судебными сроками и исполнением решений и в исключительных случаях непосредственное разбирательство дел. Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые граждане по своей инициативе. В Новгородской республике были представлены три элемента – демократический, аристократический и в некоторой мере монархический в лице приглашаемого со стороны князя с сильно ограниченными полномочиями. Все органы управления (посадники, тысяцкие, владыки, боярский совет) черпали полномочия в вечевом решении, обращались к вечу за утверждением важнейших дел и в любой момент могли быть отстранены от власти волей веча. «Ни в одной другой русской земле жители не чувствовали себя столь политически активны, как в Новгороде и отделившихся от него Пскове и Вятке».[[1]](#footnote-1)1

История местного управления в России ХV – 1-й половины XVII в. подразделяются на три эпохи:

1. Эпоха «кормлений» – управление через наместников (в городах) и волостелей (в волостях) – до 1-й половины XVI в.

2. Земское и губное управление (самоуправление) – 2-я половина XVI – начало XVII в.

3. Приказно-воеводное управление в сочетании с самоуправлением (XVII в.).

Наместник, являясь представителем верховной власти, осуществлял одновременно и судебные полномочия. Главное назначение наместников и волостелей состояло в том, чтобы осуществлять связь населения с государством. Внутреннее управление, как правило, осуществляли выборные сотские и старосты. Кормленщики не только значительно превышали «нормы» взимания податей, но и подрывали влияние верховной власти, не проводя в жизнь ее установки. Уже в конце XV в. судебные полномочия кормленщиков начинают постепенно ограничиваться.

При Иване IV правительство делает следующий, важный и решительный шаг в деле реформы местного управления и суда. Наместники и волостели были заменены выборными земскими властями, старостами и земскими судьями, которым поручались суд по всем делам. Вместо «кормов» и пошлин они должны были платить денежный «оброк» в царскую казну. Правительство назначало для каждого округа лишь общую сумму подлежащего уплате оброка, а затем посадские и крестьяне должны были разделять этот оброк между собой в соответствии с имущественным цензом.

После смерти Ивана IV происходит поворот к приказно-воеводскому управлению. Время, следовавшее непосредственно за Смутой, наполненное борьбой с внешними и внутренними врагами, требовало сильной правительственной власти на местах, и воеводы, которые прежде были преимущественно в пограничных областях, в XVII в. поселяются в остальных городах. Они сосредотачивают в своих руках всю власть, военную и гражданскую, действуя по «наказам» (инструкциям) московских приказов. Земские учреждения в посадах и волостях сохраняются, но все более теряют свою самостоятельность и превращаются в подчиненные, вспомогательные и исполнительные органы приказного воеводского управления. Таким образом, вторая половина XVII в. явилась временем упадка земского начала и растущей бюрократизации в центральном и местном управлении Московского государства.

Развитие институтов самоуправления в России XVIII – 1-й половине XIX в. Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось делением различных групп населения в четыре сословия: дворянство, крестьяне, духовенство и городское население. Деление общества на сословия определяло наряду с общегосударственным централизованным управлением наличие и особого сословного управления, в сферу которого входили некоторые аспекты ведения местного хозяйства.

В 1699 году городам было предоставлено право выбирать своих бурмистров, которые составляли ратушу, в которой поочередно председательствовали, занимались судейскими вопросами и собирали подати и доходы с торгово-промышленных обывателей. К концу царствования Петра I ратуши были преобразованы в магистраты. В 1720 году Сенату было предписано учредить образцовый магистрат в Петербурге, который должен был устроить магистраты в областных городах и руководить ими. Магистраты вели городское хозяйство, должны были заботиться о развитии торговли и промышленности, о благоустройстве городов и решали не только гражданские, но и уголовные дела подчиненных им городских обывателей.

Согласно указу 1702 года в каждом уезде при воеводах создавались дворянские советы из двух-четырех дворян. Эти советы комплектовались путем выборов и должны были управлять уездом наряду с воеводами.

В сельских общинах помещичьих крестьян действовали общие собрания крестьян-хозяев (мир), которые обсуждали общие проблемы, однако старосты назначались помещиками. Существовали также собрания нескольких поселков и деревень, составлявших волость. Волостной голова и писарь выбирались обществом из всех деревень сроком на 2 года. В обязанности органов сельского управления входило: охрана безопасности, взимание податей и сборов, разбирательство маловажных ссор и исков, опека над вдовами и сиротами. Вместе с тем на сельское управление огромное влияние оказывали воеводы и губернаторы.

Петр I провел новое административное деление страны, в результате чего Россия была разделена на 10 губерний. Во главе губерний стояли губернаторы, назначаемые царем. В их ведении было гражданское управление губерний, командование войсками, полицейские и некоторые судебные функции. Губернии делились на провинции, которыми управляли воеводы, а провинции – на дистрикты, где управляли земские комиссары.

При Екатерине II была проведена губернская реформа 1775 года. К концу ее царствования в Европейской части России было учреждено 50 губерний, каждая губерния делилась на уезды с числом жителей от 20 до 30 тыс. человек. И в губерниях, и в уездах имелись три ряда учреждений: общая администрация, финансовое управление и судебные учреждения (отдельно для дворян, городских обывателей и казенных крестьян). Во главе губерний ставились наместники, генерал-губернаторы или губернаторы, назначавшиеся верховной властью и обладавшие широкими полномочиями в сфере управления. В помощь губернатору в качестве совещательного органа учреждалось губернское правление, включавшее двух губернских советников, губернского прокурора и руководителей важнейших губернских учреждений. Во главе уездного управления стоял земский исправник, или капитан.

В 1785 году была издана «жалованная грамота дворянству», которая предоставляла дворянству целый ряд прав и преимуществ. Дворянские собрания избирали губернских и уездных предводителей дворянства, имели право делать представления правительству о своих пользах и нуждах. Однако их деятельность подвергалась тщательному контролю со стороны губернаторов.

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи», содержавшая в себе новое «городовое положение».[[2]](#footnote-2)2 Все население городов разделялось на шесть разрядов: а). «настоящие городские обыватели» (владельцы недвижимых имуществ); б). купцы трех гильдий; в). ремесленники; г). иногородние и иностранные гости; д). «именитые граждане» (люди с высшим образованием и крупные собственники); е). «посадские», жившие промыслами или работой. Органом городского общества являлось Собрание городских обывателей, в состав которого входили только те, кто обладал высоким имущественным цензом. Собиралось оно один раз в три года и избирало из своей среды общую городскую думу, состоявшую из городского головы и гласных, избиравшихся раздельно шестью разрядами городских обывателей. Ее постоянным исполнительным органом являлась шести гласная дума (по одному представителю от каждого разряда), собиравшаяся не реже одного раза в неделю. В ведение этой думы входило решение ряда вопросов городского управления, за исключением сословного суда и надзора за сбором государственных податей. Компетенция думы была ограниченной и недостаточно точно определенной, реальная власть в городах находилась в руках городничих, полиции и местных чиновников, назначаемых губернаторами. При Павле I городские думы были упразднены.

При Николае I в законе 1838 года получили регламентацию органы крестьянского самоуправления. В каждом большом селении учреждались сельские общества. Их органами управления являлись сельский сход, сельское начальство (старшины, сотские, десятские, сборщики податей) и сельская расправа (первая инстанция сельского суда).[[3]](#footnote-3)3 В каждой волости, составленной из сельских обществ, учреждались волостной сход, волостное правление и волостная расправа (вторая инстанция сельского суда). В правление входили волостной голова и два заместителя – по полицейским и хозяйственным делам. В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», контроль за делами веры, охрана общественного порядка, паспортный контроль, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских общин, сбор податей и выполнение повинностей. Работа крестьянских органов контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, содержание которого возлагалось на тех же крестьян. Закон 1838 года не влиял на положение помещичьих крестьян. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения.

**ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в. НАЧАЛА XX в.**

**2.1 Земская и городская реформа**

Крестьянская реформа привела к отмене вотчин. Административное управление крестьян осуществлялось общественными и другими органами крестьянского самоуправления. Активно обсуждалась идея включения крестьянского мира в систему государственных органов. Перемены необходимы были по следующим причинам:

Дворянское самоуправление, созданное еще Екатериной II, в новых условиях себя исчерпало. В конце XVIII века созданы органы городского самоуправления, типично сословные органы, которые в новых условиях необходимо было адаптировать.

В результате отмены крепостного права сделан шаг к становлению гражданского общества, а организация самоуправления оставалась сословной. Введение местного самоуправления это компенсация дворянству за утрату привилегий, правда, привилегия не материальная, а в виде социального статуса. Идеи самоуправления соответствовала социальная обстановка страны. Местное самоуправление это выход общественной активности. Реформа не была необходимой.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ. Обращаясь к истории Российского государства, мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны решаться сегодня государством и обществом.

После отмены крепостного права в основе общественного устройства в сельской местности (по Положению 1861 г.) стали волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности в крестьянском общественном управлении замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, так и административно-полицейским (охрана общества иного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.[[4]](#footnote-4)4

Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях для контроля крестьянского управления и разрешения возможных недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворявшие определенным имущественным условиям. Мировые посредники в дальнейшем приобрели немалое влияние в земских учреждениях. Этому способствовало то, что они выступали и земскими гласными, и начальниками крестьянского самоуправления, имеющими возможность оказывать давление на выборы гласных из крестьян. При таких условиях волостное и сельское самоуправление развития не получило. Самым большим его недостатком было сохранение сословного принципа формирования. Органы общественного управления крестьян находились под двойным контролем: со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению.

Массовое недовольство крестьян своим положением, осознание местным дворянством бедственного состояния дел в губерниях привело к всплеску политической и общественной активности и ответным репрессиям административного аппарата, открытой борьбе и противостоянию на всех уровнях власти, включая правительство и императорский двор. Результатом компромисса явилось утверждение Александром II Положения о земских учреждениях, которое, будучи опубликовано 1 января 1864 г., в течение нескольких лет было распространено на 34 губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г. Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. Эти комиссии составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательных съездов. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией под предводительством губернатора. На первом земском собрании выбиралась управа, которая должна была к первому очередному собранию представить свои соображения по различным сторонам хозяйства и вступить в заведование капиталами, принадлежавшими дореформенным учреждениям.[[5]](#footnote-5)5

Положение 1864 г. делило избирателей на 3 курии: 1) землевладельцев всех сословий, 2) горожан - собственников недвижимого имущества в городе, 3) членов сельских обществ. Выборы проходили раздельно по курьям. От первых двух курий они проводились на съездах представителей этих курий. На съезде первой курии могли присутствовать крупные и средние помещики, мелкие землевладельцы выбирали из своей среды уполномоченных. На съезде представителей второй курии присутствовали домовладельцы, фабриканты, заводчики, купцы и другие состоятельные горожане. В выборах не могли принимать участия: а) лица моложе 25 лет; б) судившиеся и не оправданные судом; в) отрешенные от должности; г) состоящие под судом и следствием; д) признанные несостоятельными; е) исключенные из духовного ведомства. Выборы гласных от крестьян были многоступенчатыми: сначала сельские общества посылали своих представителей на волостной сход, на котором 'избирали выборщиков, а затем из их среды выбирали установленное количество гласных уездного земского собрания. Если на съезде количество избирателей не превышало число лиц, которых надо было избирать, то все съехавшиеся на съезд признавались гласными земского собрания без проведения выборов. Избирались гласные на 3 года.

После избрания гласных, чаще всего осенью, собирались уездные земские собрания, на которых обычно председательствовали уездные представители дворянства. На первом заседании уездные гласные избирали из своей среды губернских гласных: от 6 уездов — 1 губернский гласный. В состав губернских земских собраний входили предводители дворянства, председатели управ всех уездов, 2-3 чиновника от казенных и удельных имений. Таким образом, более высокое звено земского самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов. Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства. Для текущей работы и уездные, и губернские собрания избирали управы в составе 3 человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4 - в уездах, до 6-8 - в губерниях).

Основным принципом Положения 1864 г. являлся принцип имущественного ценза, причем на первый план выдвигались интересы дворян-землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мал. Преобладающее влияние на местные дела оказывало дворянство. Когда в Государственном совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии П.А. Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что «первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства есть лишь создание формы, которая засим по указанию опыта будет наполняться соответствующим содержанием». Результатом работы комиссии стала законодательная регламентация функций земств. Земские собрания получали в свое ведение в основном дела местного хозяйства, являясь, по определению Валуевской комиссии, местными хозяйственными общественными союзами.

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что их ведению подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. Все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земства. Однако небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казной и земством. На основании Временных правил все государственные повинности были изъяты из ведения земства. Из общих губернских повинностей у земств находились: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; д) содержание местных по крестьянским делам учреждений; е) содержание статистических комитетов. В целом земство располагало скудными средствами, и главным источником новых доходов являлось право облагать земских плательщиков новыми налогами. Для всякого улучшения, которое предпринималось земством, ему за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этом отношении компетенция земства была ограничена: право земства на обложение торгово-промышленных предприятий Временными правилами было значительно урезано; для новых налогов оставались одни земли, хотя и без того они несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Участие земских учреждений в народном образовании, в создании условий народного здравоохранения было допущено только в хозяйственном обеспечении, т.е. земство могло ассигновать известные суммы на дело народного образования и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имело права. К хозяйственным делам, на которые распространялась компетенция земства, относились также взаимное страхование и развитие торговли и промыслов. Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью: многие постановления земств, заключения займов, проекты смет требовали утверждения губернатором или министром внутренних дел. Каждое постановление могло быть опротестовано губернатором. Дела по таким протестам в последней инстанции решались Сенатом. Наконец, оставляя местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений и тем самым лишая земство исполнительной власти, закон 1864 г. еще более обессилил их. Для взыскания принадлежавших земству сборов ему был предоставлен лишь один путь - обращение «к содействию» местной полиции, что далеко не всегда обеспечивало проведение в жизнь земских распоряжений.

В начале 60-х годов правительство относилось довольно благоприятно к деятельности земских собраний, несмотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией с другой. Но уже в начале 1866 г. появились угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, которым было ограничено право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств.[[6]](#footnote-6)6 Циркуляром от 17 мая 1866 г. разъяснялось, что земства не имеют права «облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других Промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны». Подобные циркуляры подготовили почву для появления закона от 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.К. Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний. Выработка закона от 21 ноября 1866 г. совершалась в полной тайне, и в печати не было об этом никаких известий; издание самого закона совпало со временем очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств.

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

Сравнительно лучше сложилась судьба у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового положения. Согласно ему избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлялось каждому городскому обывателю, к какому бы сословию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового, на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. В итоге каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в пользу города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.[[7]](#footnote-7)7

Крупным недостатком Положения 1870 г. явилось заимствование прусской трехклассной избирательной системы. По закону все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем производилось деление на три разряда. К первому причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму - следующие за ними по списку, уплачивавшие также треть сборов; к третьему - все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал треть гласных в городскую думу. Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий – тысячи, т.е. основную массу городского населения. Но, несмотря на это, каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей, и неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разрядов составляла 65 раз.

В то же время внутренняя организация городского управления была достаточно рациональной. Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же сделалась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждений администрацией. Постановлением же думы члены управы могли быть устранены от должности и преданы суду. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города). Городской голова, как правило, занимал руководящее место не только в управе, но и являлся также председателем думы. К.А. Пажитнов отмечал: «Такой порядок нельзя, однако, считать правильным, т.к. он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику действий управы; более целесообразным, поэтому является предоставление думе права выбирать из своей среды особого председателя».

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении, местных дел. Утверждению губернской администрацией или в некоторых случаях Министерством внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думой окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должно было обеспечивать губернское по городским делам присутствие. В его состав входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А. Головачев замечал по этому поводу: «У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... У нас забывают, что, вопросы, возникающие в административной практике, т.е. вопросы о так называемых пререканиях о пределах власти и законности административных распоряжений, суть также вопросы о праве и, как таковые подлежат разрешению судебных мест... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, т.к. все вопросы в случае замеченной незаконности действий городского управления или жалоб и пререканий могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном».[[8]](#footnote-8)8

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. являлось крупным шагом вперед по сравнению, как с предшествующим периодом, так и с той обстановкой, в которой оказалось городское самоуправление, в конце XIX - начале XX вв. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вывело российские города из спячки и придало им те силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи XVIII в. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права и, несмотря на усиление административных начал в 90-х годах XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917г.

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

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и благодаря, изменению ценза еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую - прочие избиратели и юридические лица, в третью - крестьяне. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях. В губернское собрание с 1890 г. обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ. Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Так, состав губернских гласных в 1897 г. по сословиям складывался следующим образом: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%. Но, увеличив количество гласных дворян, новое Положение в то же время уменьшило общее число гласных более чем на 30%. Сокращение гласных было проведено таким образом: от каждого уезда число гласных было уменьшено на одного, причем каждый уезд должен был иметь не менее двух губернских гласных.

Новое земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По Положению 1890 г. избирательных прав были лишены: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владевшие в уезде частной землей, лица, имевшие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также иудеи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех ее членов, причем земские собрания лишались права обжаловать не утверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст. 124), в председатели управ не могли быть избираемы лица, не имеющие права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы. Ст. 87 Положения предоставила губернатору право останавливать исполнение постановлений собрания не только в случаях формальных нарушений закона, но и тогда, когда он усмотрит, что данное постановление «не соответствует общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушает интересы местного населения» (принцип целесообразности).[[9]](#footnote-9)9

Из положительных приобретений, привнесенных Положением 1890 г., необходимо отметить: а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз); б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов, по которым земства могли издавать обязательные постановления (ст. 108); в) восстановление почти в полном объеме прав земств на бесплатную пересылку корреспонденции. К ограничительным мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных, помимо губернского земства, ходатайств перед правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен лишь законом от 2 февраля 1904 г. Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5-2% всего городского населения). Сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения во внутреннем устройстве органов городского управления. Управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы как председателя думы значительно расширены за счет прав гласных, дума лишалась права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, и губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена. «Есть ли что-либо ненормальнее такого положения вещей!» - горестно восклицал по этому поводу К.А. Пажитнов. - Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова...».[[10]](#footnote-10)10 Реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Если Городовое Положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который существовал в городах Западной Европы, то законы 1890-1892 гг. внесли такое ограничение избирательного права и такое вмешательство со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство. Реально действующее земство не продержалось и 25 лет... Официозные «Московские Ведомства» тех лет писали: «Земство нужно только нашим конституционалистам, лелеющим мечту вырастить из этого чахлого растеньица большое и ветвистое дерево, а местное «благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов». Однако нельзя не признать, что к концу 70-х годов XIX в. наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний. Исполнение земских дел в управах при отсутствии должного контроля со стороны гласных принимало все более формальные рамки, не связанные с решением реальных нужд населения. Земства быстро превращались в еще одну «начальственную» надстройку, существовавшую за счет дополнительных поборов с населения. К концу XIX в. тревоги «смутных» 60-80-х годов были забыты, формальное земство демонстрировало «верноподданичество», крестьянский мир, ведомый земскими участковыми начальниками, заменившими в 1889 г. разнобой деревенского самоуправления, был освобожден от «тягот» не прижившейся демократии. Государственный механизм работал как часы. По крайней мере, так казалось царскому двору и хотелось правительству. Тем более что источник «смут и потрясений» - местное общество было благодаря усилиям администрации Александра III сведено на нет. В таких условиях думать о реформе земского и городского «самоуправления, расширении его прав и демократизации вряд ли было плодотворным.

**2.2 Попытки реорганизации местной власти в начале XX века**

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано Положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача «установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей».

С открытием деятельности новых законодательных органов вопрос о реформе земского и городского самоуправления был выдвинут на первый план. Отдельными указами 1905-1913 гг. были урегулированы некоторые ее частности (Указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях от 5 октября 1906 г., Указ о введении земства в западных губерниях от 12 марта 1920 г., принятие в 1912 г. Государственной Думой законопроекта о введении Городового Положения в Царстве Польском, так и не рассмотренного Государственным советом), однако в целом вопрос не вышел из стадии составления проектов и их обсуждения. Ни первая, ни вторая Думы не успели дойти до рассмотрения вопроса о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска, хотя во вторую Думу правительством был внесен проект положения о поселковом и волостном управлении, а кадетами - о выборах земских гласных. Министерством внутренних дел подготавливался к внесению в Думу также проект общей земской реформы. Все проекты сходились в одном: необходимости учреждения первичной земской единицы (у правительства — поселок, волость, у кадетов – «участковое земство») для включения в самоуправление основного числа граждан Российской Империи. После роспуска второй Государственной Думы правительство переработало (значительно ухудшив) свои проекты о поселковом и волостном управлении и в конце 1908 г. внесло их в третью Государственную Думу. На обсуждение проекта волостного управления ушло в комиссиях и в Думе целых три года; проект поселкового управления так и застрял в комиссии, не поступив на обсуждение Думы. Принятый Думой с большими спорами и волокитой законопроект о волостном земском управлении (как и законопроект о введении Городового Положения в Царстве Польском) перешел затем в Государственный совет, где и пролежал без рассмотрения до 1914 г., когда на первый план вышли совсем другие, военные проблемы.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве была предпринята Временным Правительством. 3 марта 1917 г. оно приняло Декларацию, в которой во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. По реформе местного самоуправления при Министерстве внутренних дел под председательством С.М. Леонтьева было созвано Особое совещание. Начав работу 26 марта, совещание за 6 месяцев выработало основной пакет документов, большинство из которых были утверждены Временным Правительством. Вот общий перечень главнейшего, что было сделано в период с 26 марта по 26 сентября 1917 г.

По реформе городского и организации поселкового самоуправления: 1. Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (утверждено 15 апреля); 2. Наказ о производстве городских выборов (3 мая); 3. Преобразование 41 поселения в городские, с введением Городового Положения (30 мая); 4. Городовое Положение (9 июня); 5. Введение Городового Положения в дворцовых городах (26 мая и 14 июня); в городах Туркестана и в Темире Уральской области (14 июня); 6. Положение о поселковом самоуправлении (15 июля); Наказ по поселковым выборам и Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа); 7. О порядке выделения городов из земств (сентябрь).

По реформе губернского и уездного, организации волостного земства: 1. Постановление о выборе уездных и губернских гласных в 43 губерниях Европейской России (21 мая и 11 августа) и Положение о волостном земстве в тех же губерниях (21 мая); 2. Положение о Всероссийском земском союзе (7 июня) и Земское Положение (9 июня); 3. Наказ о производстве выборов волостных гласных в 43 губерниях Европейской России (11 июня) и Наказ о производстве выборов уездных и губернских земских гласных в тех же губерниях Европейской России (17 июня); 4. Введение земства в Архангельской губернии (17 июня), в Сибири (26 августа), в Степном крае (17 июня), в Туркестане (1 июля), в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (30 марта и 22 июня), в Калмыцкой степи (1 июля) и в Киргизской орде Астраханской губернии (5 августа), в инородческих частях Ставропольской губернии (1 июля), в Измаильском уезде Бессарабской губернии (1 июля), в области Войска Донского (10 августа) (ввиду возникших осложнений окончательного утверждения проекта не последовало), Виленской и Ковенской губерниях (26 июля), в Камчатской области (26 августа); 5. Выборы волостных земских гласных в Виленской и Ковенской губерниях (26 июля); 6. Положение о губернских и уездных комиссарах (19 сентября).[[11]](#footnote-11)11

По организационному и финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления: 1. Постановление о союзах, товариществах и съездах земств, городов и поселков (23 июня); 2. Положение о милиции (17 апреля) для Петрограда, Москвы, Киева и Одессы (29 июня); 3. Административные суды и их штаты (30 мая); 4. О реформе воинских присутствий (5 августа); 5. О гарантировании займов городов и земств (8 августа); 6. О преобразовании кассы городского и земского кредита в банк (14 сентября), и Об улучшении городских и земских финансов (21 сентября), многие другие документы.

Одновременно были разработаны и переданы на места для обсуждения проекты нормативных документов: 1. «О мировых посредниках». 2. «О составлении городами планов и «Об образовании в крупных городах домовых комитетов. 3. «Об основах земской реформы и переделе губерний и уездов в Закавказском крае»; «О введении земства в Тверской и Кубанской областях и «О земском самоуправлении для русских поселенцев Уранхайского края».

В итоге реформа охватила следующие основные группы вопросов:

1) Усовершенствование городских выборов на демократических началах с введением в ряде городов впервые Городового Положения, пересмотр действовавшего Городового Положения с устранением опеки и подавления самостоятельности городских самоуправлении; улучшение городских финансов и кредита для городов; учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов; выделение более крупных городов из земств и предоставление им самых широких прав по вступлению в союзы и с городами, и с земствами.

2) Создавалось поселковое самоуправление, напоминавшее прежнее упрощенное городское устройство.

3) Преобразовывались на широких демократических началах губернские и уездные земства, вводилась мелкая земская единица - волостное земство, было изменено Земское Положение, с устранением опеки и подавления самостоятельности земства; улучшены земские финансы и кредит для земств, последним предоставлено самое полное право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами. Земство вводилось почти повсюду в стране с изменениями, вызываемыми местными особенностями.

4) Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Введены административные суды, призванные охранять законность, подготавливалось преобразование губернского и уездного управления.

Важно обратить внимание на наиболее существенные положения реформы. Выборы в волостное земство осуществлялись, как правило, по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем. Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские города не выбирали гласных в уездное земство, так как сами приравнивались по правам к уездному земству. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или городскими думами.

В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на один год. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные - по мере надобности. Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом и имели право на профсоюзную деятельность.

Земство получало новое место и значение в общем строе государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах. К новым функциям местного самоуправления следует отнести оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведование милицией. Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства. Он выражался в форме протестов, вносимых в административный отдел окружного суда, и протесты допускались лишь в случае нарушения закона.

Закон от 22 сентября 1917 г. предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливались в пользу земств надбавка к государственному подоходному налогу, обложение сельских построек, разрешалось предусматривать ряд новых сборов. Закон от 17 июня 1917 г. определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом от 19 сентября 1917 г. касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита. 15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

По закону о милиции от 17 апреля 1917 г. задача охраны порядка и безопасности становилась одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции - одной из категорий земских служащих. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой, и он отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции, выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками. Милиционером по закону мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.

Особое внимание было уделено коллективной деятельности земских и городских учреждений. В предыдущие десятилетия стремление земских учреждений объединяться в союзы и товарищества для развития своей деятельности тормозилось властью из опасения политического объединения земств. Однако жизнь брала свое, и такие земские союзы стали возникать с конца 90-х годов в виде товариществ земств, по закупке сельскохозяйственных машин и др. В 1906 г. правительство признало, наконец, за земствами право образовывать такие товарищества, но только именно такие. Тем не менее, во время Японской войны 1904-1905 гг. явочным порядком возникла обще земская организация, занявшаяся помощью больным и раненым воинам, а после войны — продовольственной помощью населению неурожайных мест. В 1906 г. возникла и переселенческая областная земская организация (при Полтавской губернской земской управе) для помощи переселенцам в Сибири. Наконец, с началом первой мировой войны земства явочным порядком образовали Всероссийский земский союз, который, объединившись с подобным городским союзом, создал мощнейшее в стране объединение - Земгор, работавшее на оборону, снабжение армии и организовавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий. Правительство упорно отказывалось признать его по закону и лишь как бы терпело до поры-до времени. Официально не запрещенные съезды земства удавалось устраивать тоже с большими препятствиями.

Подготовленный по поручению Временного Правительства проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земский учреждений и, что представляется наиболее важным, различия между такими объединениями, исходя из функций и целей их создания. Право на создание того или иного вида объединения предоставлялось губернским, уездным и волостным земским учреждениям, а также городским и поселковым управлениям на основании постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум.

Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, т.е. для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей. Союзы могли создаваться, как общие - по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные - по отдельным отраслям их ведения. Таким союзам могли передаваться все права земских собраний и городских дум, за исключением права налогообложения и издания, обязательных для населения постановлений.

Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, могли созываться Съезды их представителей. Состав и порядок созыва Съезда определялся учреждениями, принявшими решение о его созыве. 7 июня 1917 г. на заседании Временного Правительства было утверждено Положение о Всероссийском земском союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые: а) потребностями и задачами обще земского характера, б) войной и ее последствиями, в) иными причинами по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Для реализации поставленных задач Земскому союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, издавать и распространять печатные материалы. Руководство Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами.[[12]](#footnote-12)12

Грандиозная работа по созданию муниципального законодательства была проведена в кратчайшие сроки, как уже говорилось выше, в срок около 6 месяцев. Иллюстрацией интенсивности работы может служить, например, тот факт, что заседание Временного Правительства, утвердившее вышеупомянутое Положение о Всероссийском земском союзе, началось, согласно Журналу заседаний № 101 от 7 июня 1917 г., в 21 час. 45 мин. Отдадим же должное этому как бы мало замеченному титаническому подвигу российских законодателей: Н.Н. Авинова, Б.Б. Веселовского, В.Н. Твердохлебова, Д.Д. Протопопова, В.Н. Шретера, А.А. Станкевича, И.Ф. Цызырева, Н.М. Тоцкого, Д.И. Калистова, А.В. Терского, Н.Н. Виноградовского, А.А. Буртова и др. Созданное ими законодательство по всеохватности вопросов и глубочайшей проработанности выстраивалось в новую для России отрасль права - право муниципальное.

Послеоктябрьскую судьбу местного самоуправления отличает коренная ломка его идей, принципов и институтов.

**2.3 Сравнительный анализ реформ самоуправления второй половины XIX в. начала XX в.**

Не смотря на то, что обе реформы были направленные на достижение одной и той же цели - создание органов местного самоуправления у них немного схожих черт, однако они все-таки есть. В обоих случаях изменение экономической ситуации в стране повлекло за собой преобразования политической и правовой систем государства. Особенно ярко это выразилось в создании органов местного самоуправления, и в том, и в другом случае. В дореформенный период большая часть населения не имела права участвовать в создании и работе органов власти низшего уровня. Но в ходе проведения демократических преобразований такая возможность появилась. В обоих случаях, структура органов местного управления и их компетенция примерно одинаковы. Органы местной власти являлись выборными и состояли из представительного и исполнительного органов, а также главы местного самоуправления. Они занимались исключительно хозяйственной и социальной деятельностью: образованием, здравоохранением, благоустройством, статистикой. На эти цели органы местного самоуправления использовали местные налоги и часть государственных. Однако на этом схожие моменты заканчиваются. Земства были гораздо более зависимыми от выше стоящих органов государственной власти, чем современное местное самоуправление. В середине 19 века глава местного самоуправления либо назначался губернатором, либо являлся предводителем дворянства. Причем он возглавлял как представительный, так и исполнительный орган. Сельское и городское самоуправление в значительной мере зависели от государственных, бюрократических и полицейских учреждений.

В наше время, местное самоуправление более свободно, по закону оно обособленно от государственной власти, и та не может вмешиваться в дела органов самоуправления. Граждане сами определяют структуру, организацию, формы работы представительного и исполнительного органа. Однако по большей части региональные власти всячески препятствуют развитию местного самоуправления, потому что в противном случае они теряют часть власти, финансов и собственности. Но сотрудничество государственной и местной властей дают неплохие результаты. Это подтверждают успешная деятельность земств и городских управ, которые неплохо справлялись со своими задачами.

**ГЛАВА 3. МЕСТНОЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в. НАЧАЛА XX в.**

**3.1 Проблема правового регулирования отношений**

Характер связей в системе государственного управления России в XIX - начале XX вв. определялся самодержавной природой верховной власти. В правовом мировоззрении современников каждый орган, каждое должностное лицо рассматривались как представители монарха, несущие ответственность лишь перед ним[[13]](#footnote-13)13, а границы осуществления властных полномочий определялись не правом и законом, а высшей волей царя. Этим объяснялась и практическая невозможность провести в системе государственного управления четкое разделение властей ни по вертикали, ни по горизонтали. Основная часть управленческих полномочий была сконцентрирована на уровнях центра и губернии - крупнейшей устойчивой административно-территориальной единицы в империи. Отношения губернатора с центром строились на основе ответственности перед императором и начальственного надзора со стороны правительства. Децентрализация, сопровождаемая разделением сфер ведения и наделением самостоятельного принятия решений, характерная для процесса регионализации, была несовместима с основными принципами российского государственного устройства. Вследствие этого многочисленные планы создания на основе национального или административно-территориального принципов областей-автономий и выделения регионального уровня управления не имели шансов на осуществление.

Разумеется, управлять такой империей, как Россия, населенной многочисленными народами на территориях, в разное время приобретенных государством, на основе унифицированной модели организации местного управления, суда, земельных и социальных отношений было невозможно. Правительство использовало различные варианты построения системы администрации и самоуправления в центральных и окраинных губерниях, в Сибири и на Кавказе, в Польше и Финляндии, исходя из политической целесообразности и эффективности государственного управления.

«Централизация не сопровождалась ни единообразием, ни упрощением: административный аппарат монархии основывался на местных обычаях и институтах, смешивая и объединяя, но, не уничтожая их», - эта характеристика модели взаимоотношений между центром и провинциями Франции при Старом режиме применима и к самодержавной России.

Использование разнообразных моделей организации местного управления и самоуправления в России предполагало сохранение преобладания управленческих связей, основанных на монополии центра в определении организационной структуры, целей и методов управления, отношениях подчинения и начальственного надзора. Земская и городская реформы 1864 - 1870-х гг. являлись единственными реформами децентрализации управления в России XIX - начала XX вв. и впервые поставили перед правительством проблему использования связей нового типа. Определив сферу ведения земств и городских органов, правительство наделило местные сообщества некоторыми правовыми гарантиями самостоятельности в принятии решений по вопросам местного значения и сохранило за собой право осуществления контроля. Именно пределы и способы осуществления правительственного надзора, составляющего содержание отношений органов самоуправления и государственной власти, а также правовые формы регулирования этих отношений являлись одной из самых дискуссионных и трудноразрешимых проблем управления в России во второй половине XIX- начале XX вв.

Исследователь проблем местного самоуправления А. Колесников писал в 1921 г.: «время абсолютизма настолько приучило отождествлять государство, с одной стороны, монарха и его чиновников, с другой, что естественно, органы самоуправления, стоящие вне бюрократии, имеющие совершенно иной источник власти», казались учреждениями, имеющими «негосударственную природу»[[14]](#footnote-14)14. Теория общественного самоуправления, которая, по мнению А. Колесникова, «могла сложиться только в эпоху абсолютизма», приравнивала правовой статус органов местного самоуправления к положению частного лица. Следовательно, земские собрания, управы и должностные лица должны были получить те же судебные гарантии прав, что и их избиратели. В либеральной концепции реформ местного управления 1850-1870-х гг. само понятие местного самоуправления трактовалось как «взаимодействие народной воли и местных властей в пределах закона и под сенью суда»[[15]](#footnote-15)15. Не только общественные деятели - А. Васильчиков, К. Кавелин - предлагали передать решение вопросов о законности действий органов самоуправления и «пререканиях» с представителями коронной администрации судебным учреждениям. Идеи такого рода были высказаны и в правительственных кругах, в частности, в одном из первых проектов создания системы административной юстиции 1862 г. было предложено распространить судебный контроль на деятельность земских учреждений, изъяв их из «начальственной подчиненности». Однако реформаторы-прагматики, работавшие над составлением проектов Судебных уставов и Положения о земских учреждениях, отрицали саму мысль об установлении судебного контроля над деятельностью администрации.

Положение о земских учреждениях 1864 г. предоставило правительственной власти в лице губернатора достаточно широкие полномочия контроля над деятельностью органов самоуправления в форме утверждения кандидатур на земские должности, постановлений земств и права опротестования решений органов. Это создавало почву для возникновения конфликтов между земствами и губернскими властями. Роль «верховного посредника» во взаимоотношениях сторон была возложена на I департамент Правительствующего Сената. Законодатели, участвовавшие в подготовке земской реформы, признавали, что не имели возможности «с достаточной точностью обозначить в законе границу между интересами местными и общественными, следовательно, и между компетенцией властей местной и центральной». «Граница эта должна выясниться и утвердиться на практике посредством ряда решений по возбуждаемым частным вопросам», - писал М.А. Корф. Таким образом, от «взгляда Сената на предмет, от юриспруденции, которой он станет держаться, будет зависеть весь характер, и, можно даже сказать, вся будущая судьба нашего местного самоуправления»[[16]](#footnote-16)16. Действительно, российское законодательство XIX - начала XX вв. характеризовалось не только отсутствием четкого разделения властных полномочий между уровнями и органами управления, но и в целом отличалось обилием общих формулировок, отсылочных положений и тем самым предоставляло широкую сферу административному усмотрению. Именно вследствие отсутствия в законе «определенных указаний, что именно дозволено земству и чего ему не дозволено», а также установления границ «свободного усмотрения администрации» придавало особое значение деятельности I департамента Сената в качестве административного суда, который, «выясняя права органов самоуправления и предел власти органов надзора», регулировал «их отношения».

После введения в действие Земского положения в Сенат ежегодно стали поступать многочисленные жалобы земств на ограничения их прав со стороны губернаторов. Наиболее распространенными были случаи столкновений по поводу подачи земских ходатайств, нарушения губернаторами пределов их власти и споры о полномочиях. В большинстве случаев I Департамент решал дела в пользу земств, что свидетельствовало не только о либеральных воззрениях сенаторов, но и о том, что правительственная власть не могла смириться с существованием автономных органов самоуправления. Именно благодаря деятельности в области охраны прав земских учреждений Сенат быстро приобрел, по словам В.П. Безобразова, «недосягаемый» авторитет в государстве и обществе в качестве «административного суда, верховной судебной инстанции дел административных и вообще публичного права».

С учреждением городских органов самоуправления число дел, поступавших в Сенат, должно было возрасти. В связи с этим вновь возник вопрос о создании на местах специального органа с целью «возможного ограждения прав и законных интересов как городского общественного управления, так и тех установлений и лиц, которые будут приходить с ним в столкновение», а также «для разбора жалоб и пререканий». Образованные в губерниях присутствия по городским делам должны были стать аналогом европейских административных судов, причем законодатели ориентировались, вероятно, на пример французских советов префектур. Однако действующее под председательством губернатора губернское по городским делам присутствие являлось лишь одним из многочисленных ведомственных коллегий, наделенных судебно-административными функциями, но имеющих мало общего с административными судами. Ведомственные присутствия смешанного состава не обладали такими непременными признаками органов административной юстиции, как организационная и функциональная обособленность от администрации и судебная процедура разрешения дел. Основная масса конфликтов на почве противостояния земств и городских органов самоуправления, с одной стороны, и губернаторов, с другой, оставалась в ведении Сената.

Высшая бюрократия и отражающий ее взгляды М.Н. Катков оценили решения Сенатом некоторых дел в пользу земств и городских дум как антиправительственную деятельность в поддержку оппозиционных настроений. Министр внутренних дел Д.А. Толстой, представивший программу реформ местного управления, писал во всеподданнейшем докладе о том, что деятельность Сената «затрудняет правильный ход управления и парализует административную власть». Однако стремление Д.А. Толстого полностью устранить Сенат от участия в делах местного самоуправления не было поддержано министрами. Пересмотренные Земское и Городовое положения 1890 и 1892 гг. существенно расширили пределы правительственного надзора за деятельностью местного самоуправления, закрепив за органами государственной администрации право рассматривать решения органов самоуправления не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности. Кроме того, на местах были учреждены губернские по земским и городским делам присутствия, ставшие еще одной инстанцией административного контроля. Одним из оснований расширения сферы правительственного надзора должно было стать и распространение на должностных лиц земских управ общих норм государственной службы, то есть фактическое включение их в состав единой имперской бюрократии.

Тем не менее, ограничение компетенции Сената в вопросах местного самоуправления не оказало сильного влияния на направление деятельности административного суда. Т. Фэйлоуз, изучивший решения I департамента по жалобам земств в 1890-1914 гг., отметил сочувственное и покровительственное отношение сенаторов к органам самоуправления.

Система государственного управления в России имела много общего с так называемой континентальной моделью, прежде всего с французской системой административного и муниципального управления. В частности, характер отношений между выборными органами и центром определялся схожим порядком предоставления полномочий местным органам и осуществления административного контроля. В отличие от англосаксонской модели, для которой было характерно четкое закрепление функций и полномочий в законах, французское и прусское законодательство предоставляло широкую сферу ведения, в рамках которой муниципалитеты могли принимать решения по местным вопросам, но ряд изданных выборными органами постановлений подлежал одобрению высших административных органов. Таким образом, правительственная администрация обладала в некоторых случаях возможностью определять по своему усмотрению право органов самоуправления участвовать в решении местных вопросов[[17]](#footnote-17)17.

Кроме того, в Великобритании деятельность самоуправления была поставлена под контроль судов, а во Франции и в Пруссии правительственная администрация сохраняла существенные полномочия правительственного надзора - опеки. Одна из причин такого положения выборных органов и должностных лиц состояла в том, что они являлись в то же время «агентами центрального управления» и, следовательно, «частью бюрократической организации». Органы надзора имели возможность воздействовать как на личный состав органов самоуправления, так и на принятые решения (в форме отмены или замены). Во Франции большая часть контрольных функций была возложена на префекта, а роль советов префектур - административных судов, действующих под его председательством, в вопросах общинного самоуправления была минимальной. Попытки французского парламента ограничить полномочия префектов закончились неудачей. Гарантией прав органов общинного самоуправления стало не законодательное закрепление пределов правительственной опеки, а новая практика правового регулирования отношений в системе управления, созданная решениями административного суда - Государственного Совета. «Проверяя деятельность органов надзора с точки зрения соответствия требованиям закона», Государственный Совет, писал В.Ф. Матвеев, способствовал вытеснению административной опеки – «института полицейского государства» - контролем за законностью действий общинных органов[[18]](#footnote-18)18.

Развитие местного самоуправления являлось одной из важнейших предпосылок создания системы административной юстиции в Германии. «С точки зрения ... немецкой теории самоуправление ... служит преимущественной, главной сферой применения административно-судебного контроля». «Имея дело ... с частными, конкретными подробностями управления, с применением общих начал к частным случаям», органы самоуправления «на каждом шагу сталкиваются с частными интересами и правами. Между тем самое существо самоуправления не допускает сколько-нибудь широкого применения к ним административного надзора, непременно предполагающего иерархическое подчинение и, следовательно, исключающего ту самостоятельность, которая составляет существенное условие истинного самоуправления ... Очевидно, тут необходима такая форма контроля, которая совмещается с известной самостоятельностью, а таков именно и есть контроль судебный».

Очевидно, что в условиях централизации управления российский административный суд - Сенат - мог бы сыграть очень существенную роль в становлении правовых отношений между местным самоуправлением, губернаторами и центральными органами управления. Однако организация I департамента Правительствующего Сената (главным образом его структура и порядок назначения и увольнения сенаторов), а также административные методы функционирования абсолютно не соответствовали целям и функциям административной юстиции. Проблема преобразования Сената неоднократно обсуждалась в правительстве и в обществе в течение второй половины XIX - начале XX веков. Не случайно, что в реформе Сената «живейшим образом» были «заинтересованы земства». К. Рощин писал в статье, помещенной в 1914 г. в Юбилейном земском сборнике: «коренная реформа высшего административного суда настоятельна и неотложна, ибо ему присущи те дефекты, с которыми не может мириться современное правосознание»[[19]](#footnote-19)19. Во-первых, земства не обладали «равенством в отстаивании своих дел перед судом с министерствами: представители министерств участвуют в делах не в качестве стороны, а на правах судьи», обладая правом протеста и переноса решения дел. Кроме того, сенаторы не пользовались правом несменяемости судей. Это давало возможность правительству влиять на личный состав департамента, которой пользовались министры внутренних дел, заполнившие Сенат бывшими губернаторами. Разумеется, большинство подобных судей не обладали необходимым профессионализмом, так как образовательный ценз для сенаторов отсутствовал. Зависимость от исполнительной власти обеспечивалась и тем, что Сенат возглавлялся генерал-прокурором - министром юстиции. Требования земцев сводились к ликвидации перечисленных «язв современного административного суда» и упразднения надзора «суррогатов судебно-административной власти» - губернских присутствий - и губернатора, и создания судебного контроля общих или специальных административных судов. В 1908 - 1916 гг. проблема реформы Сената обсуждалась в Государственной Думе, но различия в представлениях умеренной либеральной оппозиции и правительства о сущности института административной юстиции и понятия законности в целом стали препятствием для проведения преобразования.

Политике правительства, стремившегося инкорпорировать органы самоуправления в общую систему государственной власти, была чужда идея установления отношений между местным самоуправлением и правительственной властью на основе права. В то же время необходимость замены правительственной опеки судебным контролем, обоснованная юристами (Н.М. Коркуновым, С.А. Корфом), стала одним из требований в программах умеренно либеральных политических партий. Так, кадеты предполагали ограничить административный надзор за органами самоуправления проверкой законности действий, «причем окончательное решение по возникающим в этом отношении спорам и сомнениям должно принадлежать судебным учреждениям»[[20]](#footnote-20)20. Проект законов «Об изменении положения о губернских и уездных земских учреждениях» и проект «Городового положения, составленные кадетами в период деятельности I Думы», предусматривали организацию особого присутствия окружного суда, рассматривающего жалобы населения и протесты губернаторов на решения органов самоуправления. «Суд административный должен иметь своей задачей устранение административной неправды, т.е. таких актов власти, которые, будучи вполне правомерны по форме, нарушают признаваемые законом интересы частных лиц и учреждений», - говорилось в объяснительной записке к проектам. «Вопрос о том, должна ли административная юстиция отправляться общими или специальными судами, является спорным в теории и разрешается различно на практике, но, несомненно, что она должна отправляться учреждениями судебными, т.е. независимыми от администрации и действующими в порядке состязательного процесса»[[21]](#footnote-21)20 - так проект партии «Народной свободы» определял сущность и основные принципы организации института.

В то же время программа создания системы административных судов подготавливалась в правительстве. Концепция реформ П.А. Столыпина предусматривала усовершенствование уездной и губернской правительственной администрации, объединение всех гражданских властей, сотрудничество с органами самоуправления и организацию судебно-административных учреждений[[22]](#footnote-22)21. Однако проектируемые министерством внутренних дел органы административной юстиции должны были действовать как составные части в системе административного управления, а не как внешний, независимый судебный контроль.

Государственная Дума не рассматривала столыпинские проекты местных реформ, за исключением преобразования волостного управления. В ходе дискуссии в подкомиссии по волостному управлению и комиссии по местному самоуправлению, а затем в прениях Общего собрания III Думы были высказаны различные предложения относительно организации контроля над органами крестьянского самоуправления. Рассматривались варианты создания губернских присутствий особого состава, возглавляемых губернатором или окружным судьей (от этого зависел характер деятельности органа), а также органа административной юстиции в виде особого присутствия окружного суда. В итоге представители думских фракций пришли к компромиссу, согласившись с идеей передачи функций административно-судебного контроля губернскому присутствию особого состава, возглавляемого председателем окружного суда и включающего судебный, правительственный и общественный элемент.

К обсуждению проблемы законности управления Дума вновь обратилась уже в 1913 г. 27 февраля 1913 г. 37 членов фракции кадетов IV Государственной Думы внесли законодательное предположение о пересмотре Городового положения 1892 г. Предстоящая реформа затрагивала систему организации контроля за деятельностью городских общественных органов управления и взаимоотношений с правительственной властью. Одно из основных требований проекта состояло в ликвидации надзора административных органов за целесообразностью решений городского самоуправления при сохранении судебного контроля за законностью. Министр внутренних дел Н.А. Маклаков признал проект абсолютно неприемлемым ввиду невозможности установления совершенной независимости городских дум и управ от правительства. Министр считал недопустимым рассматривать городское управление и администрацию как стороны, споры которых решаются в суде.

Проект кадетов поступил на рассмотрение думской Комиссии по городским делам. Предложенный депутатами судебный порядок разрешения споров члены комиссии также признали неудобным и нецелесообразным, т.к. в области публичного права дела такого рода должны подлежать ведению органов административной юстиции. В данном Комиссией первоначальном заключении предполагалось сохранить судебно-административные функции за губернским по земским и городским делам присутствием, «с тем, однако, чтобы присутствие это было образовано в более независимом от местной администрации составе». Однако даже такие незначительные изменения в организации низших административно-судебных учреждений принимались министерством внутренних дел с большими оговорками. Главное управление по делам местного хозяйства, составившее записку для внесения в Совет министров, считало невозможным увеличивать число представителей общественного элемента и заменить председательство губернатора каким-либо другим лицом.

В марте 1916 г. думская Комиссия по городским делам вернулась к обсуждению вопроса об организации административной юстиции. В докладе представителя кадетской фракции М.М. Новикова говорилось о возможности создания специального учреждения в виде специального отделения окружного суда или самостоятельного присутствия по земским и городским делам, состоящего из судей, представителей общественного самоуправления и заинтересованных ведомств, и решающего дела в судебном порядке. В окончательной редакции статей Положения, касающихся контроля, предполагалось образование судебно-административных присутствий. Общественный элемент должен был преобладать в присутствии, - в него должны были войти по два представителя от городского и земского самоуправления, по представлению министра юстиции императором назначались двое судей, один судья рекомендовался министром внутренних дел. Губернатор получал право опротестовывать решения органов общественного управления и вообще следить за законностью их постановлений (первоначально этой функцией предполагалось наделить прокурора). Таким образом, влияние этого должностного лица сохранялось. Однако он не мог участвовать в решении дел присутствием, состоящем в ведении министерства юстиции. Представленная редакция статей Положения вызвала споры среди членов Комиссии: Н.Н. Щепкин, например, заявил, что только организация особых отделений окружных судов обеспечивает полную независимость административного суда и «может воспитывать в населении чувство законности». Предложение Новикова об образовании органов административной юстиции в виде особых присутствий было принято большинством голосов.

Выработанный Комиссией вариант не мог быть окончательным, т.к. статьи Городового положения предстояло согласовать с готовящейся реформой законодательства о земстве. 19 ноября 1913 г. фракция прогрессистов внесла предложение об изменении и дополнении Положения о земских учреждениях 1890 г. Основные идеи прогрессистов совпадали с положениями кадетского законопроекта: установление самостоятельности и независимости учреждений самоуправления, отмена административной опеки и надзора за целесообразностью земских постановлений. Законность управления должна была, по мнению депутатов, обеспечиваться не административным контролем, а судебным надзором органов административной юстиции. «Но для того, чтобы этот надзор представлял действительные гарантии законности управления, надо, чтобы административные суды были настоящими судами, т.е. удовлетворяли всем основным условиям правильного отправления правосудия». Авторы законодательного предложения отдавали себе отчет в том, что коренное преобразование административной юстиции может быть осуществлено только путем специальной реформы, и нет смысла ограничиваться реформой судебно-административной системы только в области земского самоуправления. «Преобразование органов административной юстиции должно быть общим для всего государственного управления, а не частичным». Однако сохранение впредь до общей реформы порядка надзора, установленного Земским положением 1890 г., законодатели считали неприемлемым. По их мнению, следовало вернуться к системе 1864 г. - упразднить губернские по земским и городским делам присутствия, сосредоточив производство судебно-административных дел в Сенате.

Н.А. Маклаков, рассмотрев проект прогрессистов, заявил, что «правительство не может согласиться на преобразование, приводящее к полному отторжению местных учреждений от органов управления государственного». При обсуждении проекта в Думе министерство, в отличие от ситуации с Городовым положением, отказалось участвовать в подготовке реформы. Дальнейшая работа Думы по законопроекту сосредоточилась в комиссии по местному самоуправлению.

Первоначальный проект статей, касающихся организации надзора за деятельностью органов самоуправления, был подготовлен прогрессистом В.В. Ржевским и обсужден на заседании комиссии 1 апреля 1916 г. В докладе В.В. Ржевского предлагалось создание особого губернского судебно-административного присутствия в составе членов окружного суда, представителя общественного самоуправления и вице-губернатора. В присутствии должны были рассматриваться возражения губернатора на постановления земств и городских дум, а также жалобы частных лиц, обществ и установлений. При обсуждении доклада членом комиссии П.П. Гронским было высказано суждение о том, что наиболее правильным и желательным был бы чисто судебный характер местного органа по надзору за законностью. С этой точки зрения проект докладчика вполне приемлем как приближение к такому устройству, но он подлежит дальнейшему усовершенствованию. В.В. Ржевский пересмотрел проект к следующему заседанию: в редакции статей в качестве судебно-административного органа в губернии было представлено особое отделение окружного суда. Выступивший в прениях Н.Н. Львов высказал мысль о том, что орган надзора следует учредить в виде совершенно самостоятельного административного суда, вне какой-либо связи с общими судебными установлениями, но большинство членов Комиссии, согласившись в принципе с мнением Н.Н.Львова, сочло более приемлемым с практической точки зрения образовать проектируемый орган в виде особого по земским и городским делам отделения окружного суда. В окончательной редакции статей проекта закреплялось учреждение такого отделения в составе председателя - товарища председателя окружного суда, двух членов окружного суда и по одному представителю от земских собраний и городских дум, участие коронной администрации исключалось вообще.

Таким образом, депутатами Думы было составлено одновременно два проекта, предусматривающих совершенно различную организацию губернских органов административной юстиции. Разнообразие предполагаемых моделей устройства, детальная проработка процессуальных и структурных аспектов организации органов административной юстиции, особенно проявившиеся в проектах местных реформ 1913-1914 гг., свидетельствуют о том, что представители либеральных политических партий были хорошо знакомы с европейским опытом и теорией административной юстиции. М.В. Вишняк, комментируя в 1916 г. подход комиссий по городским делам и по местному самоуправлению к решению вопроса о надзоре за законностью, провел параллели с историей организации административных судов во Франции и Германии, соотнеся точку зрения думских законодателей с основными постулатами французской и немецкой теорий. Действительно, авторы проектов реформ административной юстиции - преобразования Сената и создания местных органов - опирались на модели организации института в Германии, Австрии, Франции, Великобритании.

Вместе с тем и в государствах континентальной Европы проблема контроля за органами самоуправления и взаимоотношений местных и центральных властей также являлась предметом политических дискуссий парламентариев и правительства. Для высших органов исполнительной власти Франции и Пруссии было также характерно «нежелание центрального правительства, привыкшего при господстве централизации отождествлять свои интересы с государственными, поступиться своими прерогативами в пользу самоуправляющихся союзов». «Защиту самоуправления ... берет на себя народное представительство, чувствующее свою органическую связь с самоуправлением», - писал В.Ф. Матвеев. Российская либеральная оппозиция так и не смогла найти общий язык с правительством в спорах о реформах государственного управления. Таким образом, накануне революции власть была далека от идеи создания законодательных условий для организации отношений в системе государственного управления на основе права «под сенью суда».

**3.2 Проблема местного самоуправления в Архангельской губернии во второй половине XIX - начале XX века**

Появление проблемы местного самоуправления во второй половине ХIХ было вызвано половинчатостью демократических преобразований Александра II. Одна из самых кардинальных его реформ - земская (1864 г.) - распространялась только на 34 губернии России. Земское самоуправление не вводилось в одной из самых обширных губерний страны - Архангельской. Доводами такого отказа послужили и малочисленность населения губернии (в 1897 г. - 347 тыс. чел.), и недостаток частных земельных владений, а также экономическая и даже культурная отсталость. Отсутствие земских органов самоуправления в губернии означало, что местные налоги распределялись чиновниками, заседавшими в Распорядительном комитете (с 1875 г.) под руководством губернатора.

Вместе с тем идея местного самоуправления была очень заманчивой. Допустив к управлению и распределению местных налогов самих жителей, можно было компенсировать изъяны, порожденные психологией чиновника-временщика. Так думали в Архангельской губернии, где скопилось немало местных проблем, до которых никак не доходила рука чиновника: недостаток школ, отсутствие хороших дорог и т.д. Соседние Вологодская и Олонецкая губернии, имевшие земство, выгодно отличались от Архангельской.

И как это не парадоксально, первыми, кто стал ходатайствовать о введении земства на Архангельском Севере, были сами чиновники, наиболее прогрессивные архангельские губернаторы - Н.М. Гартинг, С.П. Гагарин, А.П. Энгельгардт, И.В. Сосновский, С.Д. Бибиков. Причем, особо отличился в этом И.В. Сосновский, представив самый демократический проект введения земства в Архангельской губернии и настойчиво добивавшийся его. Идеи губернаторов подхватили публицисты А. Колычев, Е. Остроумов, Н. Мамадышский. Открыто выступали за земскую реформу на Крайнем Севере журнал «Известия Архангельского общества изучения Русского Севера» и газета «Архангельск». Можно говорить о существовании зачатков целого земского течения в Архангельской губернии. Причем, во главе его, кроме губернаторов, придававших этому течению легальность, стояли общественные деятели - А.А. Иванов, И.В. Боговой, П.А. Табанин. Последние в 1913-1914 гг. развернули широкую пропагандистскую деятельность в Шенкурском уезде. Ее результатами стали подписанные крестьянами прошения о желательности введения на Севере земства с широкими полномочиями (по Положению 1890 г.). Инициатива «снизу» вызвала раздражение «наверху». Губернатор С.Д. Бибиков был сторонником введения земства с ограниченными полномочиями (по Положению 1903 г.). Конфликт внутри земского течения привел к печальному результату: началась слежка, один из активных участников, П.А. Табанин, был арестован (в России в это время торжественно отмечался 50-летний юбилей земской реформы Александра II). И хотя И.В. Боговому удалось передать прошения крестьян о желательности введения «полного» земства в Архангельской губернии депутатам Государственной Думы И.В. Кривоногову и П.А. Леванидову и получить от них заверения в поддержке, земский вопрос так и не был решен в царской России. Только после свержения самодержавия, в 1917 году, Временное правительство приняло решение о введении земства на Крайнем Севере.

Но на этом проблема местного самоуправления не исчерпала себя. Приход к власти большевиков привел к реализации одного из самых глобальных положений их программы - превращению России в республику Советов, что сопровождалось упразднением органов местного самоуправления вместе со всеми государственными механизмами, рожденными при царе и Временном правительстве. Советы, появившиеся в России после Февральской революции, представляли собой демократические органы, политика которых зависела от расклада в них политических сил. Как и земства, Советы были представительными органами и претендовали на решение вопросов местной жизни. Но были и серьезные отличия: Советы появлялись «снизу» (земства рождались в результате реформы), Советы имели социальный и в особых случаях имущественный ценз (земства - органы всесословные) и т.д. Но самое главное отличие заключалось в том, что Советы не являлись в чистом виде органами местного самоуправления. Из органов демократической власти они в результате большевистской революции превратились в органы государственной власти. Причем, способ осуществления Советской власти в первые ее годы был смешанный: и самоуправление, и административно-бюрократический (с явным преобладанием последнего). Советская власть в тех условиях оказалась конкурентоспособной альтернативой той системе, которая допускала самостоятельные органы местного самоуправления. Однако советская модель была далека от демократического идеала.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Итак, проследив за этапами становления самоуправления, следует сказать, что процесс этот, конечно, далеко не закончен. Россия изначально была государством сильно централизованным. И если рассматривать власть публичную как сложное понятие, в которое входит и муниципальная, и государственная власть, то, безусловно, последняя занимала значительно более весомые позиции, не только, не спеша делиться своими функциями, но и стараясь распространить свое влияние на сферу муниципальной власти. Таким образом, территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной.

Так, в результате Земской реформы 1864 года в России было введено земское самоуправление, но в целях сохранения прочности государственной власти были предусмотрены ограничения, которые не позволяли считать публичную муниципальную власть того периода властью политической. Земства были введены не на всей территории страны, причем только действовали только в уездах и губерниях и отсутствовали в волостях. В целом органы самоуправления находились под жестким контролем органов государственной власти. Модель земского самоуправления характеризовалась сильной зависимостью от государственной власти и, как следствие, территориальной ограниченностью. Однако неоспоримым достоинством являлось то, что в систему государственного управления привносились элементы самоуправления, гарантией развития которых являлась заложенная возможность самофинансирования.

В основу организации власти на местах после 1917 года был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти с жесткой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. То есть отвергалась сама идея муниципальной власти, которая была бы параллельной власти государственной. Отсюда и принцип построения, жестко увязанный с системой административно-территориального деления. Следовательно, обоснованным являлся принцип «демократического централизма», обеспечивающий иерархичность в построении единой централизованной системы государственных органов, а также соподчиненность государственных органов, действующих на разных территориальных уровнях государственного управления. То есть, в данном случае нельзя говорить об удачной или неудачной модели самоуправления, поскольку на местах оно было заменено государственным управлением с его строгой иерархичностью и соподчиненностью государственных органов разных уровней.

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

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

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

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

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

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

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5. - С. 24- 45.

2. Андрющенко Е.Г. Проблемы малых городов // Власть. - М., 1993. - № 1. - С. 106-107.

3. Барабашев Г.В. Самоуправление в начале пути // Народный депутат. - М., 1990. - № 4. - С. 6-11.

4. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: Проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. - М., 1993. - № 3. - С. 86-96.

5. Бородкин Ф.М. Новая концепция территориального самоуправления // Регион. - Новосибирск, 1994. - №3. - С. 95-112.

6. Васильев В.И. Советы или муниципалитеты? // Народный депутат. - М., 1991. - № 16. - С. 47-54.

7. Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. - М., 1993. - № 11. - С. 14-19.

8. Васильев В.И. Не насаждать искусственно, дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научной конференции в МГУ // Российская Федерация. - М., 1994. - № 5. - С. 28-31.

9. Васильев В.И. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок // Российская Федерация. - М.,1994. - № 13. - С. 14-17.

10. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: 1999.

11. Воронин А.Г. Чиновничьи страсти по поводу власти // Российская Федерация. - М., 1996. - № 2. - С. 36-37.

12. Воронин А.Г. Пока лишь четыре законных закона // Российская Федерация. - М., 1997. - №6. - С. 30.

13. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 1997. - №9. - С. 73-80.

14. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 1996.

15. Гильченко Л.В. Люди устали от команд сверху и истосковались по здравому смыслу // Российская Федерация. - М., 1994. - № 5. - С. 34-36.

16. Гильченко Л.В. Власть народа: хождение по кругу // Российская Федерация. - М., 1995. -№ 12. - С. 24-27.

17. Гильченко Л.В. Зигзаги реформы // Российская Федерация. - М., 1996. - № 8. - С. 26-27.

18. Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 1997. -№3. - С. 19-22.

19. Гильченко Л.В. Варианты подсказывает жизнь // Российская Федерация. - М., 1997 -№ 3. - С. 20-21.

20. Гильченко Л.В. Исполнительный аппарат исполнять не торопится... // Российская Федерация. - М., 1997.- № 12. - С. 21-22.

21. Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.:Юрид. лит., 1996, - с.99.

22. Дементьев А. О системе Советов и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. - М., 1965. - №8. - С. 112-120.

23. Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления // Государство и право. - М., 1993. - № 11. - С. 150-153.

24. Зайцев В., Винокуров Ю. Проверки законности правовых актов местного самоуправления // Законность. - М., 1993. - № 6. - С. 14-20.

25. Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. - М., 1992. - Вып. 1.

26. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999, стр. 22

27. Гессен В.М. О правовом государстве. СПб. 1907. С.14.

28. Колесников А. Начала административной централизации и самоуправления в современном государстве. Иркутск. 1921. С.3.

29. Васильчиков А. О самоуправлении. Т.1. Изд. 3-е. СПб. 1872. С.XLII.

30. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874.С.13.

31. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб. 1910. С.6-7, 240.

32. Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции// Сборник статей. СПб. 1897. С.181.

33. Рощин К. Земские учреждения и Сенат//Юбилейный земский сборник. СПб. 1914. С.223.

34. Законодательные проекты и предположения партии Народной свободы.1905-1907. СПб. 1907. С.149.

1. 1 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-3)
4. 4 Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-4)
5. 5 Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-5)
6. 6 Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-6)
7. 7 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-7)
8. 8 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-8)
9. 9 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-9)
10. 10 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-10)
11. 11 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-11)
12. 12 Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. [↑](#footnote-ref-12)
13. 13 Гессен В.М. О правовом государстве. СПб. 1907. С.14. [↑](#footnote-ref-13)
14. 14 Колесников А. Начала административной централизации и самоуправления в современном государстве. Иркутск. 1921. С.3. [↑](#footnote-ref-14)
15. 15 Васильчиков А. О самоуправлении. Т.1. Изд. 3-е. СПб. 1872. С.XLII. [↑](#footnote-ref-15)
16. 16 Отношение главноуправляющего II отделением с.е.и.в.канцелярии к министру внутренних дел от 6 мая 1863 г.// Материалы по земскому общественному устройству. Т.2. СПб.1886. С.453. [↑](#footnote-ref-16)
17. 17 Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб. 1910. С.6-7, 240. [↑](#footnote-ref-17)
18. 18 Матвеев В.Ф. Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. Казань. 1915. С.200. [↑](#footnote-ref-18)
19. 19 Рощин К. Земские учреждения и Сенат//Юбилейный земский сборник. СПб. 1914. С.223. [↑](#footnote-ref-19)
20. 20 Законодательные проекты и предположения партии Народной свободы.1905-1907. СПб. 1907. С.149. [↑](#footnote-ref-20)
21. 20 Петрункевич Мих. Проект реформы земского самоуправления, выработанный в парламентской фракции партии Народной свободы// Первая Государственная Дума. СПб. 1907. Вып.2. С.63. [↑](#footnote-ref-21)
22. 21 Власть и реформы: от самодержавной к советской России. СПб. 1996. С.601-607. [↑](#footnote-ref-22)