

# Тема 3.

# Отечественный опыт организации власти на местах

к.и.н., профессор Подсумкова А.А.

A stylized graphic of a mountain range in shades of teal and blue, located at the bottom right of the slide.

# Модели местного самоуправления в России



# Земская модель местного самоуправления

Земская модель существовала в России более  
полувека

с *1864* по *1918* гг. Масштаб земских учреждений был  
велик:

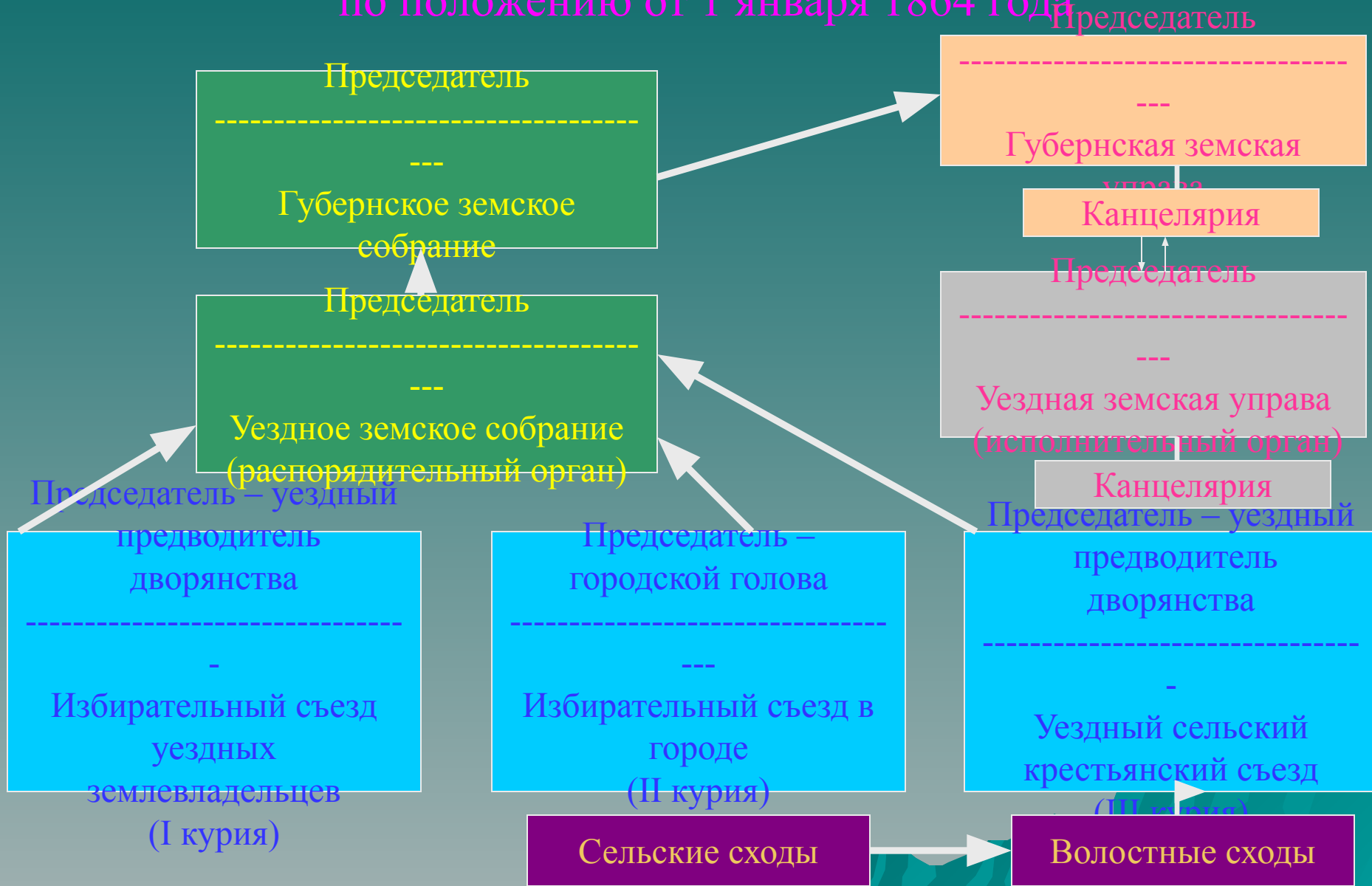
в начале *XX* века земства существовали в *34*  
губерниях

Европейской части России, а в канун  
Февральской революции – уже в *43* губерниях.

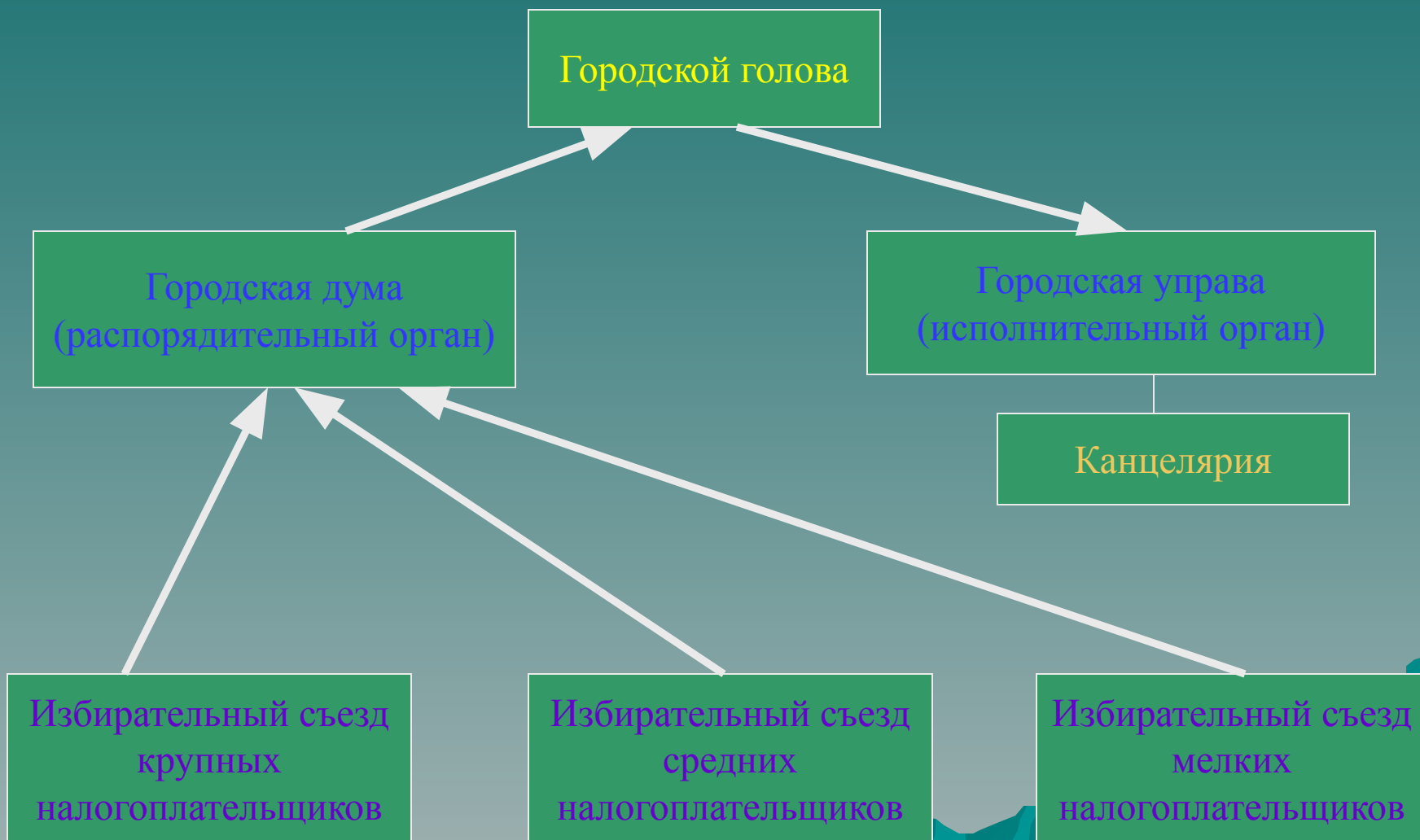
# Периоды развития земской модели МСУ

Период	Характеристика периода
<b>1</b>	<p>Становление земской модели местного самоуправления началось в связи с реформами Александра II. До них существовали только зачатки самоуправления.</p> <p>Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы привели к децентрализации управления и развитию местного самоуправления.</p>
<b>2</b>	<p>Второй период связан с усилением центральной власти.</p> <p>Введенное в 1890 г. «Новое положение» существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земств, изменило порядок выборов, в результате чего не стало выборных людей от населения.</p> <p>В 1900 г. были приняты «Примерные правила предельного земского обложения», которые нанесли удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше, чем на 3% по сравнению с предыдущим годом.</p>

# Формирование и структура земских органов самоуправления по положению от 1 января 1864 года



# Городское самоуправление по реформе 1870 года



## Период

## Характеристика периода

**3**

Для следующего периода была характерна консолидация земского движения в ответ на действия центральной власти.

Катализатором этого процесса послужили крупные поражения в русско-японской войне, нарастание политического кризиса и революционной ситуации.

В 1904, 1905, 1906 гг. проходили постоянные съезды земского и городского самоуправления, на которых выдвигались требования созыва народного представительства с законодательными функциями, предоставления гражданских свобод, равноправия сословий и расширение полномочий местного самоуправления.

В манифесте от 17 октября 1905 г. Николай II принял требования земств о созыве представительного собрания.

Указом от 15 марта 1917 г. князь Львов представителей губернских и уездных управ назначил комиссарами Временного правительства, его полномочными представителями на местах. Впервые за свою историю земства официальным путем получили политическую власть.

Этот период считается временем наивысшего расцвета земской модели. Система местного самоуправления представляла собой разветвленный и достаточно эффективный аппарат управления местным хозяйством.

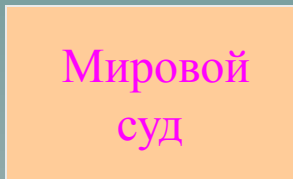
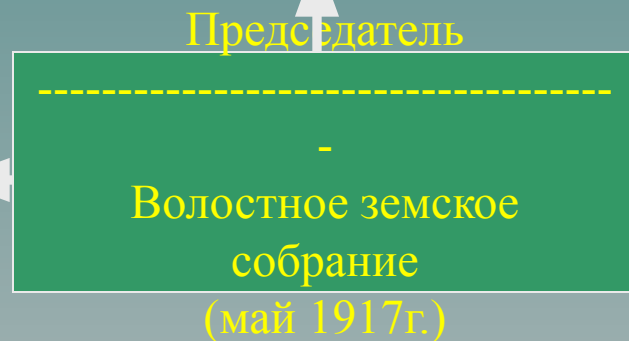
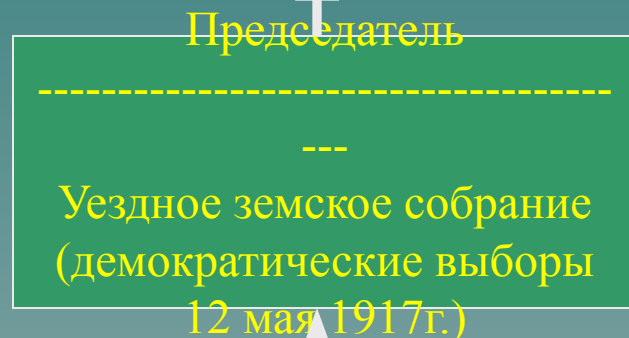
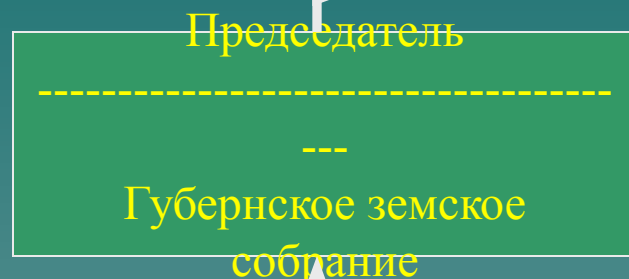
**4**

Последний период в истории земств связан с их ликвидацией. К осени 1917 г. возросло влияние параллельных органов местной власти — Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Возникший кризис власти - двоевластие: Советы и Временное правительство, комиссарами которого были в основном земские деятели, — закончился победой Советов. Процесс ликвидации губернских, уездных и волостных собраний и управ практически начался как только победило вооруженное восстание в Петрограде, а после III Всероссийского съезда Советов он развернулся в массовом масштабе. В целом процесс ликвидации земств закончился летом 1918 г.

# Земская система самоуправления после февраля 1917 года

Всероссийский земский союз (июнь 1917 г.) (Собрание уполномоченных)





# Самоуправление крупных городов (с числом жителей более 150 тыс.) по закону от 15 апреля 1917 года

Всероссийский городской союз (главный комитет)

Городской  
голова

Городская дума

Городская управа

Совет районных дум

Начальник городской  
милиции

Районная дума

Районная управа

Начальник районной  
милиции

Начальник милиции участка

# Черты земской модели МСУ

- ◆ функционирование земских учреждений вне системы государственных органов;
- ◆ существование земской системы только на двух административных уровнях - уездном и губернском;
- ◆ наличие у земств значительных полномочий;
- ◆ наличие прочной финансово-экономической базы;
- ◆ четкая правовая регламентация земской системы и т.д.

Земское и городское управление соответствовало всем существовавшим в то время канонам самоуправления, а хозяйственная самостоятельность земских учреждений не знала аналогов во всем мире.

Земства были уникальным явлением не только в жизни России, но и в мировой практике местного самоуправления.

# Советская модель муниципального управления


Советская модель местного самоуправления существовала в России с 1917 по 1993 год.



# Периоды развития советской модели МУ

Период	Характеристика периода
<b>1</b>	<p>Создание системы органов местного самоуправления. После ликвидации земств Советы должны были срочно создать новую структуру управления местным хозяйством.</p> <p>В этой связи в 1925 г. было принято «Положение о городских Советах», которое дало мощный толчок развитию городского самоуправления в СССР.</p>
<b>2</b>	<p>Для следующего периода была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тоталитарного партийно-государственного руководства. Этот период длился с 1930 по 1985 год.</p>
<b>3</b>	<p>Последний период связан с реформами государственно-политического устройства России.</p> <p>Важную роль в становлении местного самоуправления в этот период сыграли Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991), согласно которым Советы получили значительные полномочия, что не соответствовало ленинскому пониманию советского типа власти.</p>

# Черты советской модели МСУ

- ◆ органы местного управления являются государственными и представляют собой «нижний этаж» государственного механизма;
  - ◆ отсутствие собственной компетенции;
  - ◆ жесткая централизация управления;
  - ◆ принцип патернализма и т.д.
- 


**В современной России еще не завершена реформа местного самоуправления, однако в ее ходе уже наметился ряд периодов:**

<b>Период</b>	<b>Характеристика периода</b>
<b>1</b>	<p>Середина 1980-х - начало 1990 годов - созревание предпосылок новой модели местного самоуправления; принятие законов: «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990), «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991) и Конституции Российской Федерации (1993), которая стала переломным моментом в муниципальной реформе.</p>
<b>2</b>	<p>С 1995 года (принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») - до 2000 года. В этом периоде возможно выделить три направления:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) развитие основных вопросов федерального законодательства в сфере местного самоуправления (например, принятие Федеральных законов «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы»)</li><li>б) развитие законодательства о местном самоуправлении на уровне субъектов Российской Федерации;</li><li>в) развитие местного нормотворчества.</li></ul>
<b>3</b>	<p>С лета 2000 года (например, внесение поправок от 7 июля 2000 г. В федеральный закон 1995 года) наметился новый период в современной реформе местного самоуправления, который продолжается до настоящего времени.</p> <p>Ключевым событием данного периода стало принятие 6 октября 2003 года нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанный по инициативе Президента РФ В.В. Путина</p>

# Черты новой модели МСУ

- ◆ Выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (Конституция РФ, ст. 12) предполагает их самостоятельность в решении вопросов местного значения. Вместе с тем по новому федеральному закону органы государственной власти вправе осуществлять местное самоуправление в случаях, если органы местной власти были ликвидированы в условиях чрезвычайной ситуации, если их долги превысили 30 % собственных доходов и при нецелевом использовании субвенций, выделенных на реализацию отдельных государственных полномочий (ст. 75).
- ◆ двухуровневую модель местного самоуправления (низовой уровень - это городские и сельские поселения, верхний - муниципальный район).
- ◆ четко определенные на федеральном уровне муниципальными системами. Новый закон вводит принцип разделения властей на муниципальном уровне и подробно регламентирует систему органов местного самоуправления, вплоть до определения численности депутатов представительных органов местного самоуправления и порядка занятия должности главы местной администрации.
- ◆ усиливается ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Закрепляется механизм отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления населением муниципального образования (ст. 24), упрощается процедура роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешения от должности главы муниципального образования органами и должностными лицами государственной власти.

**Для успешного проведения  
современной муниципальной  
реформы и построения новой модели  
местного самоуправления необходимо  
использовать весь позитивный  
отечественный опыт организации  
управления на местах.**





**Спасибо за внимание**

