

# *«О Местном самоуправлении в прошлом и настоящем России»*

---



# *Местное управление на Руси*





## **История развития местного самоуправления**

*В истории развития местного самоуправления России особое место занимает XVI век, когда происходит замена кормления (системы местного управления через наместников и волостелей), губными и земскими учреждениями. В 30-е годы XVI века в уездах параллельно с наместниками появляются и действуют выборные губные учреждения, которые создавались для преследования разбойников и суда над ними. Выборы губных учреждений были всесословными: участвовали помещики, служилые люди и крестьяне – все население уезда. На всеуездном съезде из дворян и детей боярских избирали губного дьяка, старосту или голову, который являлся в Москву для утверждения и получения наказа. Все избираемые лица составляли одно учреждение – губную избу.*

*В 1555 г. Иван IV упраздняет систему кормления и вводит земские учреждения, которые уже не имели всесословного характера и в их участии не принимали служилые люди. Земские учреждения обладали экономической, финансовой, полицейской и судебной властью.*

*В XVII веке устанавливается система приказного воеводского управления на местах, местное управление бюрократизируется. Одновременно существуют губные и земские учреждения. Позднее воевода по отношению к губным учреждениям становится начальником. Земские учреждения в финансовой и экономической деятельности сохранили свою самостоятельность.*

# *Земские соборы*

**Первый Земский собор – 1549 г.**



Иванов С.В. «Земский собор (XVII в.)»



# *Земский собор 1613 года*





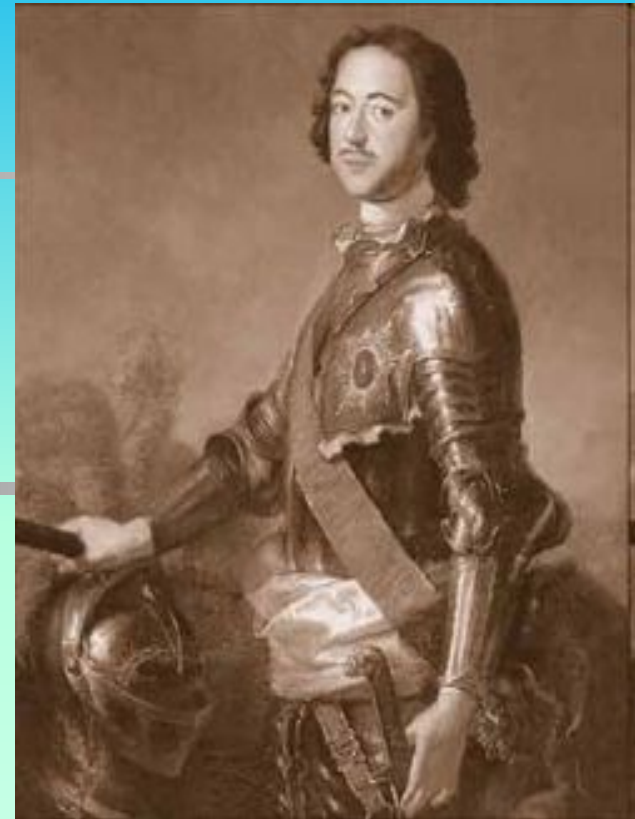


# *Пётр I и местное самоуправление*

*Начала земской системы местного самоуправления наряду с бюрократической и сословной существовали и при Петре I. Существовали бурмистерские палаты, земские избы под председательством бурмистра. В 20-е годы XVIII века эти органы заменяются на магистраты и суд отделяется от администрации.*

*Губернаторы и воеводы не могли вмешиваться в деятельность суда, хотя могли приостановить исполнение судебных решений. Впоследствии магистраты были упразднены преемниками Петра I, оставались губернаторы и воеводы.*

*Для эпохи Петра I характерно усиление государственного вмешательства в частные дела, рост бюрократической опеки над обществом.*



## **Екатерина II и местное самоуправление**

*Только при Екатерине II, в последней четверти XVIII века были заложены основы, ставшие определяющими до введения земских учреждений в 1864 г. Екатерина II стремилась создать из всех сословий местные органы с правами по внутреннему управлению и задачами местного управления.*

*Учреждались губернские и уездные дворянские собрания, избравшие должностных лиц местной администрации и суда. Сословным обществам предоставлялось право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда.*



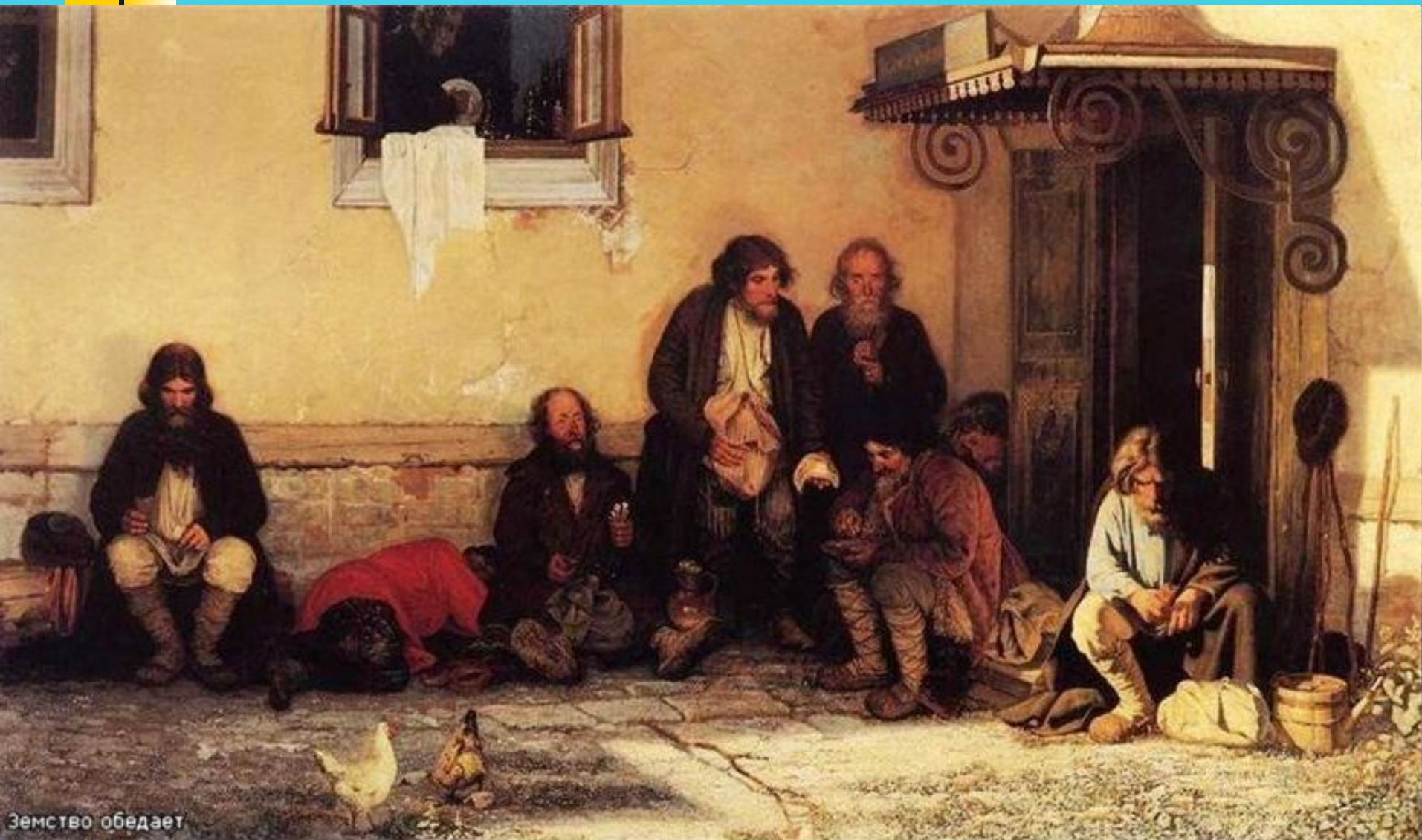
Во главе губернии назначался генерал-губернатор, осуществлявший надзор за местным управлением и судом. Большая часть местных вопросов решалась «приказами общественного презрения», избиравшихся из всех трех сословий по два человека от каждого. В городах, кроме магистратов, осуществлявших судебную функцию, были созданы «общая городская дума», которая избирала и ее исполнительный орган – «шестигласную думу». Много вопросов находилось в ведении государственных органов управления: городничего, полицмейстера.

В судебную систему входили: верхние (губернские) и уездные суды (от дворянства), «нижние расправы» - суды над крестьянами, «верхние расправы» и «совестный суд» в губерниях (состоящий из представителей трех сословий, рассматривавший любое гражданское дело по согласию сторон и судивший не по закону, а по внутреннему убеждению). В городах судебная функция находилась у выборного магистрата. В уездах дворянство избирало земского исправника или капитана, который председательствовал в нижнем земском суде.

*Земская 1864 г. и городская 1870 г. реформы и реформы Александра II были направлены на децентрализацию управления и развития начал местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский отмечал, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Реформой 1864 г. в губерниях и уездах были созданы выборные земские собрания и избираемые ими соответствующие земские управы.*

*Земское избирательное право ограничивалось имущественным цензом, а выборы проводились на сословных началах (в уездах - землевладельцы, городские и сельские общества, соответственно три съезда). Реформа городского самоуправления основывалась на тех же принципах, что и земская. Екатерина II по существу заново создала городское управление, которое после Петра I полностью было дезорганизовано.*

*Г. Г. Мясоедов «Земство обедает». 1872 г.  
Москва, Третьяковская галерея*



Земство обедает

[Увеличить](#)

# *Александр III и местное самоуправление*

*Таким образом, в тот период в России существовало две системы управления на местах: государственное управление и земское, городское самоуправление.*

*При Александре III предпринимались попытки устранить недостатки в земском и городском самоуправлении. Органами губернского земства являлись губернное земское собрание и губернская земская управа.*

*Было увеличено значение сословного начала: усилилась роль дворянства, крестьянство лишилось права избирать гласных, которые стали назначаться губернатором из избранных крестьянами кандидатов. Усилился надзор и контроль правительственных чиновников (губернатора) за деятельностью органов местного самоуправления.*



- *На уровне волости, отдельных сельских поселений действовали органы крестьянского самоуправления:*
  - *– сельский сход, избравший сельского старосту, сборщика податей, смотрители сельских магазинов, сельский писарь и др. Если сельское общество было хозяйственной единицей, то волость (до 20 тыс. человек населения) – административной и состояла из земель одного или нескольких сельских обществ.*
  - *– волостной сход, волостное правление, волостной старшина, волостной писарь, сотские, десятские и др. должностные лица.*
  - *Надзор за сельскими учреждениями осуществляли земские начальники.*
  - *После февральской революции в 1917 году Временное правительство предприняло попытку земской реформы местного самоуправления. Однако осуществить ее в полной мере не удалось.*

# Здания земств

Книшемское Земство. № 51.  
Больница въ селѣ Семеловскомъ-Ланотномъ.





*Дом земства построен в 1913–1923 годах по проекту архитектора В.А. Щуко в стиле ренессанса в соединении с элементами классицизма*



# ДОМ ГУБЕРНСКОГО ЗЕМСТВА

Симбирскъ. Домъ Губернскаго Земства.



*Дом Саратовского уездного земства со  
складом семян*



ДОМЪ САРАТОВСКАГО УЕЗДНАГО ЗЕМСТВА

*Бывшее Уездное земство.  
Середина XIX века.*





Рославль.

Съездъ и Земство.

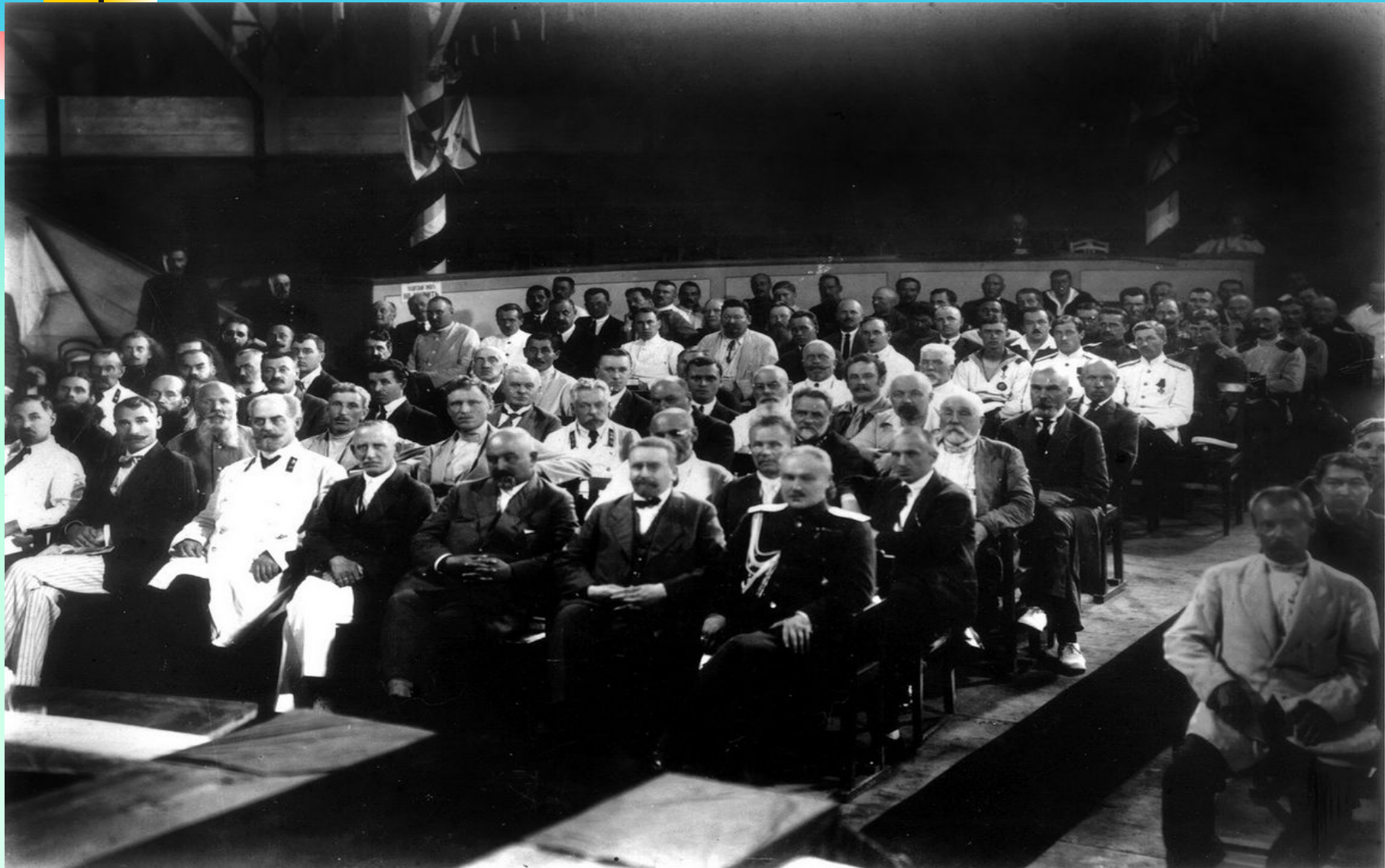
*Здание районной больницы (построено  
земством в XIX веке)*



# Деятельность земств



# *В зале заседаний Приамурского Земского Собора*





# ***Толстые в земстве***





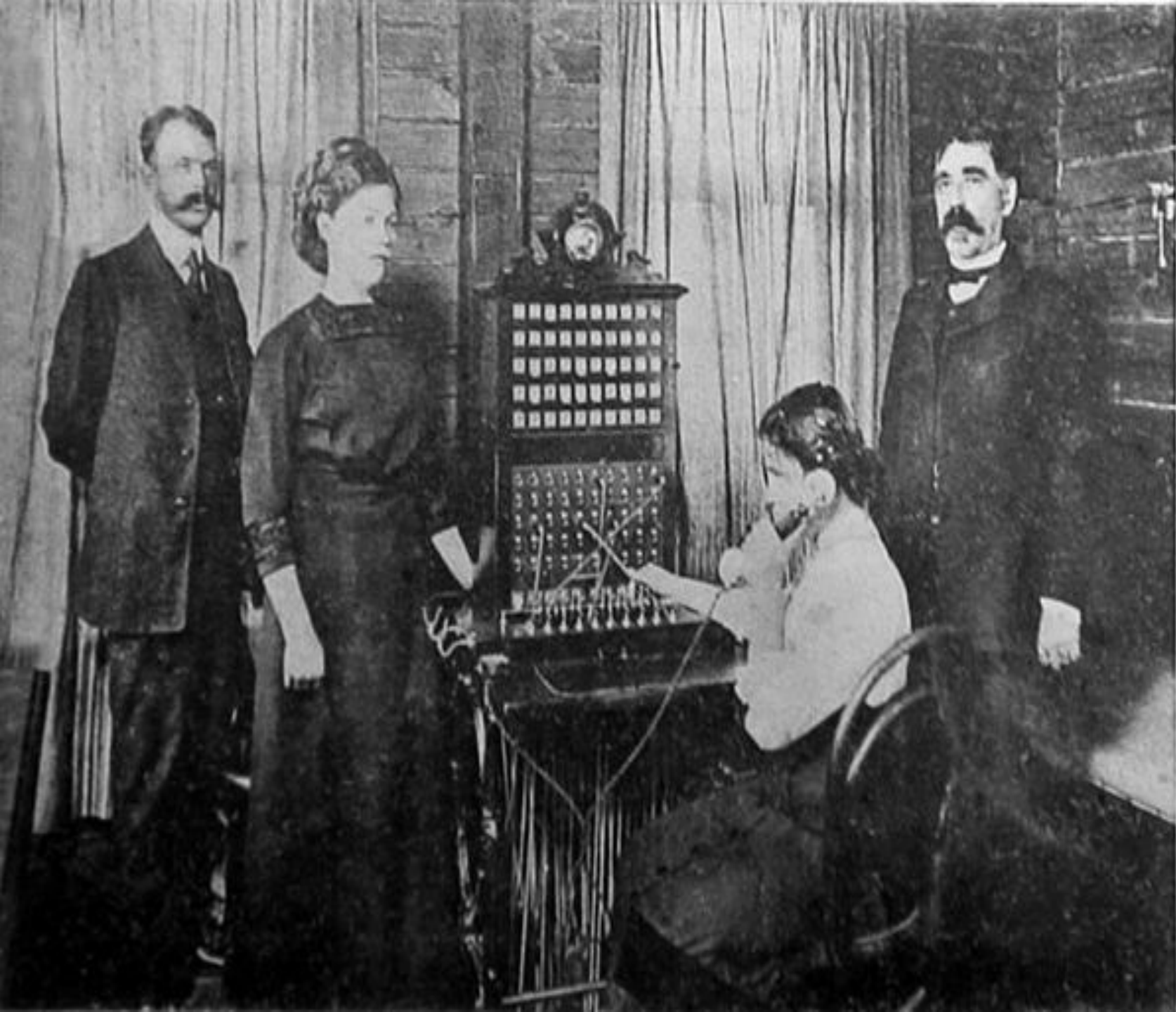
*Это были специальные органы местного самоуправления - земские собрания*







Кипшевское Земство. № 35.  
Городской участок, Омская губ.



Кинешемское Земство. № 88.  
Внутренний видъ Омьгской Центральной станціи.

617  
126



ДВАДЦАТЬ ПЯТЬ ЛЕТЪ

ДѢЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМСТВА

ВЪ ПОЛТАВСКОЙ ГУБЕРНИИ,

съ 1866 по 1892 годъ.

КРАТКІЙ ОЧЕРКЪ.

СОСТАВИЛЪ

С. Н. ВЕЛЕЦКІЙ.

ИЗДАНИЕ ПОЛТАВСКАГО СЕЛЬСКО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБЩЕСТВА

ПОЛТАВА.

Типографія Л. Фришберга, Бленданровскя ул., соборск. помъ.

1894.

Изданіе редакціи „Освобожденія“

---

# Самодержавіе И ЗЕМСТВО

---

---

Конфіденціальная записка  
Министра финансовъ Статсъ-  
Секретаря С. Ю. ВИТТЕ (1899 г.)

===== ВТОРОЕ ИЗДАНИЕ =====  
==== съ двумя предисловіями Петра Струве =====  
и съ приложеніемъ записки Министра Финансовъ  
==== о напряженіи платежныхъ силъ населенія =====

**Stuttgart**

Verlag und Druck von J. H. W. Dietz Nachf. (G. m. b. H.)

1903



# *Советский период местного самоуправления*

- *После октябрьской революции 1917 года характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились. Старые органы земского и городского самоуправления упразднялись, отдельные из них, не выступавшие против новой власти, вливались в аппарат местных Советов.*
- *Идея местного самоуправления, предполагающая определенную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющейся по своей сути государством централизованным.*

*Активная местная автономия в первые месяцы после революции, проявившаяся в создании областных, губернских и даже уездных республик во главе с собственными Советами народных комиссаров, выдвинула лозунг «Вся власть на местах». Однако Конституция 1918 года положила конец раздробленности Советов и их неподчинению центральной власти. В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти (демократический централизм - ?!?).*

*В систему государственных органов входили областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы и избираемые ими исполнительные комитеты. Формирование съездов Советов осуществлялось на основе многостепенных выборов.*

- *Конституция СССР 1936 г. ввела всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Система съездов Советов была упразднена. Все местные представительные органы стали называться Советами. Местные Советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти. Исполнительными и распорядительными органами местных Советов были избираемые ими исполнительные комитеты.*

*Высшим организационным принципом построения и деятельности системы Советов был демократический централизм, формально допускавший некую самостоятельность местных органов, но в действительности заключающийся в жесткой централизации и концентрации власти в руках государства.*

---

*Двойное подчинение исполнительных органов, подотчетность местным советам и подчинение вышестоящим исполнительным органам, представляло собой практическим выражением принципа демократического централизма.*

# Города в системе местного самоуправления. Организация местного самоуправления в России

## *Местное самоуправление*

В гражданском обществе осуществляется публичная власть на местах – местное самоуправление в городских и сельских поселениях.

Самоуправляющиеся территориальные единицы называются муниципальными образованиями.

# Правовой статус МСУ в Европейской хартии местного самоуправления

«Под местным самоуправлением понимается реальная способность органов самоуправления (местных сообществ) регламентировать значительную часть публичных дел ...»

## Европейская Хартия местного самоуправления

- международно-правовой акт, устанавливающий важнейшие принципы, которые должны лежать в основе организации местного самоуправления, а также гарантии прав местного самоуправления.
- Совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.;
- Федеральный закон от 11.04.1998 г. №55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления»

# Как установлен политико-правовой статус МСУ Конституцией РФ (1993 )

- ❖ Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12) (организационная обособленность МСУ, т.е. прямая субординация в отношениях с субъектами государственной власти заменена правовыми отношениями)
- ❖ Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ст. 132)
- ❖ Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130)



# Эволюция законодательства по МСУ :

- ❖ Отсутствие МСУ как правового института (советская система госуправления до конца 80-х годов);
- ❖ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»(1990 г.);
- ❖ Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР (1991 г.);
- ❖ Конституция Российской Федерации (1993 г.);
- ❖ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995 г.);
- ❖ Подписание (1996 год) и ратификация Россией (1998 год) Европейской хартии местного самоуправления.



# Эволюция законодательства по МСУ:



---

- ❖ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997)
- ❖ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (2001)
- ❖ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (2002)

# Другие федеральные законы, регулирующие МСУ

## ❖ Кодексы

- ❖ Гражданский кодекс РФ
- ❖ Бюджетный кодекс РФ
- ❖ Налоговый кодекс РФ
- ❖ Земельный кодекс РФ
- ❖ Большой массив отраслевого законодательства, регулирующие отдельные сферы социальной жизни



# Правовой статус местного самоуправления

## Федеральный закон 2003 года (№ 131)

1. МСУ составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.
2. Местное самоуправление в РФ - **форма осуществления народом своей власти**, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления **вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.



# Местное самоуправление в России

## - ЭТО:

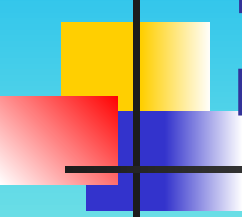
- ❖ элемент конституционного статуса человека и гражданина, выражающийся в свободе человека, его праве участвовать в делах местного сообщества
- ❖ принцип организации (децентрализации) власти в государстве
- ❖ форма (подсистема, вид) публичной власти в государстве
- ❖ **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ** граждан или созданных ими органов по решению местных проблем, обусловленных общими интересами на территории своего муниципального образования



# Направления реформы МСУ

---

- ❖ Создание нового правового поля для МСУ
- ❖ Изменение территориальной организации МСУ
- ❖ Изменение структуры органов МСУ (состава, полномочий, способов формирования)
- ❖ Изменение в способах взаимодействия внутри двухуровневых МСУ, межмуниципальном сотрудничестве, между МСУ и государственными органами
- ❖ Разграничение собственности
- ❖ Приведение в строгое соответствие пообъектного состава собственности установленным полномочиям

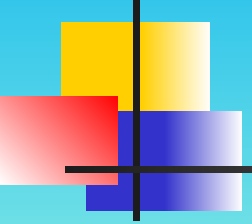


# Изменение в способах взаимодействия

---

- ❖ **Внутри двухуровневых МСУ (поселение - муниципальный район)**
- ❖ **Между муниципальными образованиями (межмуниципальное сотрудничество)**
- ❖ **Между МСУ и органами государственной власти (разграничение полномочий, собственности, контроль, введение временных администраций)**

# Новеллы федерального законодательства

- 
- 
- ❖ Из полномочий органов государственной власти **исчезли** гарантии и обязанности в области МСУ, в частности, обязанность защиты прав граждан на осуществление МСУ
  - ❖ **Новая логика закона:** более жесткое и унифицированное регулирование всей системы МСУ: типы МО – полномочия – ресурсы, включая собственность и финансы

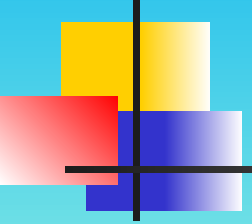
# Новеллы федерального законодательства

Новая терминология:

- **«поселение»** - как тип МО (потеря общеупотребительного смысла этого слова)
- **«муниципальное образование»** - как обобщающее понятие для разных типов МО - городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа (нет 4-х критериев)
- **вопросы местного значения** – теперь это то, что определено законом «сверху», а не то, что зафиксировано местным сообществом в уставе МО (нарушение принципа subsidiarity)



# Новеллы федерального законодательства

- 
- 
- Расширены формы непосредственного осуществления населением МСУ (референдумы, выборы, голосования, сходы) и участия населения в осуществлении МСУ: правотворческая инициатива граждан, ТОС, публичные слушания (*проект устава, проект местного бюджета, проекты планов пр-м развития МО, вопросы преобразования МО*), собрания, сходы, опросы



# Экономическая основа МСУ

---

## Состав:

- ❖ Муниципальное имущество
- ❖ Средства местных бюджетов
- ❖ Имущественные права муниципальных образований



# Муниципальное имущество

---

- В составе муниципального имущества может находиться:
  - Имущество для решения вопросов местного значения
  - Имущество для осуществления переданных государственных полномочий
  - Имущество для обеспечения деятельности органов МСУ
- Состав отличается по типам муниципальных образований в соответствии с перечнем вопросов местного значения
- Прочее имущество должно быть репрофилировано либо отчуждено

*Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:*

Статья 14. Вопросы местного значения поселения ;

Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения ;

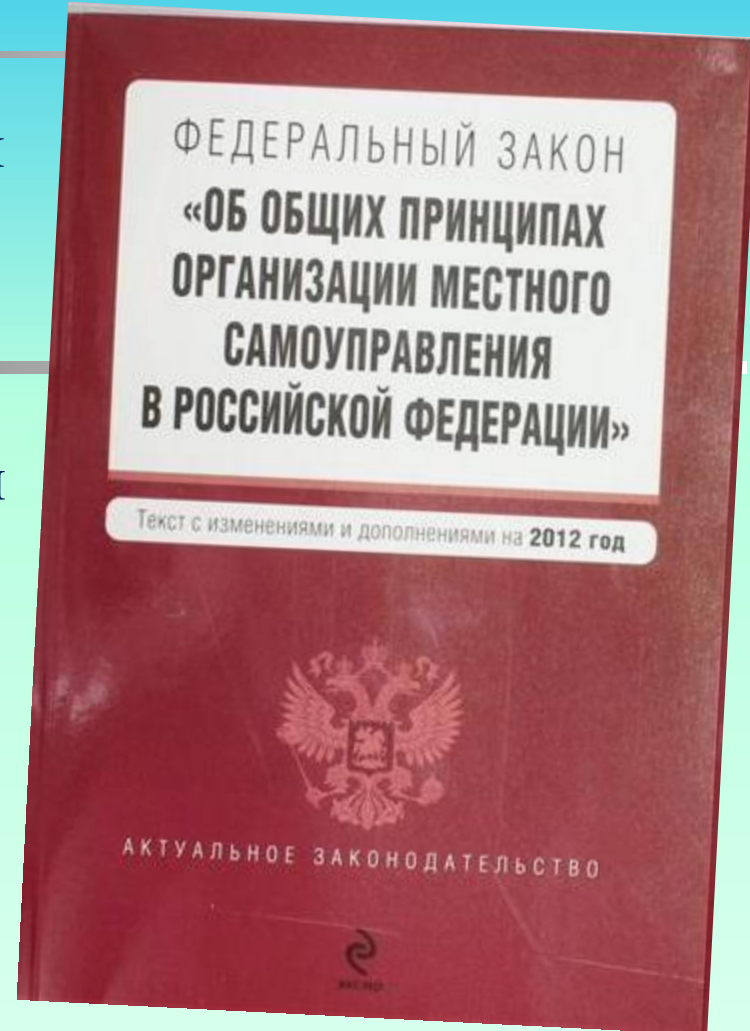
Статья 35. Представительный орган муниципального образования;

Статья 36. Глава муниципального образования;

Статья 52. Местные бюджеты;

Статья 53. Расходы местных бюджетов;

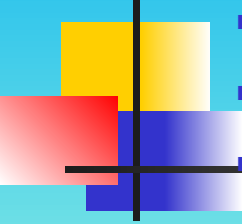
Статья 55. Доходы местных бюджетов.

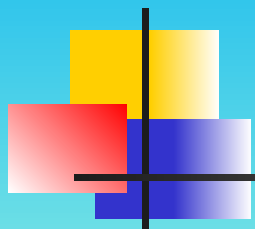


# Основные вопросы местного значения:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета;
- организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения;
- содержание и ремонт муниципальных дорог;
- обеспечение нуждающихся малоимущих граждан, жилыми помещениями, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- организация благоустройства и озеленения территории поселения;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация работы с детьми и молодежью в поселении;
- осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов;
- помощь населению в чрезвычайных ситуациях.

# Исключительные полномочия депутатов:

- 
- принятие устава муниципального образования;
  - утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
  - установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
  - принятие планов и программ развития МО;
  - определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
  - определение порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установления тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
  - определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
  - определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов МСУ;
  - контроль за исполнением органами МСУ и должностными лицами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения;
  - принятие решения об удалении главы МО в отставку.



СПАСИБО ЗА  
ВНИМАНИЕ!!!