

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 (030900.68) - юриспруденция
Магистерская программа Теория и история государства и права, история
правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой



А.В. Умрихин
« 21 » июля 2018г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Развитие органов местного государственного управления и
самоуправления в России в XI-XIX вв.

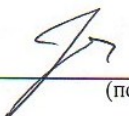
Исполнитель

студент группы 621-ом

 21.06.18 А.В. Жаворонкина
(подпись, дата)

Руководитель

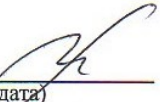
канд. ист. наук,
доцент

 21.06.18 А.В. Умрихин
(подпись, дата)

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры

21.06.2018  А.П. Герасименко
(подпись, дата)

Нормоконтроль

21.06.18  О.В. Громова
(подпись, дата)

Рецензент

канд. юр. наук

 21.06.18 О.Д. Васильев
(подпись, дата)

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

 А.В.Умрихин

« 11 » 10 2016 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента Жаворонкиной Анны Владимировны

1. Тема магистерской диссертации: Развитие органов местного государственного управления и самоуправления в России в XI-XIX вв. (утверждена приказом от «09» апреля 2018 г. № 772-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10.06.2018 года

3. Исходные данные к магистерской диссертации: работы заслуженных ученых, таких как Кизеветтер А.А., Карамзин Н.М., Пажитнов К.А. и ряда других авторов.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): местное самоуправление, основные функции и принципы местного самоуправления, развитие самоуправления на Руси 11-16 вв., земская реформа, реформа 1860-1992 гг.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 11.10.2016

Руководитель магистерской диссертации: Умрихин Александр Валерьевич, канд. ист. наук, доцент.

Задание принял к исполнению (дата): 11.10.2016



РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 79 с., 67 источников.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ, ЗЕМСВО, ГУБЕРНИИ УЕЗДЫ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, НАРОДНЫЕ ОРГАНЫ, ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ, ПОЛОЖЕНИЕ, КУРИИ, ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ, МНОГОСТУПЕНЧАТЫЕ ВЫБОРЫ, ДВОРЯНСТВО, ГОРОДСКАЯ РЕФОРМА, ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ЦЕНЗ, ЗЕМСКИЕ УПРАВЫ,

Целями настоящего исследования является всесторонний анализ законодательства и материалов в деятельности органов местного управления в период с XI-XIX века.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- проследить основные направления правительственной политики по реорганизации существующей системы местного управления;
- показать место губных и земских институтов в общей системе управления, особенности их правового положения, формы взаимодействия с центральными учреждениями;
- выяснить особенности формирования органов самоуправления;
- выяснить значение реформы местного управления в XI-XIX вв.

Объектом магистерской работы является процесс становления и развития местного государственного управления и самоуправления в России в XI-XIX вв.

Предметом исследования являются законодательство, документы и материалы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Местное самоуправление: основные понятия и определения	15
1.1 Управление и самоуправление. Основные подходы и понятия	15
1.2 Формы осуществления местного самоуправления	16
1.3 Структура и принципы системы местного самоуправления	26
2 Организация местного самоуправления	32
2.1 Функции местной власти	32
3 История местного самоуправления	35
3.1 История формирования местного самоуправления в Российской империи во второй половине 19 века	35
3.2 Первая земская реформа 16 века	40
3.3 Самоуправление в период становления Московского государства и абсолютной монархии (16-19 вв.).	53
Заключение	71
Библиографический список	76

ВВЕДЕНИЕ

В развитии Конституционных основ принят ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, кроме того действуют муниципальные правовые акты.

Особенности становления местного самоуправления в России отсутствие у большинства населения умения и навыков участия в его осуществлении обуславливают необходимость проведения государственной политики, направленной на развитие местного самоуправления в стране.

В толковом словаре живого великорусского языка написанным В.И. Далем² слово «муниципальный» разъясняется как происходящее от латинского слова «municipalis» и означает «городской». Других понятий, в которые входило бы слово «муниципальный», в словаре нет.

Этималогия терминов «муниципальный» восходит к глубокой древности. Термин «муниципальный» происходит от латинского слова «municipium» (муниципальный, муниципия), что означает город с правом самоуправления в древнеримском государстве.

Возникновение муниципальной власти традиционно связывается с эпохой Древнего Рима, где в 5-4 в.в. до н.э. в городах колониях создавались органы местного самоуправления, городские советы, сенаты, магистраты. Складывались первые формы непосредственного участия населения в управлении местными делами. Собрания жителей Древнего Рима расширял свое владычество, обращал покоренные города в «муниципии», колонии. Название «муниципии» получали такие города, которые с поступления под верховной власти Рима сохраняли свои внутреннее управление и законы.

В Древнем Риме были заложены основы местного самоуправления. Избирались должностные лица местной власти, зарождались формы

¹ ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ (в ред. От 01.05.2018 г.) // Российская газета 08.10.2003 г. ст. 202

² Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т./авт. сост. В.И. Даль. 2-е изд. СПб.: Типография М.О. Вольфа, 1880-1882.

непосредственного участия населения в управлении. При этом наиболее заинтересованное участие в управлении властью проявляли лица, владевшие по праву собственности имуществом в границах муниципального образования. Однако по мере укрепления государственной власти менялось отношение к общественным институтам. Общины постепенно теряли всякую самостоятельность даже в распоряжении своими местными хозяйственными интересами.

Тем самым был нанесен ущерб общему благу. Эти последствия убедили правительство в том, что искусственное управление их центра всеми социальными потребностями народа приводит к постоянному ненормальному состоянию самого государственного организма и что лучший путь к его правильному здоровому развитию это предоставление общинам возможность полной самостоятельности в их местных интересах.

В этом вопросе показательна Англия, которую по праву можно назвать «матушкой» муниципальных реформ. Общественные учреждения в Англии предшествовали политической организации. Древнейшими формами местного управления были сходки местных жителей, заведующих судом. Позднее общины основали народное представительство и сформировали собрания, получившие название палаты общин.

По замечаниям исследователей средневековые общины на Европейском континенте, как правило, приобретало свои права в результате восстаний, тогда как в Англии преимущественно покупали право на свое управление. Такая система позволяла добиваться городам особых прав и преимуществ, например, право выбирать городской совет, который избирал впоследствии мэра с последующим утверждением его кандидатуры центральной власти.

Право на самоуправление предоставлялась особыми Хартиями, Уставами. Участие жителей в формировании органов местного самоуправления получало юридическое закрепление. Именно в это время утвердился один из основных принципов местного самоуправления – непосредственное участие населения в осуществлении власти.

Еще одним государством, которое нельзя оставить без внимания является США. Это объясняется несколькими причинами. Во - первых это страна, которая с момента основания избрала для себя демократический путь развития³. Во - вторых это государство, в котором непрерывно совершенствуются институты местного самоуправления и население имеет правовые и организационные возможности для осуществления и защиты своей позиции на муниципальном уровне.

Принято считать, что США является государством, выросшим из местного самоуправления. Высказываются суждения, что местные органы сформировались задолго до образования федерации и лишь в незначительной степени подверглись усовершенствованию со стороны местных и федеральных законодателей.

Анализ позволяет выделить ряд базовых принципов организации местного самоуправления в США:

- выражение населением собственного мнения посредством участия в собрании общины;
- личная заинтересованность жителей общины в повышении качества муниципального управления;
- отсутствие представителей центрального правительства на местах;
- решение общегосударственных задач на местном уровне выборными должностными лицами в соответствии с законом.

Историческая связь Англии и США обусловила развитие их муниципальных систем, в рамках местного самоуправления англо-саксонского типа. В этом отношении англо-саксонская муниципальная система стоит ближе к идеалам местного самоуправления, чем например французская с ее административной опекой над органами местного самоуправления.

История местного управления в России в период 15 в. – первая половина 17 в. подразделяется на три эпохи:

- эпоха «кормлений» - управление через наместников (в городах) и

³ Шамбер В.М. Международная экономика и международные отношения. 1990. № 6. С. 12-29.

волостей (в волостях) – до 1-й половины 16 в.;

- земское и губное управление, также известное как самоуправление – это 2-я половина 16в. - начало 17 в.;

- приказно-воеводное управление в сочетании с самоуправлением (17 в.).

Новым положением о земских учреждениях был усилен правительственный надзор над местным самоуправлением. Однако, не смотря на трудности, земства сыграли большую роль в подъеме местного хозяйства, улучшения жизни русской деревни, в развитии просвещения.

Вскоре Россия покрылась сетью земских школ и больниц. С появлением стало меняться соотношение сил в русской провинции. С развитием сети школ, больниц и статистических бюро появился третий элемент, как стали называть земских врачей, учителей, агрономов, статистиков. Многие представители интеллигенции показывали высокие образцы служения народу. Им доверяли крестьяне, к ним уважительно относились передовые земские деятели. Правительственные чиновники с тревогой следили за ростом влияния третьего элемента.

Российская буржуазия активно вытесняла из земель и городских учреждений представителей дворянства. Росло значение земской демократической интеллигенции.

Анализ характера местного самоуправления (управления) в дореволюционной России позволяет сделать следующие выводы:

- местное управление (самоуправление) в России со времени Петра I выступало как три системы: бюрократическая, земская, сословная;

- демократичность местного самоуправления относилась, прежде всего, к дворянству как господствующему в обществе сословию;

- местное управление не было обособлено от государственного, его исполнительные органы представляли собой местные звенья единой вертикали управления, состоявшие из назначаемых чиновников. Основное отличие было в наличии выборных представительных органов;

- управление на всех уровнях характеризовалось органичностью

полномочий представительной власти.

Первые года существования Советского государства наблюдалось многообразие форм территориальных образований. Конституция 1918 г.⁴ сохранила деление страны на губернии, уезды, волости. Основным территориальным образованием стали области.

Высшим органом власти на местах в пределах каждой территории являлись съезды советов (областной, губернский, уездный, волостной), а период между съездами их исполнительные комитеты.

Представляет интерес опыт советского периода, когда важной формой участия населения в осуществлении местного управления считались наказы избирателей.

Наказы избирателей – обращенное к депутату требование большинства общего собрания избирателей придерживаться выполнения указанных избирателями мероприятий общественного характера.

Полезными может оказаться в условиях современной российской действительности самостоятельные организации населения, действующие в сфере жилищно – коммунального хозяйства такие как:

- Общественные домовые комитеты – возникли в конце 1959 г. и начале 1960 г. в целях широкого привлечения населения к управлению государственным жилищным фондом;

- Уличные (квартальные) комитеты – формировались по решению исполкомов местных Советов в городах, рабочих поселках и сельских населенных пунктах, где имелись индивидуальные жилые дома;

- Общественные советы микрорайонов разъясняли населению законы, решения исполкомов. Участвовали в благоустройстве населения, организовывали досуг детей, рассматривали жалобы и предложения граждан.

- Общественные отделы исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, общественные советы при отделах и управлениях исполкомов представляли собой общественные (внештатные) органы местного

⁴ Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. (изд. 2-е, перераб.) зеркало М, 2003.

самоуправления.

- Женские советы осуществляли свою деятельность на основе Примерного положения о женских советах, утвержденного решением исполкома областного (промышленного) Совета депутатов трудящихся от 5 ноября 1963 г. № 375 и создавались в помощь местным Советам депутатов трудящихся.

Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненностью правовых норм.

Согласно ст. 12 Конституции РФ в РФ признается и гарантируется местное самоуправление.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Основным международным правовым актом, регулирующим муниципально-правовые отношения, является Европейская хартия местного самоуправления 1985 года, подписанная Российской Федерацией 28 февраля 1996 года и ратифицированная в 1998 году. ФЗ от 1998 года № 55 – ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»⁵.

В Европейской хартии местного самоуправления в ст. 3 определено понятие местного самоуправления. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращение к собраниям граждан, референдуму или

⁵ ФЗ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления от 1998 г. N 55 // Собрание законодательства РФ от 13.04.1998. N 15 ст. 1695

любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Близкой трактовки понятия местного самоуправления придерживается ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Он подчеркивает, а именно в ст. 1, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ. Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, 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.

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы:

- Федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства, Постановление и определение Конституционного суда - специально посвященные вопросам местного самоуправления. К первой группе относят ФЗ от 06 октября 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», от 02 марта 2007 г. № 25 – ФЗ «О муниципальной службе в РФ»⁶, от 11.04.1998 г. № 55 – ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления»;

- Федеральные отраслевые законы и иные нормативно - правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права. Из второй группы Федеральных законов особое значение имеют такие как: Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления.

ФЗ от 06 октября 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации

⁶ ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 02.03.2007 г. N 25-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) // Парламентская газета от 07.03.2007. N 34

местного самоуправления в РФ» позволяет снять ряд накопившихся проблем, связанных с территориальной организацией местного самоуправления. В частности установление субъекта принятия решения о создании муниципального образования в тех или иных границах. Значительно упрощается механизм разграничения территорий по уровням муниципальных образований.

Актуальность темы настоящего исследования обосновывается тем, что процесс возникновения, формирования и эволюции местного самоуправления России был трудным, градационным и продолжительным.

Местное самоуправление России имеет длительную более тысячелетнюю историю развития, изучение которой необходимо в целях понимания современного состояния и определения дальнейших тенденций и перспектив в развитии местного управления.

Особую актуальность приобретает всестороннее исследование проблемы и перспективы развития местного самоуправления.

Изучению истории местного самоуправления, процесса ее развития, посвящены работы многих крупных ученых. Так она является предметом исследования таких авторов как А.А.Кизеветтер, Н.М.Карамзин, К.А.Пажитнов, А.И.Васильчиков, И.И.Овчинников, Д.М.Петрушевский, Ю.А.Тихомиров, А.А.Уваров, З.Г.Френкель, К.Ф.Шермет, А.А.Замотаев, В.В.Куликов, А.А.Саломаткин.

Целесообразность выбора данной темы исследования обосновывается еще и тем, что среди ученых нет единого мнения относительно некоторых вопросов местного самоуправления.

Целью настоящего исследования является всесторонний анализ законодательства и материалов в деятельности органов местного управления в период с XI-XIX века.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- проследить основные направления правительственной политики по реорганизации существующей системы местного управления;

- показать место губных и земских институтов в общей системе управления, особенности их правового положения, формы взаимодействия с центральными учреждениями;

- выяснить особенности формирования органов самоуправления;

- выяснить значение реформы местного управления в XI-XIX вв.

Объектом магистерской работы является процесс становления и развития местного государственного управления и самоуправления в России в XI-XIX вв.

Предметом исследования являются законодательство, документы и материалы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, а также деятельность органов местного самоуправления в условиях реформирования. А также анализ общественных отношений, связанных с самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы устройства и функционирования местной власти.

В основу исследования положен всеобщий диалектический метод познания. Также использовались различные общенаучные методы познания: историко-лингвистический, системный подход, исторический и логический, методы. Кроме того, использовались и частно - научные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, структурно-правовой и др.

Нормативной основой магистерского исследования являются Конституция РФ, Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ», Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.⁷, Городовое положение 1870 г.⁸, Временное положение о земских учреждениях 1917 г.⁹.

⁷ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание. Отд. I. Т. 39. N 40457. С. 10.

⁸ Мыш. М.И. Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями СПб., 1876

⁹ О дополнении «Временного положения о волостном земском управлении» от 26.08.1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. 12.08.1917. N 218. Ст. 1460. С. 2515 - 2516

1 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

1.1 Управление и самоуправление: Основные подходы и понятия

Чем же отличается местное самоуправление от государственного управления? Первое, что необходимо знать это три составляющие в этом вопросе.

Первая составляющая это народ. Народ РФ многонациональный и взаимодействует со сферой государственного управления¹⁰. Каким образом? Во-первых, выбирая органы власти, президента, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательного собрания. Во-вторых, государство дает права народу и эти права признает. То есть вторая составляющая это сфера государственного управления.

Но не все органы могут принимать решения. Например, такие вопросы как очистка территории, поселения, города, строительство дорог, коммуникаций, все эти вопросы находятся в ведении местного самоуправления. Третья составляющая это местное самоуправление.

Местное самоуправление это форма управления народом самим собой. То есть народ сам собой управляет непосредственно или через своих представителей. Очень важно понять, что органы местного самоуправления это не просто избираемые государством органы, это непосредственно народные органы управления. В них нет государственных служащих, в них есть только люди, избранные из числа людей, поселенцев в данном городе, деревне или поселке. То есть ключевое отличие местного самоуправления в том, что, оно решает вопросы местного значения и это сам народ собой управляет.

К местному управлению относится мэр города, Городская Дума, сельский староста. Это все местное управление. Местный закон, закон местного значения, принятый народом, не должен противоречить федеральному законодательству. Муниципалитеты это тоже местное самоуправление.

¹⁰ Черкасов А.Н. Муниципальное управление и децентрализация: опыт развивающихся стран // Государство и право. 1992. N 5. С. 139 – 147.

Проблема в том, что во многих субъектах нашей страны местное самоуправление назначается государственными органами власти. Это происходит, прежде всего, потому, что народ занят, прежде всего, выживанием, работой, ему не до местного управления¹¹. Поэтому во многих территориях нашей страны эта форма самоуправления, местного самоуправления, назначается государственными служащими. И в таком случае местное самоуправление выражает не интересы народа в данной местности, а интересы государства. А это абсолютно разные интересы.

Задача управления заключается в управлении объектом самостоятельно. А задача самоуправления это когда мы не хотим управлять объектом сами, но хотим, чтобы объект самоуправления без нашего вмешательства вел себя так, как нам хотелось бы, в нужном нам режиме.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. К ним относится выборный орган, орган, образуемый в соответствии с уставом района, города или села. В частности уставом города может быть предусмотрена должность главы города – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории города, как правило, мы его называем мэром, в некоторых случаях он называется глава администрации.

Следует отметить, что в гражданском обществе осуществляется публичная власть на местах это местное самоуправления в городских и сельских поселениях. Данные органы не входят в систему органов государственной власти. Они как бы находятся особняком, сами по себе.

1.2 Формы осуществления местного самоуправления

Гласные полномочия на сегодняшний день очень большие, потому что Конституция РФ (ст. 3) говорит о том, что единственным источником власти в РФ является наш многонациональный народ. В той же самой 3 статье Конституции РФ говорится о том, что население, граждане РФ, народ осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы местного

¹¹ Белых А.К. Управление и самоуправление Л.: Наука, 1972. 208 с.

значения и органы государственной власти. То есть какую-то часть своих полномочий, не лишаясь при том этих полномочий, мы делегируем людям, которых избираем (доверяем). Избранные нами люди, которыми являются назначенные на те, или иные должности, обязаны исполнять свои должностные обязанности так, чтобы в государстве жизнь каждого человека становилась лучше.

Осуществление своих властных полномочий это не просто право, это еще и обязанность. Если мы не принимаем то или иное решение, не понимаем той общей государственной политики во внутренней сфере или во внешней сфере, поддерживая или критикуя ее, внося свои предложения, то мы тем самым самоустраиваемся.

Правильно было бы изначально принимать такие решения, которые всем бы в РФ были понятны и всех устраивали, но для этого необходимо поднимать свою правовую грамотность. Если мы самоустраиваемся от таких решений, то, как показывает практика частенько как в органах государственной власти, так и местного самоуправления появляются чиновники, которые используют эти властные полномочия, которые народ им предоставляет, в своих корыстных целях. Мы знаем и о коррупции и о казнокрадстве и многих негативных проявлениях в обществе. Как их исключить? Мы должны совместно принимать правильные решения, совместно контролировать, совместно осуществлять свои властные полномочия и выдвигать на должности, избираемые нами людей, которые будут качественно, хорошо и самое главное в соответствии с законом выполнять свои обязанности.

Самая распространенная форма непосредственного осуществления местного самоуправления, это муниципальные выборы¹². Мы все активно участвуем в выборах в органы местного самоуправления, то есть избираем тех депутатов муниципальных образований, которым делегируем часть своих полномочий и которым предоставляем возможность от нашего имени решать

¹² Бородкин Ф.Ф. Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социс. 1997. N 11. С. 98 – 111.

задачи местного значения. Эти выборы у нас проводятся открыто, властно, тайным голосованием и мы избираем тех людей, которым должны доверять.

Необходимо понимать, что у каждого гражданина РФ есть право быть избранным и право выбирать. Право быть избранным это активное избирательное право, а проголосовать, выбрать кого-то это уже пассивное право¹³. Любым из этих видов прав мы можем воспользоваться в равной мере.

Если мы участвуем в какой-то общественной организации или общественном политическом движении или партии, мы активно участвуем в общественной жизни, в политической жизни страны, позиционируя себя как определенными лидерами в той или иной области, и соответственно политические партии или общественные организации, объединения имеют право и возможность, предусмотренную ФЗ № 95 «О политических партиях»¹⁴ выдвигать таких людей, включать их в избирательные списки, давать возможность собираться и обсуждать развитие, формировать команды, писать программы, то есть объединять усилия граждан. Все же остальные граждане, которые не являются, или не хотят участвовать в общественных политических движениях, в общественных организациях, политических партий, они просто имеют возможность содействовать, давать какую-то положительную или критическую оценку действиям тех или иных лидеров, или документам, которые они декламируют.

Таким образом, получается, что граждане, участвуя в муниципальных выборах, имеют возможность проголосовать за определенных лидеров по спискам, например в политических партиях или же иметь возможность самостоятельно по мажоритарным кругам выдвинуть свою собственную кандидатуру, собрать определенное количество подписей в свою поддержку и продеklamировать свою собственную программу, про которую изначально каждый кандидат рассказывает, знакомит. Будучи избранным, кандидат пытается включить в свою программу развитие того муниципального района в

¹³ Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления: учебник/Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. М.:ИНФРАМ. 2000. – 208 с.

¹⁴ ФЗ № 95 «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ // Российская газета от 14.07.2001 N 133

котором он будет избран.

Нужно понимать, что участвуя один раз в выборах, избирая депутата, мы очень ограничиваем круг своих возможностей, то есть самоустраниаемся. Для того, чтобы полностью использовать свои возможности посредством осуществления своих властных полномочий по вопросам местного значения, нужно хорошо знать законодательство в этой области, а именно ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления», местный закон, который принят в том или ином регионе, тем или иным органом, Государственной Думой, Законодательным собранием, который применительно к своим культурным, традиционным и местным особенностям этот закон адаптирует.

И точно также есть правовые акты муниципальных образований, которые принимаются советом депутатов. Правовые акты как раз и являются той основой, которая осуществляет изменение жизни населения в муниципалитете¹⁵. Таким образом, наши властные полномочия это не только право, это обязанность, то есть использовать свои властные полномочия для того, чтобы изучить и понимать нашу окружающую жизнь, понимать какие именно мы должны те или иные инициативы, те или иные решения выдвигать и формировать, чтобы они осуществлялись. Только тогда мы сможем изменить нашу жизнь и не только в регионе, городе, но и в стране в целом.

Местный референдум это тоже очень активная, но достаточно трудоемкая форма осуществления населением своих полномочий, потому что его необходимо, во-первых инициировать, а во-вторых организовать. Инициаторами такого референдума могут быть граждане, проживающие на территории муниципалитета, депутаты муниципальных образований, глава администрации или совместно председатель совета и глава администрации. Общественная организация также может выступить как инициатор референдума, которая должна подготовить определенные документы, сформулировать те вопросы, которые должны быть предложены людям. Эти вопросы должны быть очень четко прописаны, проработаны, понятны, без

¹⁵ Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов М.: НОРМА, 2005. 313 с.

какой-то расплывчивой формулировки. Референдум это фактически голосование за определенное решение всем населением. И по итогам этого референдума, решение которое будет принято, является обязательным к исполнению теми муниципалитетами, теми главами, депутатами муниципальных образований, которые и будут проводить, организовывать этот референдум¹⁶.

Одна из форм участия граждан это сход граждан и здесь совершенно наглядно и четко понятно как граждане могут непосредственно осуществлять свои полномочия. Сход граждан касается исключительно небольших поселений, в которых проживает до 100 человек и данное поселение имеет собственное наименование. Сход граждан считается правомочным, если в нем принимает участие более 50 % граждан соответствующей территории, поселения (село, деревня, город). Граждане на сходе принимают решение и это решение обязательно для исполнения той территорией поселения, на которой они находятся. Обязательно к исполнению осуществление этого решения теми исполнительными органами, которые они выдвинули, которые у них действуют, то есть это глава поселения или поселкового совета.

Сход это собрание граждан. Люди могут собираться в помещении или на улице. Самое главное должен быть определенный подсчет и соответственно составлен определенный протокол схода, решение схода, то есть определенный документ, который письменно фиксирует наличие присутствующих граждан, их количество, избрание соответствующих уполномоченных для определения решения, которое будет принято на сходе. Председатель и секретарь это те лица, которые должны определять и вести протокол этого собрания, в котором должны зафиксировать и четко прописать количество участников. В соответствии с количеством участников, проживающих на той территории на которой происходит этот сход, вывести процент, определить полномочия и доложить на собрании о том, что на сходе присутствует более 50 % населения, то есть граждан, которые имеют право пользоваться избирательным правом,

¹⁶ Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идеи и опыт 1997. N 1. с 120 - 126.

сход уполномочен и имеет право принимать решение по тем вопросам, которым он и был собран, то есть вопросам местного значения.

Следующая форма это правотворческая инициатива. Правотворческую инициативу граждан можно рассматривать в нескольких аспектах. Любой из граждан РФ, независимо от того где он проживает на территории, может и обязан изучать законы. Если он видит, что по тем или иным вопросам у него складывается мнение, что необходимо внести в этот закон дополнение или изменение, он может от себя такую инициативу проявить и направить в законодательный орган или орган местного самоуправления вплоть до направления в Конституционный суд и эти обращения должны будут рассматриваться. Но правотворческая инициатива, которая обязательна для рассмотрения депутатами муниципальных образований, советом депутатов муниципальных образований, должна быть от граждан в количестве не менее 3 % проживающих на территории. То есть если в муниципальном образовании проживает, например 100 человек, то соответственно 30 из них должны собраться и провести свое определенное собрание. На этом собрании, они должны определить правотворческую инициативу, то есть тот или иной вопрос, а именно правовой акт, и с этой инициативой выступить, заявить о ней, то есть отправить обращение с подписями, решением о том, что такая правотворческая инициатива на сегодняшний день существует.

Эту правотворческую инициативу, этот правовой акт, депутаты муниципальных образований должны в обязательном порядке рассмотреть. То есть соответствует ли эта правотворческая инициатива, относится ли она к вопросам местного значения, существуют ли у депутатов муниципальных образований полномочия по проблеме в правотворческой инициативе. Если эта правотворческая инициатива находится в компетенции депутатов муниципального образования, то они соответственно по той инициативе правотворческой должны принять определенный муниципальный акт.

Но если он не соответствует, то депутаты муниципального образования должны дать обоснованный ответ, в котором должны указать, что данная

инициатива по вопросам, касающимся федерального законодательства, изменения, внесения дополнений и так далее, является и относится к компетенции более высокого уровня, например к компетенции Законодательного собрания. Государственная Дума соответственно обязана рассмотреть данную инициативу.

Если в правотворческой инициативе говорится о том, что депутаты обязаны рассмотреть правотворческую инициативу, касающуюся закона местного, то депутаты соответственно должны поддержать такую правотворческую инициативу. И уже оформить ее и отправить в Законодательное собрание как правотворческую инициативу депутатов муниципального образования.

Этот механизм позволяет достаточно небольшой группе людей, которые наиболее подготовлены и изучили проблематику осуществлять местное самоуправление. Данное право в РФ используется достаточно широко, так как на нашей территории много организаций, таких как политические партии, общественно – политические движения, общественных всероссийских организаций, которые обладают достаточно большим количеством членов и имеют возможность вести конференцию по тому или иному вопросу¹⁷. Они могут поддержать правотворческую инициативу небольшой группой людей, рассмотреть ее на конференции и непосредственно направить ее в Государственную Думу, в которой этот вопрос должен будет принят к обязательному рассмотрению.

Следующая форма это территориально общественное самоуправление (ТОС). Это очень эффективный механизм, очень близкий и понятный инструмент осуществление населением тех своих властных полномочий по вопросам местного значения, которые можно решать быстро, эффективно и качественно. То есть ТОС – это организация граждан для решения вопросов местного значения. Данное определение закреплено в ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления».

¹⁷ Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа. М: Мысль, 1988, 203 с.

Такая форма самоорганизации как ТОС подразумевает под собой обязательное наличие территории. То есть должны быть определены границы. Границы определяются гражданами самостоятельно и предложение по этим границам своей территории граждане отправляют в муниципалитеты. Муниципалитеты обязаны в соответствии со своим Уставом или другим положением о территориально общественном устройстве самоуправления рассмотреть предложенные границы и вынести решение об их установлении. Если границы не выходят за пределы территории муниципалитета, если они не пересекаются с границами другого территориально общественного самоуправления, если они являются непрерывными, то тогда такие границы должны быть обязательно установлены. Это три главных критерия, по которым устанавливаются границы.

ТОС может быть также создано в форме юридического лица, то есть когда граждане пишут Устав и принимают этот Устав на своем собрании или конференции. Они подразумевают, что в будущем ТОС может быть организовано как юридическое лицо и данное юридическое лицо, а точнее органы, которые граждане избирают, органы управления, будут обеспечивать мнение тех решений, которые граждане принимают на собраниях по кругу вопросов местного значения.

Механизм исполнения решений тоже достаточно прост и понятен. Граждане должны понимать, что любой вопрос, который они хотят решить, он может решаться самостоятельно за определенные денежные средства, своим собственным трудом, либо же по договору с какой-то организацией. Взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления, муниципалитетами осуществляется именно на договорных началах. То есть обязательно должен быть принят договор, в котором обязательно должны быть прописаны полномочия ТОС – это те задачи, те обязанности, которые люди сами на себя берут (уход за территорией, обслуживание детской площадки, вывоз мусора, обслуживание домов и так далее). Это достаточно большой круг вопросов, он прописан в местных, региональных законах. И этот круг вопросов по договору

ТОС передается, а соответственно, раз передается решение этих вопросов, то и должны быть предусмотрены в бюджете муниципалитета определенные суммы, которые будут затрачены на выполнение этих решений. То есть ТОС вправе получать из местного бюджета финансирование для решения тех вопросов, за которые граждане решили самостоятельно отвечать.

ТОС – это население, проживающее на территории. Это все те граждане, которые живут в границах, которые они сами для себя приняли. И соответственно граждане или все совместно принимают участие или избирают свои исполнительные органы (например, председатель совместно с советом ТОС). Этот исполнительный орган отвечает за то, чтобы решения, которые ТОС приняло, оно было доведено до органов местного самоуправления, до Советов депутатов муниципальных образований, глав муниципальных образований, то есть исполнительных властей муниципалитета. Решение также должно быть зафиксировано в программах развития ТОС. Такие программы необходимо рассматривать.

Населению необходимо планировать развитие своей территории, понимать что именно должно быть на территории, для того чтобы людям было удобно, эффективно, качественно на ней жить¹⁸. То есть населению необходимо повышать качество жизни.

Ответственность за неисполнение решений несут исполнительные органы и граждане. Если решения принимаются, они обязательны для исполнения всеми гражданами ТОС.

Если говорить о формах финансирования ТОС, то они разнообразны. Это формы и из местного бюджета, бюджета государства и люди могут самостоятельно собирать денежные средства, могут привлекать инвестора, участвовать, если ТОС зарегистрировано как юридическое лицо, в различных государственных, федеральных программах, местных программах, получать финансирование из различных фондов, получать гранты и так далее. То есть любые средства, за исключением общественных организаций, которые не

¹⁸ Гладышев Н.Г. Правовые основы местного самоуправления, М.: ИНИОН, 1996. 224с.

находятся на территории РФ. Хотя иностранные общественные организации тоже достаточно активно участвуют в различных социальных финансированиях, социальных программах.

Организовать в РФ ТОС достаточно сложно. Сложно создать такой ТОС, который будет дееспособным, эффективным и который будет оперативно решать задачи местного значения¹⁹. Большая сложность заключается в правовом нигилизме граждан, а также в том, что люди не достаточно само организованы. Для того чтобы ТОС эффективно работал, граждане должны оперативно обмениваться информацией, устанавливать коммуникативные связи. В этом вопросе нужно работать в направлении установления тех коммуникаций, которые положительно должны влиять на взаимоотношения между людьми в целом. Это чувство взаимопомощи и чувство понимания ответственности за будущее своей страны. А вопросы, связанные с подачей документов, исполнением определенных законов, правовых актов, актов муниципальных образований, они как раз и предписывают проведение таких мероприятий, чтобы не два, три человека решали за весь коллектив людей, за все население, проживающее на территории, а именно, чтобы инициатива исходила от самих граждан²⁰. Необходимо, чтобы инициатива была поддержана большинством людей, чтобы большинство людей понимали, что эту инициативу по осуществлению ТОС им нужно будет осуществлять самостоятельно.

Будучи СССР, советским союзом, мы строили социалистическое государство. Мы шли по направлению пути соединения коммунистического общества с высоким духовным потенциалом и очень высокими моральными критериями. Те социальные завоевания, те социальные программы, проекты, те социальные направления, которые существовали их необходимо возрождать, развивать, рекламировать и превозносить. Но, к сожалению, на сегодняшний день реклама направлена на комерциализацию. Правильно было бы рекламировать

¹⁹ Юркова С., Широков Л. Территориальное общественное самоуправление // Городское управление. 1997. N 6. С. 34-37.

²⁰ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник М.: Проспект, 2004. 656с.

культурные, традиционные ценности наших народов.

С середины 50-х годов у народа шло формирование такого мышления, где органы власти все сами решают и организуют. То есть после того как развалился Советский союз у людей осталось мышление, где за них все решают и нет мышления взять на себя ответственность решать вопросы местного значения. У нас была коммунистическая партия Советского союза, которая являлась инициатором и вдохновителем, она показывала путь, в котором мы должны идти.

На определенных этапах истории люди в государстве должны быть все объединены. Сегодня это наш патриотизм, наша любовь к родине, наше желание видеть всех счастливыми, видеть процветание нашей нации, нашей страны. Те же задачи были и у коммунистической партии Советского союза. Многие партии, которые сейчас существуют, точно также в своих программах это прописывают и формулируют. Двигателем всех социалистических программ была коммунистическая партия и это были члены коммунистической партии. Но рядовые члены коммунистической партии и руководящее звено, аппарат коммунистической партии это разные вещи. Нужно понимать, что уровни взаимоотношений тоже были разные, как и уровни программ, уровни понимания вопросов и их глобальности.

Поэтому можно сказать, что коммунистическая партия Советского союза, она как раз и решала вопросы местного значения. И люди привыкли к тому, что партия их защищает. Поэтому люди росли с сознанием, что у них есть такая партия, есть защита, есть такая организация, которая стоит на страже их интересов.

1.3 Структура и принципы системы местного самоуправления

Рассматривая данный вопрос, необходимо обратиться к Конституции РФ ст. 3. Осуществление населением, народом своей власти непосредственно стоит первым в ст. 3 Конституции РФ по приоритету.

В Конституции и законах РФ достаточно четко прописано как и каким образом народ, население той или иной территории может осуществлять свою

власть непосредственно и через какие формы (собрание, референдум, сход граждан). Совершенно четко и ясно также прописывается как они иницируются, сколько процентов населения должно войти в ту или иную инициативную группу, которая должна предложить тот или иной вариант непосредственного участия граждан и, как и, каким образом, органы местного самоуправления или государственной власти должны осуществлять это мероприятие, связанное с проведением собрания, схода граждан или референдума.

Что касается референдумов, то они могут проводиться как по вопросам местного значения, так и по государственным вопросам, в зависимости от того какие вопросы население, народ поднимает, хочет рассмотреть. Это их непосредственная и прямая обязанность исполнить волю народа, для того чтобы выразить свое прямое волеизъявление.

Вопросы есть как местного значения, так и вопросы государственной важности, поэтому вопросы близкие к населению решаются органами местного самоуправления, а в масштабах государства эти вопросы решаются через органы государственной власти²¹. Соответственно, те программы, которые государство осуществляет по всей стране – осуществляются через органы государственной власти, а проекты, задачи и программы местного значения – через органы местного самоуправления.

Необходимо знать и понимать какими законами, законодательными актами руководствуется местное самоуправление. Самый главный закон РФ это Конституция РФ (глава 8), гарантирующая гражданам РФ право на местное самоуправление. ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления» также гарантирует и развивает Конституционные нормы РФ о праве граждан на местное самоуправление, как и каким порядком, это право должно осуществляться. В соответствии с тем, что РФ представляет собой Федерацию, то есть определенные республики, края, области и т.д., в каждой из них есть свой собственный устав.

²¹ Вобленко Н. Сущность самоуправления. М., 2005

Говоря о структуре муниципального образования, подразумевается, что муниципальное образование, прежде всего внутригородское. Оно имеет представительный орган в лице совета депутатов муниципального образования, которым руководит председатель совета и исполнительный орган муниципалитета администрация, которой руководит глава администрации²². Глава администрации в свою очередь дает тем или иным службам, подразделениям различные поручения и соответствующие подразделения должны эти поручения максимально быстро и оперативно выполнить. Если мы обращаемся по вопросам, связанным с перспективой, стратегией развития района, с различными программами, проектами, которые необходимо включить в бюджет, например строительство детского садика, дорог, проведения освещения, или получения разрешительных документов, которые требуют собрания депутатов муниципального образования и вынесение этих вопросов на сессии, то разрешаются данные вопросы главой представительного органа (председателем совета). В этом случае председатель совета также дает различные поручения тем или иным подразделениям.

И глава муниципального образования, и председатель совета депутатов обладают полномочиями, данными им населением, народом. В силу того, что бюджет принимается законодательным собранием по предложению Правительства, то для органов местного самоуправления, бюджет предусматривает небольшие денежные средства. Но бюджет мог быть и больше, если бы депутаты муниципального образования понимали как организовать свою работу, какими силами, потому что полномочий у них и по Конституции РФ и по законам РФ и по местным законам достаточно, но для того чтобы осуществлять данные полномочия, принимать, выполнять и решать задачи они должны располагать определенными средствами, то есть имуществом (земля, дороги, общественный транспорт, средства коммуникации и связи, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение, объекты социального

²² Козлов Ю.М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень//Вестник МГУ Серия Право. 1993. N 2. С. 14-22

культурного назначения).

Местное управление необходимо развивать, и существуют соответствующие механизмы. ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления» говорит о том, что есть такая форма территориального общественного управления, которая позволяет осуществлять власть населения в тех границах и в тех объемах, которые население хочет для себя. Городское муниципальное образование как раз и должно развивать и помогать населению, осуществлять свои полномочия, свое непосредственное управление и существует такая форма как территориально общественное самоуправление²³.

Если муниципальное образование находится и распространяется на достаточно большой территории и в него входит достаточно большое количество населения, а также земля и имущество, то всем этим гораздо удобнее управлять, если население понимает что именно находится на его территории, какая находится муниципальная собственность и как этой собственности правильно распорядиться, как ее эффективно использовать для того, чтобы она служила на благо народа и соответствовала тем функциям для которых она предназначена.

Для того чтобы людям было удобно осуществлять свое непосредственное самоуправление, то есть свою непосредственную власть, проявление и волеизъявление ее, созданы определенные механизмы, которые действительно помогают людям самоорганизоваться. Если это проходит на уровне муниципального образования, то в зависимости от целей и задач это такие формы как собрание граждан, референдумы, митинги. Если это собрание граждан, то тогда собрание граждан выносит решение по тому или иному вопросу. Если это митинг, то это тоже форма проявления волеизъявления на котором принимаются резолюции и в соответствии с этой резолюцией орган местного самоуправления должен принять свое собственное решение, основываясь на резолюции того или иного митинга. Порядок проведения референдума и митинга определяется законами РФ и местными законами,

²³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М.: Юрист, 1997. 428 с.

которые осуществляют порядок их инициирования, порядок обеспечения безопасности и порядок принятия тех или иных решений.

Если говорить о развитии территориально общественного самоуправления, которое прописано в ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления», то территориально общественное самоуправление вправе решать задачи местного значения, которые строятся на договорных основах. Заключается договор между муниципалитетом, главой муниципального образования исполнительной власти и исполнительным органом территориально - общественного самоуправления и в данном договоре прописываются функции и обязанности и какие именно вопросы местного значения территориально - общественное самоуправление берет на себя и какие вопросы поручает решать муниципальному образованию²⁴. В том же договоре прописано - если территориально - общественное самоуправление принимает сверх своей ответственности перечень вопросов местного значения, то в соответствии с этим перечнем вопросов местного значения может быть передано муниципальное имущество, то есть муниципальная собственность, которое также передается по определенному договору на как безвозмездное пользование.

Но нужно понимать, что существуют сроки соответствующего договора и в соответствии с этими сроками этот договор действует и если это предприятие или предприниматель эффективно использует его по назначению и оно приносит населению те услуги, в том качестве и в том объеме, которые необходимы населению и население это устраивает, то необходимости изымать данную собственность нет. Законы РФ позволяют проверить и понять как и на каком основании то или иное имущество было передано той или иной структуре (коммерческой, общественной), какой именно на тот момент был механизм и законно ли было передано данное имущество. Если это имущество приобретено с нарушением закона, то нужно понимать, кто и когда и каким

²⁴ Муратшин А.Г. Непосредственное народовластие в системе самоуправления. Киев: Высшая школа, 1989. 107с.

образом этот закон нарушил. В последствии незаконного приобретения имущества расторгается договор, и все имущество возвращается в муниципальную собственность. Если нарушения носят уголовный характер, то соответственно человек несет наказание в соответствии с УК РФ²⁵. Суд это именно та инстанция, на основании решения которой все органы, в том числе и органы местного самоуправления действуют.

Территориально общественное самоуправление это самая понятная, близкая народному населению возможность осуществлять самоуправление, непосредственную власть. На собраниях принимается решение и данное решение должно быть обязательным к рассмотрению. Должен быть определен механизм и сроки его исполнения. Но все решения на собраниях должны приниматься в рамках компетенции своих полномочий и того значения которое определяется ФЗ № 131 «Об основных принципах местного самоуправления». На митинге же в отличие от собрания не ведется подсчет голосов, не ведется протокол. На митинге собираются люди с разных территорий и не факт того, что митинг будет отражать волеизъявление всех присутствующих. Но тем или иным образом резолюция этого митинга говорит о том, что есть та или иная проблема, на нее необходимо обратить внимание и органы государственной власти или местного самоуправления должны отреагировать. В соответствии с данной резолюцией органы должны строить свою работу, принимать решения и поручать их исполнение соответствующим организациям. Или наоборот не рассматривать резолюцию. Резолюция это основание для принятия того или иного решения, но не является обязательным к исполнению.

²⁵ «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 г. N 63-ФЗ (в ред. От 23.04.2018 г., с изм. от 25.04.2018г.)//Собрание законодательства РФ от 17.06.1996. N 25 ст. 2954

2 ОРГАНИЗАЦИЯ МЕТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Функции местной власти

Если речь идет о демократическом государстве, то именно местное самоуправление, больше чем какие-либо другие институты позволяет привлечь население к решению важных вопросов их жизни.

Одна из главных задач, местного самоуправления это обеспечение участия населения в решении местных дел. То есть обеспечительная функция. Возможно, местные дела кажутся не настолько важными как общегосударственные проблемы, но непосредственное участие принимается в решении общегосударственных проблем достаточно сложно. Потому что не все чувствуют себя достаточно компетентными, да и страна большая. Каким образом каждый совершеннолетний гражданин может участвовать в решении общегосударственных дел. А с другой стороны, мы все живем в государстве, в большом государстве РФ. Но непосредственная наша жизнь протекает в конкретно населенном пункте. И то, что происходит вокруг нас, в общем-то, во многом определяет, как мы живем, на сколько, нам комфортно, удобно, на сколько, мы чувствуем себя свободными.

То есть при нормально развивающихся условиях именно местные проблемы для каждого человека ближе. Хотя конечно общегосударственные дела, общегосударственные проблемы важнее по значимости. Благодаря тому, что при решении местных дел гораздо проще обеспечить участие населения, это способствует развитию демократии.

Еще одна важная задача, которую решает местное самоуправление это управление муниципальной собственностью²⁶. То есть присутствует управленческая функция. В любом муниципальном образовании есть муниципальная собственность и ее использование должно отвечать интересам населения, которое в этом муниципальном образовании проживает. Если этой

²⁶ Ковешников Е.М. Государства и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2007

собственностью распоряжаться имеет право лишь чиновник, назначенный вышестоящим органом и не несущий ответственности перед населением данной территории, то будет он учитывать интересы местного населения, или не будет это весьма сложный вопрос.

Следующая задача это создание условий для развития определенной территории. Органы управления, избранные, созданные местными жителями, состоящие из местных жителей, лучше, чем кто-либо другой понимает, какие приоритеты существуют для развития на данный момент на данной территории. То есть что наиболее важно для жителей этой территории и что способствовало бы улучшению условий их жизни.

Население, которое живет на той или иной территории, нуждается в различных услугах, социально-культурных, коммунальных, бытовых, транспортных. И данный вопрос тоже вправе и должно решать местное самоуправление. То есть следующая функция это обеспечение потребности населения в различных услугах.

Функции органов местного самоуправления достаточно разнообразны. Это утверждение местного бюджета. Кстати, это утверждение осуществляется исключительно в законодательных органах, в частности в местном совете депутатов.

Это принятие планов и программ в развитии города, установление порядка управления и распоряжения городской собственностью, контроль над деятельностью должностных лиц местного самоуправления²⁷.

Кроме того местное самоуправление управляет муниципальной собственностью, устанавливает местные налоги, осуществляет охрану общественного порядка.

Экономическую основу местного самоуправления составляет городская собственность, местные финансы. Органы местного самоуправления могут в интересах населения устанавливать условия использования земель и

²⁷ Местное самоуправление в современной России: становление и развитие: историко-правовые аспекты//Отв. ред. И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. М., 2011

определенный порядок приватизации городской собственности населением. Деятельность органов местного самоуправления является одним из проявления гражданского общества.

Очевидно, что следить и отвечать за небольшие участки города и области проще, чем за целые районы. Для этого территория была разделена на муниципальные образования. Внутри этих образований и действуют органы местного самоуправления, одним из которых является муниципальный совет. Совет отвечает за благоустройство внутри дворовой территории, детские спортивные площадки, ремонт дорог, распределение бюджета на нужды граждан и даже урны и цветники. Решением всех возникающих проблем в муниципальном образовании тоже занимается совет. Поэтому с предложениями, вопросами, просьбами, касающихся жизни граждан население обращается именно туда или к депутату.

3 ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 История формирования местного самоуправления в Российской империи во второй половине 19 века

На протяжении многих столетий со времен свержения ордынского ига и формирования территории русского государства организация местного управления и самоуправления остается первостепенной проблемой для российского государства. Избавиться от нее не позволяли историко - географические особенности России, громадная и почти неосвоенная территория, малая грамотность населения, слабо развитая инфраструктура, опустошенная непрерывными войнами казна, сословно - бюрократическая система правительства.

Самоорганизация общества всегда была свойственна развитию нашего общества и всякий раз сущностью (отличительными признаками, определяющими назначение института в обществе) было решение вопросов местного значения. Реформа самоуправления, проходящая в 1870-1892 г.г., определяется датами принятия Городовых Положений и их содержанием, которое отражает суть преобразований и является их результатом в области самоуправления. Городовое Положение²⁸ предоставляло городскому общественному управлению заботу о городском хозяйстве и благоустройстве.

Хочется отметить, что становление городского самоуправления происходило в условиях подготовки земской и городской контрреформ, которые в свою очередь были направлены на бюрократизацию органов общественного управления. Если говорить о контрреформах, то можно сказать, что контрреформы были радикальным переворотом, которые коснулись практически всех сфер русской жизни. В сущности, они сформировали идею, определили вектор дальнейшего развития страны.

В истории любого государства рано или поздно наступают такие времена, когда реформы и необходимы и неизбежны. Так, Городовое Положение от 11

²⁸ Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ 2. Т. 15. N 48498

июня 1892 г.²⁹ значительно урезало избирательные права горожан. Таким образом, Городовое Положение 1892 г. можно охарактеризовать, как результат контрреформистской политики в области государственного устройства. Можно сказать, что Городовое Положение 1892 г. является не новым нормативным актом, а лишь новой редакцией ранее принятого акта.

Необходимость в проведении реформ 1860 – 1870 г.г. выражалось в том, чтобы произвести те изменения, которые были вызваны изменением в социальной, экономической, политической жизни страны.

В стране нарождается новый слой населения, это класс буржуазия и она практически абсолютно лишена любых политических прав. Лишены также политических прав были дворяне, и многочисленные крестьяне. Кроме этого мы помним о технической, экономической, военно-технической отсталости России. Помимо этого конечно определенную роль сыграло и то, что мир во второй половине 19 века становится единым. Процесс, который мы сегодня называем глобализация, начало этого процесса уже положено тогда. Конечно, уже тогда в России знали о том, что европейцы получили политические свободы. Это все тоже оказывает влияние на русское общество и заставляет наши верхи задуматься о политических реформах.

Перед Россией стояли задачи модернизации – переход от аграрного общества к индустриальному. Система местного самоуправления означает, сто государство доверяет своим гражданам, позволяет им самостоятельно решать вопросы местного значения. Во Франции и США еще в конце 18 века появились органы, в которых граждане могли выбирать своих собственных депутатов и через депутатов влиять на местную политику властей. Чем быстрее государство поймет, что граждане ему не враги, а наоборот помощники и могут самостоятельно решать какие-то политические проблемы, тем быстрее пойдет развитие страны. К концу 19 века для всех это было очевидно. Именно на создание системы местного самоуправления в России и были направлены реформы Александра II.

²⁹ Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗ-3. Т. 12. N 8708

В 1864 г. в России была проведена земская реформа, готовил ее Николай Милютин. В губерниях, уездах были созданы новые органы власти земские собрания, соответственно губернские или уездные.

Население губерний и уездов было поделено на три категории (курии): дворяне (прямые выборы); горожане (многоступенчатые выборы); крестьяне (многоступенчатые выборы).

И по этим трем куриям избирались депутаты. Соответственно депутаты назывались – гласные. Необходимо было одинаковое количество депутатов от каждой курии. Но так как дворян было гораздо меньше, то получалось, что голос дворянина конечно не равен был ни голосу горожанина, ни голосу крестьянина. Кроме этого выборы по первой курии были прямые, а по второй и третьей курии многоступенчатые и получалось, что здесь тоже прослеживалось определенное неравенство.

Земские собрания и в уездах и в губерниях занимались вопросами в основном хозяйственными. С одной стороны это дороги, это вопросы экономики. Но кроме того земства могли открывать школы, больницы, музеи, церкви, заботиться о тюрьмах и конечно их роль в жизни общества становилось всё больше и больше.

В отличие от корпоративно-сословных учреждений, таких как дворянские собрания или почти бесправные до 1860 годов городские думы в земствах были представлены почти все сословия: дворяне, чиновники, купцы, торговцы и промышленники, мещане и даже крестьяне. Избирательный закон был достаточно сложным и неравномерным. Но все же само образование земств, для страны, для большинства населения, которое составляли крестьяне, только что освобожденные от крепостной зависимости стал важным шагом в развитии политической культуры³⁰.

Земская реформа не идеальная, но она все равно сыграла определенную роль в истории нашей страны. Наша страна одна из первых стран мира, где появилось всеобщее избирательное право, пусть даже для лиц старше 25 лет.

³⁰ Евтифеев Р.В. У истоков государства // Русская история. 2012. N 4. С. 30-35

Избирательных прав были лишены лишь лица находящиеся под следствием и судом, преступники, а также иностранцы, но подобного рода ограничения и сегодня считаются вполне демократическими.

В ходе земской реформы 1870 года избирательные права получили женщины. Но, во-первых, это были очень богатые женщины, а во-вторых, сами они прийти на избирательные участки не могли, они должны были передоверить свой голос отцу, мужу, брату или сыну. Таким образом, формально голосует женщина, а реально ее голосом распоряжается ее ближайший родственник мужского пола³¹.

В результате всего этого количество избирателей в городах было очень небольшим, а во времена Александра III это количество еще больше сократилось. Если в 1880 годах 3,5 % жителей Москвы могли принимать участие в выборах депутатов системы местного самоуправления, то начиная с 1890 года это количество сократилось до менее 1 % и это при том, что в Англии, например в середине 19 века избирательным правом обладало около 20 % жителей страны.

По аналогичному принципу в 1870 году была проведена городская реформа. В городах были созданы городские думы. Мужчины также как и в земской реформе были поделены на три курии. Женщины тогда не голосовали, они были лишены избирательных прав. Естественно избиратели также должны были достичь определенного возраста.

И только в городской реформе были поделены по принципу состоятельности населения. То есть самые богатые это первая курия. Те, кто обладает меньшим имуществом, то есть средний класс это вторая курия. И соответственно самые бедные из избирателей это третья курия. Принцип при котором избирателем может быть только человек, обладающий определенной собственностью (имущественный ценз) соблюдался и в земской и в городской реформах. Таким образом, ограничения были не только по половому признаку

³¹ Жаворонкина А.В. «Из истории формирования органов местного самоуправления в Российской империи во второй половине 19 века»//Журнал Политика и право. Ученые записки. ЮФ АмГУ Выпуск 17, стр. 116-120

(то есть женщины не голосовали), не только по возрастному принципу, но и по принципу имущественному. Кроме того выборы были многоступенчатыми и получается что абсолютно демократическими они не были.

Система функционирования городских дум была очень похожа на систему, по которой действовали земства. Точно также городские думы избирали городские управы во главе с городским главой. Сегодня эту должность мы называем, словом мэр. Точно также как и земства, городские думы тратили свои небольшие средства на выполнение задач по созданию системы здравоохранения, образования, развития транспорта в городах. Конечно, это влияние было сравнительно небольшим. Власть боялась доверять органам местного самоуправления крупные средства, не доверяя тем целям, на которые они могут эти средства потратить. Управлять по старому, конечно, было намного проще. Но были такие сферы, в которых реформы давно назрели.

Существенным отличием, городского от земского местного самоуправления было то, что избирать своих гласных в городские думы могли явно не все. Императорская власть крестьян не боялась, считалось, что крестьяне достаточно консервативны и монархически настроены и не станут выступать против законов властей. А вот рабочим не без оснований не доверяла, поэтому в городах право избирать своих депутатов имели только те, кто платил в казну достаточно большой налог³².

Городская дума во главе с городским главой занималась в принципе тем же самым что и земства, именно так эти земские собрания сокращенно стали называть местные органы самоуправления. И подводя некоторые итоги нужно сказать, что конечно данные реформы самоуправления привели к тому, что в стране хотя бы где-то на низовом уровне, появляются уже свои органы власти органы власти выборные. Население, разные слои населения, включая и крестьян и зарождающуюся буржуазию и дворянство могут принимать участие в управлении своими городами, своими уездами, своими губерниями.

В то же время реформы были и не очень последовательными и все-таки

³² Салов О.А. Земство – первый реальный институт местного самоуправления в России. М., 2004

достаточно ограниченными. И за земствами следил губернатор, и за городскими думами следило фактически министерство внутренних дел. То есть они были под контролем и их решения обязательно нуждались в утверждении. Кроме этого и земские собрания, и городские думы были созданы не во всех соответствующих губерниях, уездах и городах России. Например, в Сибири, где не было дворянства, земства введены небыли. На Севере, где никогда не было дворянства, тоже земства введены небыли, как впрочем, в западной губернии, то есть в Польше. Таким образом, реформы все-таки носили характер ограниченный.

Нужно сказать, что именно земства именно городские думы стали теми очагами, которые помогли структурировать нарождающееся гражданское общество. Именно вокруг этих органов власти стали собираться просвещенные, образованные люди, те, кто впоследствии примкнет к либеральному движению, а кто-то и к революционному. Земство стало важнейшим оплотом либерализма. Земская и городская реформы вовсе не исчерпывают всего блока либеральных преобразований в России в 60-70 годах 19 века.

Когда государство доверяет гражданам решать вопросы местного значения, мы говорим о начале процесса формирования гражданского общества. То есть, общество в котором существуют организации, способные сами решать многие политические проблемы. Первые шаги по пути к созданию гражданского общества, пусть даже шаги робкие и не вполне последовательные были сделаны в России именно благодаря этим реформам.

3.2 Первая земская реформа 16 века

Многие считают модель местного самоуправления до сих пор узкой, не решенной для России. Существуют две основных точки зрения, зачем вообще была нужна земская реформа³³.

Одна точка зрения заключается в том, что крестьяне получили большой объем прав, и этот объем прав нужно было как-то уравновесить с их

³³ Бабичев И.В. Очерки правовой истории становления и развития местного самоуправления в современной России//Местное право.2010 N 2. С. 93-98

положением. Была ликвидация крепостного права и в этих целях проводилась судебная и земская реформы.

Другая точка зрения, заключается в том, что у государства остался большой круг повинностей, которые было очень трудно переложить на какие-то другие «плечи», кроме как ни на «плечи» крестьян. Это, например подводная повинность. И для исполнения, в том числе вот этого круга повинностей создаются органы, аналога которым, в общем, то не было, они создаются с «чистого листа». Это своего рода прагматичный ход правительства. Потому что с одной стороны крестьяне должны были научиться, в том числе каким-то азам гражданского общества, с другой стороны никто не отменял продовольственный капитал³⁴.

Земская реформа касалась не только крестьянских общин, туда входили и города. Но города попадали в земство со своими налогами, им очень мало перепало от земства. И не смотря на то, что эти обязательные повинности государство возложило на земство, в большинстве земств практически с самого начала сделали акцент ни на обязательные повинности, а на повинности необязательные с точки зрения государства. И это были самые важные с точки зрения большинства земско-гласных направлений. Это народное образование, медицина, а со временем сюда попадает и экономическая помощь населению.

Прагматичность земской реформы совершенно очевидно. Дело в том, что крестьянская свобода означала, что некому больше заниматься медицинским обслуживанием, образованием и прочими направлениями. И на самом деле сначала рассматривалась идея расширения круга местной полиции, затем стало очевидно, что на это просто не хватит средств. Тогда пошли по пути организации местного самоуправления, причем такого местного самоуправления, которое, в общем, соответствует даже в большей степени нынешней Европейской хартии местного самоуправления. Самостоятельное, под свою ответственность, при активном привлечении денежных средств

³⁴ Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: Учебн. Пособие. М., 2003.

населения. Тогда это было возможно.

Была выборность по куриям. Причем для каждой губернии, для каждого уезда Положение 1864 г. содержало таблицу с указанием, сколько гласных от каждой курии должно быть избрано в этом уезде. То есть пытались на самом деле регулировать сословный состав.

Другое дело, что курии землевладельцев назывались курией землевладельцев, отнюдь не дворян. Поэтому от этой курии могли избираться и представители городского сословия, и представители крестьянства. Например, двадцать мелких землевладельцев могли образовать группу, которая составляла совокупность их земельной недвижимости, целый земельный ценз по данному уезду, данной губернии, и это тоже было дифференцировано.

Тем не менее, реформа предполагала, что не все жители данной местности могут участвовать в выборах, а имущественный ценз был существенным для населения³⁵. Он был существенным, скорее всего для не крестьян, а для крестьян по сути дела цензом было домовладение, владение крестьянским двором.

Земская реформа 1864 г. это не первая земская реформа в России. Первой земской реформой стал 1555 г. когда Иван Грозный отменил кормление. Бояре тогда, как мы сейчас говорим, шли в регионы на кормление, там кормились и там управляли, был произвол и так далее. И Иван Грозный отдал очень большие полномочия земским мирам. Вплоть до того, что когда собирались налоги, государственные сборы, это делалось на веру и делалось под ответственность земской общины. И если сборщик отдавал не всю положенную сумму или где-то попытался присвоить, община обязана была вдвойне платить. Этот опыт был использован частично и Александром II при проведении уже второй земской реформы.

Рассматриваю земскую реформу, ее опыт, можно сказать, что за 53 года существования земств, они достигли действительно очень больших успехов. И это не только чисто реформа местного самоуправления, чисто прагматичный

³⁵ Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995

подход, это было еще и стремление власти отпустить на волю созидательную инициативу. В обществе тогда царил патриотический настрой. Только что прошла реформа отмены крепостного права и именно земская реформа через то, что общественная деятельность была направлена в созидательное русло, смогла переломить этот ход общественной мысли в тот период времени. Земские органы местного управления были построены таким образом, что общество в лице сословного представительства в земских губерниях, уездах имело возможность и участвовать в тех делах местного значения, и контролировать те же сметы, расходы в тогда не бюджете как сейчас называем, а росписях.

До реформы 1864 г. Россия уже знала самоуправление в рамках губного самоуправления. Губа это административная единица. То есть тема о земстве важна тем, что многие писатели подчеркивают, что кроме эксцентричной культуры власти, у нас есть другая демократическая традиция. Традиция самоуправления и те люди, которые говорят, что Россия традиционно деспотическая страна, не учитывают традиции, которая была задолго до реформы 1864 г. Эта реформа самоуправления ложилась на уже имеющийся опыт самоуправления. В сороковые годы его получили крестьяне, которые находились в государственной повинности известной тоже реформы.

То есть крестьянство уже самоуправлялось, дворянство самоуправлялось со времен Екатерины через дворянское собрание, а здесь мы впервые получили орган, где все сословия научились разговаривать между собой. Идея земства сбила другую идею – Конституцию. Дворянство, потеряв крестьян, своих крепостных, решило попросить у царя Конституцию, и естественно в тех условиях она бы была олигархической, дворянской. Но люди настроены иначе, практически и либералы и западники и славянофилы делали ставку на земство как противовес совсем не готовой Конституции. Они захотели «строить здание снизу». Не Конституцию, а потом самоуправление, а сначала заложить фундамент самоуправления. Это реформа сочетания заимствования и учета собственных органических русских традиций. Данная реформа сама по себе

органична и что важно, она совпадала с русскими традициями, с русской ментальностью. Последующая революция во многом вырастает из земского движения и все оппозиционные партии. Что касается первой мировой войны, то земцы несут громадную ответственность за февраль, за слом, который произошел. Поскольку когда их князь стал первым председателем временного Правительства, именно лидеры вытеснили государство и бюрократию из социального процесса, захватили, но не удержались и отдали власть большевикам.

То есть история земства, с какой бы точки зрения не посмотрел, это совершенно фантастическая история и через нее можно очень многое увидеть, чего мы не увидим через другие опыты³⁶.

Это было действительно очень яркое время, динамичное и часть общества, столичная бюрократия была готова к этим реформам. Не случайно их называют русскими европейцами. Это были люди, которые прекрасно были образованы, многие изучали опыт зарубежных стран, но при этом оставались, конечно, сугубо русскими людьми. Конечно, самое главное это управление миллионными цифрами крестьян, 22 миллиона крепостных крестьян, которые освободились от власти вотчины помещика и должны были управляться.

Земская реформа среди других реформ, носила огромный созидательный потенциал. Потому что помимо выборных гласных, помимо «коронной» бюрократии, существовал так называемый третий элемент. То есть люди, которые непосредственно (врачи, учителя, фельдшеры, агрономы) работали с населением. И к моменту первой мировой войны это была огромная армия 150 тысяч человек. Это был особый слой людей, которые видели в противовес разрушительной альтернативе народничества, желание действительно послужить народу. Благодаря им русская провинция к моменту первой мировой войны во многом стала превращаться в оазис культуры. Потому что крестьянские дети хотя бы год, два посещали школу, были грамотные. К началу

³⁶ Менькова Н.М. Историко-правовой анализ определения территории функционирования местного самоуправления в России//Муниципальное право. 2005. N 3. С. 67-87

века отмечается, что Россия стала одной из самых читающих стран. Крестьяне читали периодические издания, литературу, у женщин появилась потребность в акушерки или во врача при родах, меньше стало инфекционных заболеваний, были обустроены санитарно гигиенически многие местности посредством безопасных колодцев, водопроводов. Все это конечно большая заслуга именно земской интеллигенции, которая созидательной работой, преобразовала провинцию.

Была создана куриальная система. Первые курии были владельцы недвижимости в сельской местности. Например, в Московской губернии человек владел недвижимостью в размере 15 тысяч рублей серебром, и это считалось очень большим владением. Крестьянский дом стоил 300-500 рублей. Это по владению недвижимостью не земельной. Если земельное владение, то Московская губерния предполагала среднее между северными и черноземными 200 десятин и это считалось приличным количеством земли. По Московской губернии не так много дворян могли себе позволить таким количеством земли владеть, потому что разорение дворянства продолжалось.

То есть законодатель изначально хотел видеть по первой курии прежде всего дворянство, но так получилось, что по первой курии произошли очень сильные изменения. Дворяне начали продавать землю и эту землю скупали богатые крестьяне, бывшие крестьяне капиталисты, так их называли в предшествующую эпоху, а ее скупали купцы.

В итоге получилась интересная ситуация, что в промышленно-развитых странах доминировать в первой курии стали купцы, те же, кто и доминировали во второй курии и крестьяне, те же богатые крестьяне, которые были по третьей курии. Впоследствии произошла реформа Александра III. Он пытается для дворянства спасти эту первую курию и вводит ее исключительно дворянской, а всех остальных владельцев не дворян, он отправляет во вторую курию. Не было важно, что дворяне обмельчали, а вторая курия наоборот росла по своим капиталам. Это был переход к сословному варианту.

Земские управы представляли земское сообщество. Они имели права

юридического лица. Фактически по закону они могли делать все то, что делали другие общественные корпорации, которые хотели участвовать в экономике. То есть они могли иметь капиталы, они могли иметь имущество, могли отвечать в суде, давать гарантию по займу. В связи с этим правительство, было, вынуждено объем гарантий в 35 %, которые давало именно земство.

Но, тем не менее, они испытывали катастрофический недостаток в деньгах по той простой причине, что они все время расширяли социальную часть своей работы, то, что относилось к дополнительным задачам здравоохранение, народное образование, статистика агрономическая помощь населению, все то, что раньше делала полиция³⁷.

Когда мы говорим о земских источниках их деятельности, надо в меньшей степени предполагать, что коммерческая структура сама себе зарабатывала, сама на что-то тратила. Реформа тем и отличалась, что в первую очередь были закреплены достаточно стабильные источники доходов формирования земских бюджетов. Это налоги, местный налог на имущество, налог на доходы. Земствам было еще придано имущество для исполнения своих земских повинностей, земских обязанностей, функций.

Таким образом, земство имело финансы, которые формировались следующим образом. 75 % это были собственные доходные источники земства, в том числе за счет правильного эксплуатации имущества. Если за ними было имущество постоянно закреплено, то они старались, чтобы это имущество правильно использовалось.

Земство помогали развитию местных ремесел и промыслов. Они давали не просто кредит, а давали льготные кредиты за счет того, что формировались фонды. Они закупали сырье более дешевое и передавали крестьянам сельские мануфактуру, чтобы те производили. Таким образом, получали больше доходов и с этих доходов они платили земский налог. И все это вместе создавало постоянную доходную базу земств, которая, кстати, практически не менялась. Она изменилась в начале 20 в. В 1909 г. добавились еще дополнительные

³⁷ Барабашев Г.В. Местное самоуправления. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

источники доходов у земств.

Собрание это было представительство людей, а управа избиралась собранием. Глава управы назначался, если это губернская управа министром внутренних дел и губернатором уездной управы. Если не утверждали, то могли второй раз произвести выборы, со второй попытки если опять не утверждался, то тогда уже назначали сверху. То есть право все-таки было у государства.

Деятель управы, глава или член управы мог не быть гласным, но он должен был быть избирателем в данном земстве. То есть он должен был иметь интерес, должен был иметь определенное имущество, чтобы быть избирателем в данном земстве.

Решения принимались собранием, где строить, как строить, каким образом строить. Управа же исполняла и достаточно жестко контролировалась не только самим местным сообществом, местной управой, но и со стороны министерства внутренних дел³⁸.

Если смотреть по отчетам, то по реальной материальной базе земств это были большие цифры, но на деле они такими цифрами не располагали. Потому что по законодательству все вопросы земства и обязанности делились на обязательные, которые к земской местной деятельности отношения не имели (это содержание воинских команд, тюрьму) и на не обязательные (это здравоохранение, агрономия, образование и так далее). В 1893 г. по отчетности с нескольких губерний сумма земских доходов составляла четырнадцать с половиной миллионов рублей, но двенадцать миллионов из них шли на государственные нужды. То есть земству оставалось на образование, на народную медицину два миллиона, где-то 6-8 % от бюджета.

Но после Столыпиной аграрной реформы были целевые программы, был создан фонд Петра Великого на образование, и к моменту первой мировой войны расходы на не обязательные нужды составляли уже 70 % от земских бюджетов.

³⁸ Гильченко В. Из истории становления местного самоуправления в России// Государство и право. 1996. N 7. С. 144-152.

Земство с самого начала стало элементом совершенно очевидного о позиционирования и сопротивления верховной власти. С самого начала они хотели создать российскую организацию, чтобы все земства объединились. И впоследствии эта идея исполнилась, что поспособствовало свержению самодержавия. То есть самодержавие одновременно с земством готовило себе реального «могильщика». Ни какого-то мифического пролетариата, с которым можно было справиться, а действительно сильное, мощное, уверенное в себе гражданское общество.

Ни случайно первым премьер-министром демократического правительства в России стал лидер российского земства. То есть это источник всех политических неурядиц империи в конечной фазе ее существования. И при том, что сейчас дефицит самоуправления в России, государство и общество должны и этот урок помнить. Что в определенных условиях, при определенной ситуации это может стать опасным для равновесия государства³⁹.

Существует и другая точка зрения. Земство с самого начала не были никогда оппозиционными. Они занимались созидательной работой. Если говорить о третьем элементе, это врачи, учителя, статистики, они бросали столичную практику и уезжали в деревню лечить людей. Это был пример патриотизма. И никак они не предполагали убивать царскую семью, свергать самодержавие. Уже позже после 1905 года появились кадеты, октябристы, социал-демократы, а земству до сих пор приписывают свержение самодержавия. Появился в то время соблазн политических народившихся партий использовать земское движение, захватить данный институт, который пронизывал всю страну. И это был очевидный политический накал. Само земство не было против власти, против России. Временное правительство в июне 1917 года объявило выборы, которые продолжались до февраля 1917 года, и тогда уже оно отменило имущественный ценз, общинный принцип представительства в земских учреждениях крестьян. И таким образом земство было направлено не на созидательную работу, а на политическую. В итоге все

³⁹ Градовский А.Д. История местного управления в России. Собр. Соч. Т. 2. СПб.: тип. Безовразова, 1899.447 с.

закончилось тем, что земства были закрыты.

Все было даже гораздо прагматичнее. Дело в том, что Положение 1864 года четко ограничивало деятельность каждого земства пределами уезда или губернии. Им запрещалось общаться между собой. Земская статистика занималась после межевания Екатерины II составлением российского кадастра. В итоге земство каждой губернии, иногда и уезда давало собственное основание для ведения учета земель. Естественно земство начинали писать прошения с просьбой разрешить им вопросы статистики, агрономии. Не мудрая в данном случае позиция правительства привела к тому, что постепенно это стало вырастать в политическое движение.

Как известно в Конституции написано, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Вопрос достаточно спорный, почему не должно входить то, там где власть осуществляется. Но снизу строилась неудавшаяся, подорванная революция, первой мировой войной гражданское общество в России и соответствующая демократическая система.

Мы не можем говорить о том, что мы сейчас не ощущаем местное самоуправление, потому что в районах существуют местные советы, которые и являются местным самоуправлением. Но существует ряд проблем. В 1993 году, появилась глава 8 в Конституции⁴⁰ о том, что местное самоуправление, местные органы не входят в систему органов государственной власти. А изначально местное самоуправление вообще отделялось от государственной власти. Но ведь мы живем на территории местного самоуправления. И вся России состоит из территорий местного самоуправления.

Так, например, на западе, в Европе есть местные коммуны, совет коммун, но они не входят в систему органов государственной власти. Однако, по вопросам местного значения данный орган подотчетен местному сообществу, а по вопросам государственных функций, которые они все исполняют, он подотчетен по всей вертикали государственной власти. И вот в

⁴⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с поправками от 30.12.2008 г., 5 февраля 21 июля 2014 г.)// Российская газета от 25 декабря 1993. N 237

1995 году после долгих дискуссий в обществе, совещаний в Кремле, где присутствовал руководитель земского движения, был принят закон. Отстаивали, чтобы все-таки не произошла муниципализация всей страны. Для этого необходимо было опираться на земский исторический опыт нашей страны и опыт, который есть у местного самоуправления западной Европы.

В чем состоят главные отличия. В том, что нам не нужны мини парламенты, освобожденных парламентариев, депутатов количеством 10-20 человек, которые получают заработную плату у главы местной власти, исполнительной власти. Соответственно они имеют кабинет, машину, и таким образом мы получаем еще один чиновный аппарат. И какой контроль над этой исполнительной властью будет осуществляться. Поэтому мы и не знаем, куда тратятся деньги, как тратятся, и какая отчетность. И только сейчас мы начинаем приходить к тому, что должны быть более многочисленные, по типу земских собраний местные советы. То есть необходимо усилить представительные органы местного самоуправления и их представительность. Надо, чтобы там все-таки больше присутствовало общества различных социальных слоев, а не партии. На западе практически еще не сформировались партии, партийная система.

Когда мы говорим о российском земстве, мы говорим, прежде всего, об уездном земстве. Уезды того времени были в современных районах. Когда проводилась реформа при большевиках, уезды поделили на 2-3 района, потому что сформировалась промышленная структура. И соответственно советские органы местного самоуправления были меньше чем земские уезды. Появились городские и сельские поселения. Если городские поселения еще отчасти напоминают советскую структуру, то сельские поселения уже ушли на уровень значительно ниже⁴¹. И сравнивать их можно только с волостным земством. А волостное земство себя так и не проявило. Когда оно было создано, на него легло множество обязанностей, но денег при этом им не дали. И когда они

⁴¹ Дементьев А.Н. О системе Советов и земских учреждений в России: возможные исторические параллели// Государство и право. 1996. N 11. С. 112-119.

начинали требовать денег с тех же крестьян, крестьяне воспринимали волостное земство в штыки. Поэтому сегодня, когда сельские поселения не имеют финансового обеспечения, мы приходим к тому, что действующий губернатор в Московской области собирается укрупнять сельские поселения. Потому что они не эффективно работают.

Если соотносить с земским опытом, то у нынешнего местного самоуправления конечно больше проблем с доходными источниками и с тем кругом источников, которые позволяют сформировать независимый местный бюджет. Сейчас «львиная» доля муниципальных образований остается дотационной, перспективы не велики. Остается большая проблема с сельскими поселениями. Сельское поселение это даже не волость, это гораздо меньше. Потому что волость это территория, а это поселение. И совершенно справедливо, что в таких крупных территориях как Красноярский край, Якутия, где к центру района надо лететь на вертолете, а то и на самолете, возникают проблемы так называемых межселенных территорий. Там должна быть совершенно другая модель построения местного самоуправления, единой на всю территории России не может быть.

Земской реформе больше 150 лет, и для того, чтобы взять из нее все самое лучшее и переложить на сегодняшний день, нужно многое модернизировать, приспособить к современным условиям. Сейчас мобильность населения такова, что существующих субъектов местного самоуправления мало, так как человек живет в одном месте, работает в другом, отдыхает в третьем. А ведь местное самоуправление это есть местные жители, те, кто постоянно живет на данной территории, но таких все меньше и меньше, конкретно привязанных к конкретной территории своей постоянной жизнедеятельностью и жизнедеятельностью своих семей и детей. Существует некий алгоритм, который может сам работать, трансформируясь и видоизменяясь в соответствии с условиями этой глобализации, локализации.

Скорее всего, это все проблема крупных городов, потому что чем дальше от крупных городов, тем население менее мобильно. Важно вернуть ему

возможность самоуправления. В этом случае оно еще больше стабилизируется, то есть если я сам все решаю на данной территории, то зачем мне с нее уезжать. И чтобы человек остался с таким сознанием, важно снять бюрократический момент в местном самоуправлении, потому что очень довлеет, больше пишут отчетов, чем занимаются реальным делом. И тогда на местах будет вырабатываться то самое местное самоуправление, плюс добавить общественный контроль.

С другой стороны мобильность населения местному самоуправлению не помеха, потому что даже в России по Городовому положению уплачивающий квартирный налог, квартиросъемщики, они получали субъектность и могли участвовать в городских выборах. То есть по мере роста мобильности и роста благосостояния населения, люди, которые будут иметь недвижимость в виде квартир или дач в разных регионах столицы, они просто будут вынуждены стать субъектами разных органов местного самоуправления⁴². При всей мобильности нашего населения, чувство собственного дома очень сильное. И даже люди, которые уехали на постоянное место жительства в другие страны, ностальгия, чувство дома нашему человеку остается присуща. Поэтому мобильность населения не является помехой местному самоуправлению.

Не нужно копировать то, что было в земстве, времена изменились и все другое. Но нужно дать возможность востребовать общественную инициативу. А то, что она есть, подтверждает тот факт, что при какой-либо угрозе люди спланиваются и создают свои неформальные органы самоуправления в поселках или небольших городах. Необходимо, чтобы государство сверху отпустило общественную инициативу снизу, которая есть и как это сделал в свое время Александр II.

Конечно, опасения по поводу мобильности населения есть и это существенные изменения, которые нас ждут. Социологи утверждают, что происходит обезлюдивание России. Прежде всего, уездной России, небольших

⁴² Ефремова Н.И., Лаптева Л.Е. История земства и перспективы развития местного самоуправления//Государство и право. 1993. N 11. С. 141-149

городов, деревень и сел. И данный процесс будет продолжаться, и население все больше и больше будет собираться в городах. Мы будем иметь не сельскую страну, не ту Русь, где хорошо пришлось земство, а урбанистическую страну. Это ситуация анонимного обезличивания города, когда люди живя десятилетиями не знают друг друга и не думают ни о каком общем деле. У людей другая ментальность, другое сознание. Поэтому опасения имеют место быть. И данная ситуация характерна не только для России, она характерна для всего мира. Нельзя усовершенствовать нынешние законы местного самоуправления, не думая о том, что будет через тридцатилетия. Мигранты, местное население уходят в города, и появляются внутренние мигранты, не говоря уже о внешних мигрантах. Кто-то, грубо говоря, готовил местное самоуправление, а оно досталось совершенно другим людям.

В силу особенности менталитета основной части населения больше чем законы значат «привычки сердца». Необходимо делать теорию малых дел. Людям необходимо чтобы в поселковом совете, каком-то маленьком городе были построены больницы, школы, народные дома. Данная привычка, которая присутствовала в земском опыте, сейчас, к сожалению утеряна. Наверное, тогда люди почувствуют гражданскую инициативу и почувствуют, что идет возрождение местного самоуправления. Это очень важно для формирования не только повседневной жизни, но и гражданского общества в стране.

3.3 Самоуправление в период становления Московского государства и абсолютной монархии (16-19 вв.). Реформы 1860-1992 гг.

1 января 1864 года по старому стилю, то есть 14 января по-новому император Александр II утвердил положение губернских, уездных, земских учреждений в российской империи. В провинциальных городах европейской России и до настоящего времени порой сохранились красные кирпичные здания, построенные еще в конце позапрошлом веке. Люди старшего поколения порой говорят, это бывшая земская школа или здесь когда-то находилась наша земская больница. Четверть века тому назад А.И. Солженицын из американского города Вермонта прислал проект как нам обустроить Россию, в

котором предложил постсоветской российской федерации восстановить дореволюционные органы земского самоуправления. Идея эта получила определенные отклики, но когда А.И. Солженицын вернулся в Россию, полной реализации не получила.

Создание органов местного самоуправления была логическим продолжением великих реформ, начатых отменой крепостного права в 1861 г. Власть российского самодержца по-прежнему оставалась неограниченной. Высшие государственные учреждения, государственный совет, комитет министров, сенат по-прежнему состояли из лиц, назначаемых императором. Однако, на местах наряду с органами государственного управления, во главе которых, как и теперь состояли губернаторы, только их не избирали, а назначали, были созданы и выборные органы, земство. В отличие от корпоративно-сословных учреждений, таких как дворянское собрание или почти бесправные до 1860 г.г. городские думы, в них были представлены почти все сословия, дворяне, чиновники, купцы (торговцы и промышленники), мещане и даже крестьяне. Новые органы местного самоуправления были введены на уровне губерний и уездов⁴³.

Современники, острословы, остроумно называли земство зданием «без фундамента и крыши». Лозунг увенчания здания стал с той поры главным лозунгом земских либералов на протяжении 40 лет вплоть до создания Государственной Думы 1905 года. А мелкие земские единицы были учреждены лишь после февраля 1917 г. и практически небыли полностью введены в объятой революционным пожаром стране.

Избирательный закон был достаточно сложен. Согласно земскому положению 1864 года все избиратели в уездные земские собрания были разделены на 3 курии. В первую курию входили уездные землевладельцы, формально независимые от сословного происхождения, но фактически главным образом были дворяне и помещики, имевшие не менее 200 десятин земли. А

⁴³ Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. М.: ИНИОН, 1996, 20 с. 93. Зинченко Г.П. Социология государственной и муниципальной службы: программа концепция//Социс. 1996. N 7. С 102-110

также владельцы другой недвижимости с собственностью в уезде стоимостью не ниже 15 тысяч рублей, торговых и промышленных предприятий с годовым оборотом не свыше 6 тысяч рублей. И наконец, уполномоченные от духовенства, и мелкие землевладельцы, имевшие не менее 20 десяти земли.

Во вторую городскую курию входили купцы всей гильдии, владельцы городских и промышленных заведений, опять-таки с оборотом не менее 6 тысяч рублей, и владельцы недвижимого имущества, которые в зависимости от численности населения губернских и уездных городов, тем более столиц и так далее оценивались от 500 до 3 тысяч рублей.

Имущественный ценз в выборах под третьей курией сельских обществ отсутствовал. Однако, выборы («избирательное сито») были трехступенчатыми. На сельских сходах крестьян избирали представительные волостные сходы, те соответственно избирали выборщиков и лишь последние уже уездных гласных. Причем, баллотироваться под третьей курией имели право не только сами крестьяне, но и землевладельцы. Так называемое пассивное избирательное право.

Закон был, конечно, неравномерным по представительствам, по разным сословиям. Согласно этому закону под третьей курией избирались столько же земских гласных, сколько по остальным двум. В итоге представительство разных сословий органов местного самоуправления было далеко не пропорционально населению России. Так на первых выборах уездные земские собрания (1865 – 1867 г.г.) в среднем по стране дворяне, а их всего было 150 тысяч человек получили 42 % мест, духовенство 6,5 %. Для купечества были важны места не в земстве, которые занимались, прежде всего сельскими делами, а в Городских Думах, получивших развитие благодаря реформам 1862-1870 г.г., которые занимались больше городскими делами. Крестьян же, которых в так называемых земских уездах, то есть там, где вводилось земство, было 50 миллионов человек, получили лишь 38 % голосов в целом по этим губерниям. На уездных земских собраниях собирались гласные уездные. Не трудно понять, что уже губернские собрания были на три четверти

дворянскими, а крестьяне составляли лишь 1/10 гласных или 10,6 %. К тому же председателями губернских уездных земских собраний были местные предводители дворянства. Конечно, многие из них были достойные люди, за спиной дворянства был почти вековой опыт, жалованная грамота, дарованная Екатериной II в 1775 г., руководство местной общественной жизнью, пусть и на примере только элиты, высшего сословия. И, в общем, вполне справедливо было то, что дворянство первоначально как наиболее образованное и опытное в государственных делах сословие, имело преимущество в земском самоуправлении.

Нельзя забывать и о том, что Положение об уездных, губернских, земских учреждениях было принято менее, чем через 3 года после Положения о крестьянах, уходящих из крепостной зависимости, которое было утверждено царем освободителем, то есть Александром II 19 февраля 1861 г. И крепостные, а таковых среди земских гласных было очень не мало, возмущались тем, что в земском собрании, как сказал один из них «сидит вчерашний раб рядом со своим недавним хозяином». Но все же само по себе образование земств для страны, большинство населения которого составляли крестьяне, только что освободившиеся от крепостной зависимости, стало важным шагом в развитии политической культуры.

Земские гласные избирались сроком на 3 года и ежегодно съезжались на очередные земские собрания. Созывались и чрезвычайные земские собрания, естественно с разрешения губернатора. Например, по вопросам борьбы с эпидемией чумы, или революционным террором, или по вопросам борьбы с голодом, который периодически охватывал те или иные регионы российской империи и так далее. На этих собраниях избирался исполнительный орган земства, земская управа. В 90-е годы были попытки создания земских управ, и кое-где это было возрождено.

Земские управы во главе с председателем (его сословная принадлежность не была ограничена) вершили текущие земские дела. В выборах могли участвовать только мужчины, достигшие 25-его возраста, а по российским

законам того времени совершеннолетие наступало с 21 года, и не менее года проживающие по месту голосования.

Первоначально земство было введено лишь в 34 губерниях европейской России. В Прибалтике, Белоруссии, правобережной Украине, на Кавказе и средней Азии, в Астраханской и Архангельской губерниях, в Сибири, на Дальнем Востоке, а также в Финляндии и Польше, входивших тогда в состав российской империи, новые органы самоуправления созданы не были. В 1876 г. было открыто земство на Кубани, по просьбе войска донского, но уже через 6 лет закрыто. Лишь после первой русской революции в 1906 г. земства были созданы в Киевской, Волынской, Подольской, Минской, Витебской и Могилевской губерниях, то есть на территориях правобережной Украины и Белоруссии. А в 1913 г. в Оренбургской, Астраханской и Ставропольской губерниях. Но все это только европейская часть России, российской империи, и то далеко не вся.

Основная часть денежных поступлений в земствах шла от сборов с недвижимости земель, лесов, доходных домов, фабрик, заводов и так далее. Кроме того, крестьяне, которые и так платили подати, вынуждены были нести еще дополнительные земские повинности⁴⁴.

Однако уже через 4 года после земской реформы законом 1868 года был нанесен удар по источникам земского бюджета, значительно ограничено право земств облагать торговые заведения. С крестьян же взыскивать дополнительные, уже существовавшие повинности гораздо проще. Лишь впоследствии, да и то с трудом, земствам удавалось переоценить явно заниженную стоимость крупных хозяйств.

Сфера деятельности новых органов всесословного самоуправления была ограничена лишь местными хозяйственными и культурными делами (содержание местных путей сообщения, попечение местной медицинской помощи населению и так далее). Земству предоставлялось право ходатайствовать перед правительством по предметам касающихся местных

⁴⁴ Институты самоуправления: историко правовые исследования. М.: Наука, 1995. 301 с.

хозяйственных польз и нужд губерний и уездов. Однако, около половины ходатайств правительством было отклонено. Губернатор согласно ст. 7 Положения 1864 года имел право остановить исполнение всякого постановления противного законам и общим государственным пользам и нуждам.

Наибольших успехов земство добилось в двух сферах, в области здравоохранения и народного образования. Ветераны земств вспоминали в юбилейный 1914 г., что до учреждения местного самоуправления крестьяне смотрели на больницы со страхом как на «дом смерти»⁴⁵. Порой на несколько уездов приходился один врач. Крестьяне видели его только во время повальной болезни или при вскрытии мертвых тел. Практически никакой помощи простому деревенскому народу не оказывалось, а высокая детская смертность считалась даже естественной.

Первоначально многие земцы считали достаточным оказание населению элементарной фельдшерской помощи. Господствовала так называемая разъездная система. Когда на один уезд приходился один врач, который разъезжал по всему округу, контролировал деятельность фельдшеров и оказывал квалифицированную помощь в тяжелых случаях. Конечно, такие услуги фельдшера, а доктора без диплома университета или медицинской академии земству обходились дешевле. Однако, с ростом подвижности и мобильности населения после отмены крепостного права, распространилась угроза эпидемии, в частности холеры и чумы. Периодически они вспыхивали в различных регионах российской империи, не говоря уже о высокой смертности традиционно в деревнях и в городах от дифтерии и скарлатины, а также активные позиции передовых врачей, заставило перейти земство к стационарной системе.

Уезды были разделены на врачебные участки, где действовали стационарные амбулатории или пункты, оказывающие медицинскую помощь

⁴⁵ Калинин В.Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII-XX вв.). М.: РАН Институт экономики, 1991. 92 с.

населению. Врач должен был жить при них постоянно, принимая посетителей и выезжая к больным по вызову. При одном или двух селах каждого уезда предполагалось (но на практике не всегда было осуществимо) открыть больницы со специальными врачами стационарного лечения больных и хирургами.

Первоначально крестьян заставляли платить за лечение больницы. До открытия земств, если крестьянин заболел, то его, если он выздоравливал или его вылечивали и выписывали из больницы, чуть ли не с арестантами доставляли под конвоем в деревню, чтобы деревня за него заплатила деньги. К концу 19 в. начала 20 в. все земства почти отказались от взимания платы за лечение. Порой, даже бесплатно раздавали лекарство нуждающимся, не имущим крестьянам.

Конечно, на практике зачастую было далеко не всегда так. Случались случаи хищения денег должностными лицами и даже врачами, которые определялись на ремонт и отопление больниц, на медикаменты и так далее. И все же это были исключения. Высокая степень «нравственности» тогдашних циничных медиков, конечно скорее исключение из правил⁴⁶.

И в целом за полвека земские врачи стали для крестьян своими близкими людьми, с которыми можно было посоветоваться, спросить. Если в 1870 г. расходы земств на медицину составляли на все земские губернии лишь 2 миллиона рублей в год, то к 1900 г., то есть уже через 30 лет, расходы составляли уже 24 миллиона. Соответственно, если раньше на одного земского доктора приходилось 95 тысяч пациентов, то вскоре число пациентов свелось к 14 тысячам. К четырнадцатому году на службе у земства было около 3 тысяч докторов. Количество больниц превысило 2 тысяч и из них больше половины 1700 находились в сельских местностях. Много это или мало, трудно сказать. Но поскольку сейчас сельские больницы закрываются, а тогда даже доехать по таким плохим дорогам до больницы было трудно, то это имело очень большое

⁴⁶ Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX XIX вв. Исторический очерк. Пгг.: тип. «ЗА ДРУГА», 1917. 121 с.

значение.

Конечно, распределение земских врачей было неравномерным. Около четверти их было сосредоточено в 5 губерниях. В Московской, Воронежской, Курской, Полтавской, Черниговской губернии, современной Украины, которые были весьма продвинуты в области земского дела. Сокращалась площадь каждого врачебного участка с 38 верст до 14-15, что позволяло оказывать реальную помощь пациенту. При каждом земском врачебном участке находился медицинский пункт, где работали доктор, акушерка и фельдшер. Амбулаторный прием проводился ежедневно без выходных. Статистика такая: 50-60 человек обслуживалось в день.

Нельзя не восхищаться самоотверженным трудом земских врачей, которые зачастую отказывались от выгодной столичной практики (это касалось, прежде всего, молодежи). Поэтому врачами были в основном молодые доктора, только что получившие диплом или даже учившиеся на старших курсах медицинских факультетах. Требовалось для этого здоровье, выносливость и энтузиазм.

При крепостном праве в целом обучение детей крепостных крестьян было доверено либо самим помещикам, либо духовенству. С большим трудом земство наладило особый тип начальной школы земскую школу. И тоже не сразу земство подошло к осознанию всей сложности и важности, возложенной на него миссии. Первоначально земство считали достаточным подготовить только учителей в начальные школы. Они создавали учительские семинары, временные курсы по подготовке учителей, проводили учительские съезды, а действовала в то время система так называемых церковно-приходских школ. Но затем земство, понимая недостаточный уровень церковно-приходских школ, стали создавать собственные школы. Уже к 1869 г., то есть через несколько лет после земской реформы, в России насчитывалось около 10 тысяч земских школ, где училось свыше 250 тысяч человек. К концу 19 в. расходы на школы сельских обществ сократились до 5 %, а жалование селян целиком выплачивалось земствами. В ряде случаев за выслугу лет платили даже пенсии.

В итоге к 1913 г. в России насчитывалось около 40 тысяч земских школ.

Земство строили школьные здания, кроме того покупали учебники, создавали библиотеки для детского чтения. Большая часть земских школ была обеспечена учебниками. Количество книг впущенных к рубежу 19-20 в. составляло около одного миллиона экземпляров. Земские школы были двух типов с тремя и четырьмя летним сроком обучения. Конечно, 94 % земских школ были рассчитаны на 1-2 года обучения. В программу земских школ входили следующие предметы: чтение, письмо, арифметика, природоведение, география и закон Божий. Преподавание в земских школах было поставлено лучше, чем в церковно-приходских и не случайно, что часто родители, простые деревенские крестьяне, в основном не грамотные просили перевести детей из церковно-приходской школы в земскую школу. Преподаватели, которые помогли в установлении земских школ это Водовозов Василий Иванович, Ушинский Константин Дмитриевич и многие другие. В качестве учебных пособий в земских школах использовались «Родное слово Ушинского», Азбука, книги для чтения Л.Н. Толстого, книга Корфа так далее. Был внедрен метод объяснительного чтения. То есть акцент делался не на механическую «зубрежку», а на возбуждение любознательности, сознательности и восприятия материала, на развитие личности⁴⁷.

Естественно авторитет учителей и учительниц резко возрос, и кадры их официально отбирались земством. Порой условия труда были крайне тяжелыми. Далеко не всегда были кирпичные школы, приходилось заниматься и в простых избах, приспособленных под школами. Один из земских деятелей сетовал, что есть школы, где чернила замерзают, а учительница живет тут же при школе и проводит целый день в маленькой избе, где скапливается сорок, пятьдесят, а то и шестьдесят человек, в атмосфере дышащей испарениями от общинных полушубок крестьянских детей.

Тем не менее, происходило развитие школ не только начального типа, но и повышенного типа, естественно приспособленных к потребностям деревни,

⁴⁷ Лазаревский Н.И. Самоуправление// Мелкие земские единицы. Вып. I-II-СПб., 1903. С. 1-55.

профессиональные школы. В городах если это были ремесленные, то в сельской местности были сельскохозяйственные учебные заведения. Было образовано почти пятьдесят сельскохозяйственных школ за период с 1884 по 1903 год с трехгодичным сроком обучения. Например, в Тверской Губернии была создана школа с отделением пчеловодства, огородничества и плодоводства на двухстах десятинах земли лучшего качества.

С начала семидесятых годов 19 в. земства пытались ставить вопрос о введении всеобщего начального обучения. В ряде губерниях были разработаны программы введения всеобщего начального образования. В начале 20 в. большую роль в развитии земской школы стали играть Московские, Петербургские комитеты грамот, где работали такие известные ученые как крупный, общепризнанный, советский ученый 20 века В.И. Вернадский, князь Д.И. Шаховский и другие.

Конечно, в определенной степени развития, земское образование затруднялось тем, что среди учителей и врачей, начиная с 70-х годов 19 в. просачивалось немало народников, которые использовали сближение с народом для пропаганды революционных идей. Земство очень много делали для развития грамотности, и все равно в среднем уровень грамотности по стране оставался крайне низким. Грамотными были только $\frac{1}{4}$ часть населения страны, 33 % мужчин и 12 % женщин. И лишь 10 % детей оканчивали полный курс начальной школы.

Менее результативными были экономические мероприятия земства. Еще в восемь десятом году резкое ухудшение экономического положения крестьян в большинстве губерниях европейской части России поставило аграрный вопрос центральным на повестке земств. В частности, Воронежское губернское земское собрание прямо заявило, что малоземелье крестьянских наделов столь разными учреждениями как земские собрания, правительственными комиссиями, исследованиями ученых обществ, частными исследователями, всеми равно признается как общий факт. А Тверское губернское земство прямо поставило вопрос о пересмотре Положения 19 февраля 1861 г. как временного

компромисса между часто противоположными интересами крестьян и помещиков с участием самих заинтересованных лиц и в особенности крестьян как крайнего большинства населения. Другое дело, что между словом и делом, как часто бывает, была очень большая разница.

Широкое распространение получила организация мелкого поземельного кредита, которая должна была способствовать крестьянам в приобретении земли, аренде земли и так далее. Многие земства организовывали ссудо-сберегательные товарищества, выдавали продовольственные денежные пособия голодающим крестьянам. Голод 1991 г. охватил 2/3 губерний, где было введено земское самоуправление и лучшие силы интеллигенции А.П. Чехов, Л.Н. Толстой и другие дружно включились в работу по оказании помощи голодающим крестьянам. Конечно, губернаторы как координаторы играли свою роль и, как правило, позитивную. Но координирующим центром, именно общественной помощью голодающим крестьянам стали земства, которые накопили к тому времени уже четверть вековой опыт работы с сельским населением⁴⁸.

Земства возбуждали ходатайства перед правительством о понижении выкупных платежей крестьянами, замене подушной подати всеобщими налогами, содействию переселению крестьянам. Но все эти меры все-таки коренным образом изменить состояние крестьян, облегчить состояние крестьян не могли. Дело заключалось в том, что за редким исключением, даже самые либерально настроенные деятели были помещиками, которым опротивела сама мысль о переделе земли. Ни одна страна мира не терпела таких убытков от пожара как Россия. Положением 1864 г. земству было поручено страхование от пожара, но как всегда денег не хватало. Земство выделяло по собственной инициативе дополнительные средства, более того они стали приглашать специалистов для перепланировки деревней, чтобы уничтожить сгущенность сел, перепланировывали сельские деревни. Были ассигнованы специальные

⁴⁸ Лясковский В.И. Становление системы местного самоуправления в РФ: Автореф. канд. юрид. наук. М., 1992. 20 с.

средства, взамен соломенных крыш стали строить железные.

Большое значение имела, конечно, деятельность земств в области скотоводства. Почти 3000 земских врачей фельдшеров работали в земствах. Многие земские деятели уделяли большое внимание улучшению пород скота. Большое значение имело также земская агрономия. Земство приглашали передовых агрономов, которые обращали внимание на плохую обработку земли, плохие орудия, которыми ведутся сельскохозяйственные работы. Они доказывали преимущество машин.

Деятельность земских учреждений в России не ограничивалась только культурно хозяйственными вопросами. Центральная власть по-разному реагировала на потребности населения. Не всегда они понимали, в чем именно нуждаются крестьяне. Считали, что расходы на медицину, на школу, на экономические мероприятия и так далее завышенными. А сами земцы, видя себя базой самоуправления, конечно, стремились играть роль в общеполитической жизни страны и неизбежно тяготели к центральному правлению. Это приводило к попытке поиска парламентских устройств, первоначально не затрагивающие устои российского самодержавия.

Известные деятели надеялись на то, что за упорядочиванием местного самоуправления, весь государственный строй подвергнется преобразованию и Правительство призовет земских представителей на более высокие посты в Правительстве. Естественно, что даже столь скромные пожелания сразу же попали под подозрение Правительства, которое сразу же строго настроено предупредило земцев, что всякое посягательство на его права приведет к закрытию земских собраний, что и произошло в Петербургской Губернии. Да и о каких преобразованиях могла идти речь после шестьдесят шестого года, когда четвертого апреля этого года в самом центре Петербурга в летнем саду были совершены революционные покушения на Александра II. На полтора десятилетия всякие либеральные речи в земских собраниях заглохли. Вместе с тем в кризисном для самодержавия периоде само правительство вынуждено было обратиться к обществу за содействием в борьбе с революционерами,

которые от одиночек экстремистов перешли к созданию легальных организаций, поставившие своей задачей террор с целью устрашения власти.

Проблемы земского либерализма не раз привлекали внимание историков. Как известно в 14-15 в.в. Тверское княжество соперничало с Московским княжеством за лидерство объединения русских земель. Москва победила в этой борьбе, и в 1485 году Тверское княжество перестало существовать, но противостояние тверской земли в отношении центральной власти сохранилось.

Убийство Александра II первого марта восемьдесят первого года и вступление на престол Александра III надолго похоронили все надежды земских либералов на какие-либо преобразования. Более того это вызвало обратную волну реакции и привело к земской контрреформе. Земские контрреформы увеличили представительство дворян, поскольку курс был взят на полное восстановление дворянства. Таков был курс Александра III, в нем были и положительные качества и отрицательные. Был повышен ценз за дворянство. Уездных собраний стало 55 %, а в губернских 87 %, крестьян уменьшилось, а духовенство вообще было лишено право участвовать в выборах, общее число избирателей сокращено почти в два раза с 88 тысяч до 46 тысяч и так далее. Наконец губернатор поставил над органом земского городского самоуправления губернское по земским и городским делам присутствие. Другим центром земской оппозиции, земского либерализма было Новгородское.

Известные деятели того времени рассматривали земство как школу воспитания широких слоев населения, которые обсуждая хозяйственные дела приучаются к осознанию общегосударственных потребностей⁴⁹. Считали, что необходимо построить единую всесловную власть. В дальнейшем в состав главного комитета по устройству сельского включены были бы представители земств, которые обсуждали бы ряд вопросов, делегат от уездных и губернских земских учреждений. Речь бы не шла об ограничении самодержавия, поскольку

⁴⁹ Мельников А. Н., Поликарпов Б. Э. Становление городского самоуправления в России // Известия вузов. Правоведение. 1995. №2. С. 56-62.

в стране, где существует полноценное народное представительство, оно не может быть введено, где большинство населения не имеет ни малейшего понятия о политических правах и считает всякую общественную службу тяжелой повинностью.

Более последовательным был проект славянофила, активного деятеля крестьянской реформы рязанского земства А.И. Кошелева, который предложил создать наряду с государственным советом земскую Думу. Первый был бы советом самодержавия, а второй советом народа⁵⁰. И в итоге, в случае реализации, проект составлял бы от 70 до 140 человек от каждого земского собрания, которые рассматривали бы в Думе ежегодные отчеты министров, сметы государственных доходов и расходов (поскольку публичные обсуждения финансов исключало возможность непроизводительных трат), предложения представителей обществ, ходатайства земств и так далее. Тем самым А.И. Кошелев несколько наивно полагал уничтожить некую бюрократическую стену между самодержавием и народом. А представители земли русской, хорошо знающие областную действительность, действовали бы не в своих личных интересах, а в интересах страны. Но с другой стороны, если говорить с точки зрения механизма функционирования, обще земская Дума в какой-то степени превосходила государственную Думу, созданную в России лишь четверть века спустя.

Совершенно иная ситуация сложилась в земствах, находившихся на территории современной Украины. Речь шла не о ряде правобережных губерний, где после польских восстаний власти опасались, и было доминирование польских помещиков в области самоуправления, а о левобережной Украины, в частности Черниговской Губернии, где сплотился кружок конституционалистов во главе с И.И. Петрункевичем. Они вошли в сношение с украинскими националистами и даже вели переговоры с радикальными народниками. Примечательно, что И.И. Петрункевич даже не

⁵⁰ Мельников В. П. Земское управление как проявление либеральной тенденции в политическом развитии России: опыт, исторические судьбы и уроки. М.: Луч, 1993. 74с.

ставил вопрос необходимости полного прекращения охоты за царем, а ставил вопрос о том, что террористы временно приостановили бы всякие теракты, чтобы земцы подняли отрытый протест против действий правительства и предъявили бы требование коренных реформ. Конечно, на «горящие» головы революционеров призыв впечатлений не произвел, они продолжили неравную борьбу за свободу, рассчитывая на то, что после убийства одного царя, новый царь даст России Конституцию. Сам же И.И. Петрункевич дошел даже до того, что потребовал, впервые после декабристов, созвать учредительное собрание. При этом он предлагал в своей программе провести выборы по национальному признаку, лелея в глубине души мысль об отделении Украины. Но в то время это сделать было крайне трудно, потому что до 1917 года граждане российской империи идентифицировались не по национальности, а по вероисповеданию, а к православным относилась и большая часть Украины. И.И. Петрункевич был выслан из Черниговской Губернии, в последствии проживал в имении своего брата среди тех же либералов и, в конце концов, скончался в 1928 году в Праге в возрасте 84 лет. Наибольшим достоинством отличились Московские конституционалисты, которые были одновременно и земскими деятелями, профессорами московского университета. Их лидером был профессор римского права, профессор юридического факультета, гласный Тульских уездных земств, московской городской Думы С.А. Муромцев, первый председатель российского государственной Думы, первого российского созыва, образованного в результате манифеста 17 октября 1905 г.

Рубеж 70 – 80 х годов был в какой-то степени рубежом упущенных возможностей и для самодержавия, которое в то время еще играло позитивную роль во внутренней и внешней политике России, и для органов местного самоуправления, а может быть в какой-то степени и для страны в целом⁵¹.

С восшествием Николая II на престол земские либералы попытались было заикнуться о своих заветных чаяниях, но получили отпор от царя, назвавший их

⁵¹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М.: Изд-во Московского университета, 1994. 168с.

пожелания бессмысленными мечтаниями. Это был ответ Николая на скромные земские ходатайства. Но через десять лет Николай II во время революции 1905 г. вынужден был пойти на созыв Государственной Думы. И вот как сбылось пророчество одного земского либерала философа Б.Н. Чичерина: «мне представляется война, банкротство и потом Конституция, дарованная совершенно не подготовленному к ней обществу». И Государственная Дума при всем ее значении все-таки не стала высшим земским органом, поскольку земство все равно оставалось «без крыши», она создавалась по своим законам, и Государственная Дума оставалась до февраля семнадцатого года без фундамента. Но хозяйственно-культурная деятельность земств продолжалась. Одним из наиболее ярких представителей стал князь Г.Е. Львов, происходивший из рода Рюриковичей. Являясь первой главой временного правительства, Алексинский уезд Тульской Губернии свыше 900 десятин земли Г.Е. Львов превратил в высокопродуктивное хозяйство и на полученные доходы провел водопровод, открыл лавку, построил новое здание школы и дома для крестьян. Служа в губернском по крестьянским делам присутствии Г.Е. Львов в 1893 году вышел в отставку в знак протеста против использования воинских команд в борьбе с крестьянскими беспорядками. Князь Г.Е. Львов неоднократно встречался с графом Л.Н. Толстым, обсуждая с ним планы организации помощи голодающим в устройстве детских приютов и так далее. Г.Е. Львов был активным деятелем земского либерального движения, возглавлял Тульскую губернскую земскую управу, был участником кружка бесед либеральных земцев рубежа позапрошлого и прошлого веков, куда главным образом входили князья, графы, бароны, уездные губернские представители дворянства, девизом которых было сочувствие земству и борьба с произволом бюрократии.

Сам Г.Е. Львов связывал процветание России в славянофильском духе с союзом народов власти, высоко ценил народную душу, уповал на народную мудрость, которая как он писал, сами собой без правительственной опеки устроили общественную жизнь на справедливых началах. Идеалом князя были

конституционная монархия без излишеств западноевропейского парламентаризма. Участвовал также, наряду с другими представителями, при проведении земских съездов в начале 20 века. И в итоге, все-таки требовал, просил уравнивания всего населения в избирательных правах. Он продолжил свою неутомимую деятельность, не смотря ни на что. С началом русско-японской войны князь возглавил комиссию красного креста, организацию врачебно-продовольственных отрядов и сам выехал начальником отряда с 360 добровольцами, где руководил работами по созданию передвижных медицинских питательных пунктов, был свидетелем ряда сражений. По возвращению в Тулу Г.Е. Львов продолжил публичное выступление по созданию законно-совещательного представительного органа управления при монархе, обратился с просьбой немедленно созвать народных представителей еще до декабрьского вооруженного восстания в Москве 6 июня 1905 г., требовал заключения мира с Японией, и даже был ему предложен пост министра земледелия.

Г.Е. Львов продолжал неутомимо общественно-благотворительную деятельность, собирал пожертвования в помощь голодающим, малоимущим, погорельцам, устраивал врачебно-санитарные пункты для борьбы с всевозможными эпидемиями. Он баллотировался на пост московского городского главы, но кандидатура не была утверждена. В 1914 г. Г.Е. Львов выпустил брошюру «Наше земство», которая должна была дополнить основные достижения земства, а заодно и рекламировать другие издания. Рекомендовалась в качестве пособия для городских и сельских училищ брошюра «Смута московского государства», издавалась с целью предотвращения смуты⁵². Когда в 1915 г. был организован союз земских городов, именно Г.Е. Львов стал председателем этого общества и он проделал огромную работу. На местах были организованы губернские уезды и фронтовые комитеты, Г.Е. Львов лично способствовал координации

⁵² Местное самоуправление в России: теория и практика. Круглый стол// Государство и право . 1993. №6. С. 139- 147.

деятельности в формировании оснащения санитарных поездов, заготовке лекарств и перевязочных средств и другого имущества для фронта. В Москве был открыт фармацевтический завод, создавались предприятия по изготовлению предметов снаряжения, а одно время пока правительство не «взяло все в свои руки», мастерские по изготовлению снарядов. Мобилизовалась кустарная промышленность, занимались размещением беженцев.

Постепенно росла поляризация между либералами, между земцами и правительством. Г.Е. Львов занял крайне оппозиционную позицию, заявив на очередном земском съезде, что страна ждет полного обновления, перемены самого духа власти и приемов руководства страной и только новое, ответственное правительство способно сохранить монархию и вывести страну из кризиса. Вскоре он становится и премьер министром и министром внутренних дел. Дальше происходит манифестация «вся власть советам», недовольство народа, вооруженное столкновение. Свыше четверти века шел князь к власти, искренне веря в возможность создать новую Россию, а пребывание его на вершине этой власти длилось чуть больше четырех месяцев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1864 г. Александру II удалось воплотить в жизнь реформу, применение которой актуально и сегодня. Благодаря этому шагу у людей появилось право голоса и возможность принимать участие в решении вопросов своих регионов.

Местная власть (самая близкая власть к людям) должна быть устроена так, чтобы любой гражданин образно говоря, мог «дотянуться до нее рукой». Важнейшей задачей и по сей день стоит организация местного самоуправления, развитие сильной и независимой финансово состоятельной власти на местах.

Создание земства это, прежде всего исторический момент. Основные принципы земских собраний были такими же, как и современной общественной палаты, потому что никакой зарплаты, никакого юридического лица у земского собрания не было. Избирались они на три года, собственности никакой не было, но была земская управа, которая выполняла хозяйственные функции. В современной общественной палате тоже есть управление делами, и есть управа, но она является в подчинении.

Во времена Николая II земские собрания являлись законодательной властью и в основном решали хозяйственные вопросы. Именно принятие этой реформы в свое время послужило развитию образований и медицины. Главным аргументом в создании земства послужило убеждение, что назначенные чиновники не знают проблем, так как их понимают коренные жители. И это утверждение во многом справедливо и по сей день. Областное правительство часто смотрит на ситуацию регионов в целом, не замечая проблем местного масштаба.

Земство в России в какой-то степени было судьбоносным. Александр II провел реформу в разрез стандартам и в разрез консервативной части общества. Земство было вызовом бюрократии, а бюрократия тогда была сильна, как и сегодня. Но, к сожалению, как и тогда, так и сейчас излишнее есть желание со стороны бюрократии руководить этим уровнем.

В современном мире существует ряд проблем, это, прежде всего, нет

соответствующего материального источника, который обеспечивает финансирование. Но надо сказать, что видно, что сегодня на уровне самоуправления не всегда они ищут это, потому что многих начинает устраивать пассивная роль.

Местное самоуправление это та власть, нижний уровень власти, который обеспечивает существование граждан (это дороги, коммунальная инфраструктура, обеспечение жильем нуждающихся, это спорт, дошкольное образование) то есть без чего невозможно в повседневной жизни. Естественно от того на сколько оно будет финансово обеспечено, на сколько оно будет дееспособно, от этого будет зависеть качество жизни граждан. Еще не было ни одного года, когда закон о местном самоуправлении не изменялся, не дополнялся. Одни полномочия изымаются, одни дополняются, другие как бы наоборот передаются и все это происходит достаточно хаотично без какого-то видимого замысла.

Под органами местного самоуправления, как правило, понимают выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Ст. 12 Конституцией РФ гарантируется местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти. В Конституции РФ местному самоуправлению посвящена гл. 8. В 1985 г. Советом Европы была подписана Европейская хартия, считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя. В 1996 г. со стороны России была подписана Хартия. В 1998 г. она была ратифицирована.

Органы местного самоуправления делятся на представительные и исполнительные и осуществляют свою деятельность на основании Устава муниципального образования. Устав принимается депутатами муниципального совета и является самым важным документом на территории муниципального образования.

Местное самоуправление это власть, которая дана депутату, это власть,

которая ближе всех к народу. Это основа. То есть каждый житель может напрямую обратиться к депутату и решить тот или иной вопрос⁵³.

Депутатом может стать любой житель, достигший 18-летнего возраста. Для этого нужно быть, прежде всего, человеком активным, человеком которого беспокоит и волнует все, что его окружает вокруг, в городе в котором он живет. Все депутаты работают на постоянной основе где-то на предприятиях, в медицине, в школе, а в свободное время от работы уделяют внимание местному самоуправлению.

Совет состоит, как правило, из десяти и более депутатов, которые избираются на муниципальных выборах каждые 5 лет. Подготовкой и проведением этих выборов занимается избирательная комиссия. В свою очередь из своего состава депутаты выбирают главу муниципального образования, он исполняет полномочия председателя совета. Помимо депутатов и председателя на благо города трудятся заместитель председателя и аппарат муниципального совета.

Глава муниципального образования это высшее должностное лицо муниципального образования. Глава наделен разными полномочиями, и все эти полномочия прописаны в Уставе муниципального образования. Существует глава не просто так. Он подотчетен населению, он подотчетен депутатам муниципального совета и обязательно раз в год глава муниципального образования отчитывается перед населением, отчитывается перед депутатами о деятельности своей в течение года. Депутаты и население принимают его отчет.

Вопросы рассматриваются на заседаниях муниципального совета. Они проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Причем присутствовать на них должны не менее 2/3 от числа избранных депутатов. Обычно заседание является открытым, но в отдельных случаях совет может принять решение о проведении закрытого заседания.

Поскольку совет состоит из десяти депутатов, то не всегда удобно

⁵³ Балашова М.В. Общественное участие на местах как драйвер социальной модернизации // Вестник МГТУ им. М.А. Шолохова. Сер. История и политология. 2011. № 3. С. 75-80.

собираться и для работы каких-то вопросов, которые выносятся затем на совет, созданы комиссии по разным отраслям. Например, по культуре, по социальным вопросам, по законодательству.

Администрация отвечает за исполнение решений принятых муниципальным советом. Муниципальные служащие, которые работают в администрации, они проходят по конкурсу и работают над исполнением полномочий определенных законом на благо горожан, жителей города. Все полномочия, которые есть у органов местного самоуправления, любого муниципального образования, прописаны в законе⁵⁴. На каждые полномочия есть свой норматив. И задача администрации исполнять эти полномочия, на которые ей выделяются определенные средства.

Местное самоуправление это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения определенной территории, по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения.

Органы местного самоуправления, а именно представительный орган и выборный глава данного образования формируется населением путем выборов, отзывается населением и подотчетный населению. Выборный глава муниципального образования также подотчетен и подконтролен представительному органу местного самоуправления.

В каждом муниципальном образовании принимается Устав, который должен соответствовать Конституции, законам РФ, а также законам субъектов РФ. Устав должен быть зарегистрирован в порядке установленным субъектом федерации. В Уставе указываются границы данного муниципального образования, состав его территории, вопросы местного значения, а также органы местного самоуправления, их компетенция, формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

⁵⁴ Щербакова Н. В. Российская правовая система и международное право // Государство и право . 1996. №2. С. 21 - 37.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Абрамов, В. Ф. Местное самоуправление: идеи и опыт / В. Ф. Абрамов // Социс. - 1997. - № 1. - С. 120 - 126.
- 2 Авакьян, С. А. Состояние, проблемы, перспективы местного самоуправления в России. Местное самоуправление в России: Состояние, проблемы, перспективы / С. А. Авакьян - М.: Изд-во МГУ - 1994. - 41 - 47 с.
- 3 Аверин, Ю. П. Люди управляют людьми: модель социологического анализа / Ю. П. Аверин - Изд-во МГУ, -1996. - 144с.
- 4 Алыпич, Д. Н. Начало самодержавия в России / Д. Н. Алыпич - Л.: Наука, - 1988. - 248с.
- 5 Атаманчук, Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук - М.: Юрид. лит -ра, -1990. - 352с.
- 6 Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев - М.: Политиздат. - 1980. - 432с.
- 7 Ашлей, Перси Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии / Перси Ашлей - США СПб.: - Изд-во Логовой О.Н. - 1910 . - 296с.
- 8 Бабичев, И.В. Очерки правовой истории становления и развития местного самоуправления в современной России / И.В. Бабичев // Местное право - 2010. - № 2. - С. 93 - 98.
- 9 Балашова, М. В. Общественное участие на местах как драйвер социальной модернизации / М. В. Балашова // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Сер. «История и политология». - 2011. - № 3. - С. 75 - 80.
- 10 Барабашев, Г. В. Идеалы самоуправления и российская действительность / Г. В. Барабашев // Государство и право. -1996. -№ 11. - С. 137 - 143.
- 11 Барабашев, Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев // М.: Изд-во МГУ - 1996. - 352с.
- 12 Белоцерковская, В. В. Самоуправление - будущее человечества или

новая утопия / В. В. Белоцерковская - М.: Интер Версо - 1992. – 107 с.

13 Белых, А. К. Управление и самоуправление / А. К. Белых - Л.: Наука - 1972. – 208 с.

14 Бокий, М. А., Шапиро Л. В. Обратная связь в городском самоуправлении / М. А. Бокий, Л. В. Шапиро // Социс. - 1997. - № 4. - С. 130-136.

15 Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и муниципальные права граждан. Местные Советы в условиях политических и экономических реформ / Н.С. Бондарь - М.: Госком РСФСР по экономике. - 1991. - С. 80 - 85.

16 Бородкин, Ф. М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф. М. Бородкин // Социс. - 1997. - № 11. - С. 98 - 111.

17 Булянда, А. А. Самоуправление и централизм /А. А. Булянда // Коммунист. - 1987. - № 7. - С.49 -58.

18 Бутенко А. П. Власть народа посредством самого народа / А. П. Бутенко - М: Мысль, - 1988, - 203 с.

19 Вобленко, Н. Сущность самоуправления / Н. Вобленко - М., - 2005.

20 Варламова, Н. В. Человеческий фактор в развитии социалистического самоуправления народа / Политическая система: вопросы демократии и самоуправления / Н. В. Варламова - М., -1988. - С.70 - 75.

21 Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений / А. И. Васильчиков - Т.1. СПб. - 1869, - 352с.

22 Воронин, А. Основные принципы формирования структуры управления муниципальным образованием / А. Воронин // Городское управление - 1997. -№ 7.- С. 22 - 26.

23 Герасименко, Г. А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко - М.: Наука, - 1990. - 264с.

24 Гильченко, Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. 1996. - № 7. - С. 144-152.

- 25 Гладышев, Н. Г. Правовые основы местного самоуправления. Н. Г. Гладышев - М.: ИНИОН, -1996. – 224 с.
- 26 Государственное управление и самоуправление. Очерки истории М.: РАГС, 1995. - 200с.
- 27 Градовский, А. Д. История местного управления в России / А. Д. Градовский - Собр. соч. Т.2. - СПб.: тип. Безобразова, - 1899. - 447с.
- 28 Градовский, А. Д. Начало русского государственного права Т. 3. Местное самоуправление /А.Д. Градовский - СПб.: тип. - 1883. – 384 с.
- 29 Дементьев, А. Н. О системе Советов: и земских учреждений в России: возможные исторические параллели / А.Н. Дементьев // Государство и право. 1996. - № 11. - С. 112-119.
- 30 Дорожкин, Ю.Н. Реформа местной власти / Ю.Н. Дорожкин // Социс.- 1997. - № 8.- С. 8 - 20.
- 31 Евстифеев, Р.В. У истоков государства / Р. В. Евстифеев // Русская история. - 2012. -№ 4. - С. 30 - 35.
- 32 Ефремова, Н. Н., Немытина М. В. Местное самоуправление и юстиция в России, 1864 - 1917 гг. / Н. Н. Ефремова, М. В. Немытина // Государство и право. 1994. - № 3. - С. 126 - 134.
- 33 Жаворонкина, А. В. «Из истории формирования органов местного самоуправления в Российской империи во второй половине 19 века»/А. В. Жаворонкина // Журнал «Политика и право. Ученые записки». - ЮФ АмГУ - Выпуск 17, - стр. 116-120
- 34 Золотарев, М.А. Экономические основы городского хозяйства России (1870-1914 гг.) / М.А. Золотарев // Городское управление. - 2013. - № 2. - С. 75-86.
- 35 Ильин, И. А. Наши задачи. / И.А. Ильин - М.: Мысль, 1988. – 315 с.
- 36 Ковешников, Е.М. Государства и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.М. Ковешникова - М., 2007.

37 Кодан, С. В. Местное право национальных регионов Российской империи в политике верховной власти (вторая половина XVII - начало XX вв.) / С. В. Кодан // Российский юридический журнал. - 2012. - № 6. - С. 224-235.

38 Кутафин, О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В.И. Фадеев - М., 1997.

39 Калинин, В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII- н XX вв.) / В. Д. Калинин - М.: РАН Институт экономики, - 1991. – 92 с.

40 Кармайкл, П. Местные органы власти: теория и практика/П. Кармайкл // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. - М.: РАГС, - 1996. – 113 с.

41 Кизеветтер, А. А. Местное самоуправление в России IX XIX вв. / А.А. Кизеветтер - Исторический очерк. - Птг.: тип. «ЗА ДРУГА». - 1917. - 121с.

42 Кириллов, Ю. Город как самоуправляющаяся система / Ю. Кириллов // Городское управление. -1997. - № 6. - С. 44 - 58.

43 Козлов, Ю. М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень / Ю. М. Козлов // Вестник МГУ. Серия Право. - 1993. - № 2. - С. 14 - 22.

44 Краснов, М. А. Введение в муниципальное право /М.А. Краснов - М.: ИНИОН - 1993. -16 с.

45 Кулиева, С. И. Развитие механизма местного самоуправления (конституционно правовой аспект) / С. И. Кулиева - М.: ИНИОН -1994. – 150 с.

46 Кутафин, О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право РФ / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев - М.: Юрист, 1997. - 428с.

47 Локшина, К.Н. Традиции изучения основных концепций местного самоуправления в зарубежных странах / К. Н. Локшина // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Сер. «История и политология». - 2012. - № 1. - С. 83-90.

48 Лазаревский, Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица. Вып. I- II -СПб., 1902 - 1903, - С.1-55.

49 Менькова, Н.М. Историко-правовой анализ определения территории функционирования местного самоуправления в России / Н.М. Менькова // Муниципальное право. - 2005. - № 3. - С. 67-87.

50 Майер, М. Новые тенденции в муниципальной политике Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт / М.Майер - М.: РАГС, 1996. - 113с.

51 Мельников, В. П. Земское управление как проявление либеральной тенденции в политическом развитии России: опыт, исторические судьбы и уроки / В. П. Мельников - М.: Луч, 1993. – 74 с.

52 Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - М.: Изд-во Московского университета, 1994, - 168 с.

53 Местное самоуправление в России: теория и практика. Круглый стол // Государство и право . 1993. - № 6. С. 139 - 147.

54 Местное самоуправление. Российский вариант - М.: РАН ИНИОН, 1993. – 173 с.

55 Муратшин, А. Г. Непосредственное народовластие в системе самоуправления / А. Г. Муратшин-Киев: Высшая школа, 1989. 107 с.

56 Нардова, В. А. Городское самоуправление в России в 60-х 90-х гг. XIX века / В. А. Нардова - Л.: Наука, 1984. – 260 с.

57 Носов, Н. Е. Очерки по истории муниципального управления Российского государства первой половины XVI века / Н. Е. Носов - М,- Л.: АН СССР, 1957. – 408 с.

58 Органы местного управления в зарубежных странах, сравнительные исследования. М.: ИНИОН, 1994. – 92 с.

59 Остром, В. Демократия и самоуправление/В. Остром // Государство и право. - 1994. - №4. - С. 124 - 129.

60 Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. / Н. В. Постовой - М., 1995.

61 Распоряжение и управление муниципальной собственностью / Круглый стол в мэрии г. Москвы // Государство и право . 1993. - № 6. - С. 65 - 83.

62 Салов, О. А. Земство - первый реальный институт местного самоуправления в России / О. А. Салов - М., 2004.

63 Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т / авт.-сост. В.И. Даль. – 2-е изд. – СПб.: Типография М.О. Вольфа, 1880-1882 г.

64 ФЗ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления от 1998 г. N 55//Собрание законодательства РФ от 13.04.1998 г. N 15 ст. 1695

65 Чиркин, В. Е. Модели местного самоуправления в современном мире / В.Е.Чиркин // Фонд развития парламентаризма в современном мире / В. Е. Чиркин-Вып. 25. М., - 1994. – 65 с.

66 Щербакова, Н. В. Российская правовая система и международное право/Н.В. Щербакова // Государство и право. -1996. - № 2. - С. 21 - 37.

67 Ясюнас В. Местное самоуправление Комментарии. Разъяснения / В. Ясюнас - М.: Осъ - 89,1997.-176 с.