

11. История развития МСУ в дореволюционной России

Ряд авторов относят зарождение общинного самоуправления в России ко времени становления и развития **общинного строя у славян**, объединения производственных общин **в союзы общин и городские поселения**, разделения власти на центральную и местную.

Другие авторы ведут отсчет российского городского самоуправления от широко распространенной в ранней **домонгольской Руси (X - XI вв.)** традиции **решать на вече** (от старославянского «вее» - совет) важнейшие вопросы общественной жизни вплоть до приглашения или изгнания князя. Наиболее полно идея вечевого правления была реализована в двух русских феодальных республиках - Новгороде и Пскове, ликвидированных уже во времена Ивана Грозного, где считали вече органом народной власти.

Третья группа авторов связывает начальный этап зарождения российского самоуправления с **первой земской реформой** царя **Ивана IV** в середине **XVI в. 1555 г.** По их мнению, с этого времени началось развитие ростков, отдельных элементов местного самоуправления в России. Было отменено кормление, что способствовало повсеместному учреждению земских властей. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди **получили право выбирать** «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» - земских судей, целовальников. Делопроизводство вел выборный земский дьяк. В своей работе они опирались **на выборных от крестьянской общины** - сотских, десятских, пятидесятских.

Преобразования **Петра I** фактически затронули все области государственного управления России. Но, пожалуй, крупнейшим звеном административной реформы было создание губерний. 18 декабря **1708** года царь издал Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов». Россия была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами). В 1711 году губерний стало 9, а в 1714-м – 11. Губернии управлялись назначаемыми царем губернаторами, генерал-губернаторами. В 1723-1724 г. была проведена реформа городского сословного управления и учреждены выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления, получившие названия магистраты. В Москве был создан новый орган местного самоуправления - Бурмистерская палата, вскоре переименованная в ратушу.

Екатерина II - **В ноябре 1775** года было издано «Учреждение для управления губерний Российской империи». При Екатерине II число губерний было увеличено до 51. Общая дума вела непосредственную работу по заведованию текущими городскими делами.

Важнейший этап реформирования местного самоуправления, связан с деятельностью **Александра II**. Это и **крестьянская реформа** (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 г.), и **земская реформа** (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.), а также **городская реформа** (Городовое положение 1870 г.). Необходимость образования особых местных органов возникла в 50-х гг. XIX в. одновременно с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Реформы были направлены **на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления.**

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в **34** из 69 губерний (не было введено в Царстве Польском, Литве, Белоруссии, Сибири и Юго-Западном крае - Киевской, Подольской и Волынской губерниях). Данное Положение предусматривало наличие как **распорядительных, так и исполнительных органов.** К первым из них относились **уездные и губернские земские собрания**, ко вторым - **уездные и губернские земские управы.** Уездные и губернские земские **собрания** состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались **три курии (землевладельческая,**

городская и сельских сообществ), и вся система выборов носила название куриальной. По существу, в куриальной системе **был заложен сословный ценз**.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относилось: устройство и содержание **местных путей сообщения, земская почта, земские школы, больницы, приюты и богадельни**; развитие **местной торговли и промышленности**, народное продовольственное дело; **ветеринарная служба и агрономическая служба, взаимное страхование**; постройка **церквей, тюрем и сумасшедших домов**.

В отличие от земского самоуправления реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. При этом городское самоуправление создавалось во многом с учетом опыта деятельности земских учреждений. Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессословный характер. Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал **имущественный ценз**, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены **владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений, лица, платившие городские сборы**.

Земское самоуправление и городское самоуправление, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако было и много сходного. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением почты, земледельческих дел и т.п.).

Разработчики реформ находились под влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Отметим лишь некоторые особенности **земств**, часть из которых не потеряла своей актуальности до настоящего времени:

1. **Невхождение земских учреждений** в систему государственных органов. Служба в земских учреждениях относилась к общественным обязанностям, гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими.

2. **Наличие у земств собственной финансово-экономической базы**. Земские органы имели свой бюджет. Доходы земств состояли из губернского земского сбора, из целевых дотаций государства, из частных пожертвований и прибыли торгово-промышленной деятельности земств. Однако практически сразу же после проведения реформ у земств обнаружился дефицит бюджета. Для его покрытия земства могли устанавливать дополнительные сборы, которые фактически представляли собой самообложение жителей.

3. **Наделение земств значительными полномочиями при решении многих местных вопросов**. При этом, не являясь органами государственной власти, земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его различными сборами. Это было необходимо для решения вопросов местного управления.

Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании **Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г.** Реформа преследовала в том числе и цель **устранения тех недостатков**, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Основой для изменения Положений о земском и городском самоуправлении во многом стала **государственная теория самоуправления**, о которой говорилось выше. В результате в земстве было увеличено значение сословного начала. **Органы самоуправления попали под контроль правительственных чиновников** с точки зрения не только законности

своей деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

В научной литературе этот период зачастую именуется контрреформой местного самоуправления. Но при этом укреплялась экономическая основа земств, **из государственного бюджета земствам стали выделять специальные средства казны.**

Согласно Положению о земских учреждениях 1890 г. к предметам их ведения были отнесены:

- 1) заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями - денежными и натуральными;
- 2) заведование капиталами и другим имуществом земства;
- 3) заведование делами по обеспечению народного продовольствия;
- 4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;
- 5) устройство и содержание земской почты;
- 6) заведование взаимным земским страхованием имущества;
- 7) заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных;
- 8) участие в мероприятиях по охране народного здоровья, предупреждению и пресечению падежей скота; развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;
- 9) забота по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;
- 10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержащимися за счет земства школами и другими учебными заведениями;
- 11) восполнение зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; забота об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;
- 12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений.

Органами губернского земства являлись **губернское земское собрание и губернская земская управа.**

Земские учреждения уезда включали: земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней. Земское собрание уезда состояло из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и др.).

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено **право облагать население денежными сборами**, а также вводить в некоторых случаях **натуральные повинности** (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе.

Органы городского самоуправления включали городскую Думу под председательством городского головы и городскую управу.

За земским и городским самоуправлением существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор, который осуществлялся губернатором.

3 марта 1917 г. Временное правительство приняло декларацию, в которой в качестве цели определялась **реформа местного самоуправления с установлением всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших 20 лет.**

5 марта 1917 г. было издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми в основном становились представители земских управ. При Министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. Его задачей была подготовка необходимых материалов по реформе местного самоуправления.

15 июля 1917 г. было утверждено Положение **о поселковом управлении**, которое должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве. Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении» было учреждено **волостное земство.**

В целом можно констатировать, что Временным правительством была создана достаточно полная нормативная база для формирования местного самоуправления, представляющая практический интерес и в настоящее время.