



*МУК «Межпоселенческая
централизованная библиотечная
система»*

История становления местного самоуправления в России

Исторический экскурс

Венев, 2016 г.

Автор и составитель: Наумова Т.С., главный библиотекарь ЦСЗИ

Фото: Юшина Л.В., зав. ООиОКФ

Редактор: Воронцова Е.И., зав. МИО МЦБ

Ответственный за выпуск: Кобец О. А., директор МЦБС

История становления местного самоуправления в России: исторический экскурс. – МЦБС; сост. Наумова Т.С.; ред. Воронцова Е.И.; отв. за вып. Кобец О. А. – Венёв, 2016. – 12 с.



Указом Президента Российской Федерации от 10 июля 2012 года в нашей стране 21 апреля отмечается день местного самоуправления.

Праздник установлен в этот день в связи с принятием в 1785 году Жалованной грамоты городам **Екатериной II**. Эта грамота была одним из первых документов, законодательно закрепляющих **основы местного самоуправления в России**.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ.

Путь становления местного самоуправления в России был тернист, запутан и противоречив и имеет глубокие исторические корни.

Еще в **древнем Новгороде** на протяжении столетий наиболее важные для города вопросы решались на большом **вече**, которое сейчас мы бы назвали общим собранием или сходом. Выражаясь юридическим языком, в те далекие годы российская история получила "прецедент решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления граждан".

В ходе правления **Ивана III**, великого князя московского, государя всея Руси, произошло объединение значительной части русских земель вокруг Москвы и её превращение в центр единого Русского государства.

Годы правления Ивана III характеризуются изменениями органов власти. **Боярская дума** становится верховным совещательным органом, создаются учреждения, ведающие различными сферами государственной жизни, издаются **первые приказы**. Однако князь не меньше жизни в столице интересовало и благополучие народа в волостях. Именно тогда князь принял решение о создании таких должностей как **наместники и волостели**. Это решение было призвано не только строго соблюдать порядок в государстве, но и следить за границами Руси. За исполнение этих обязанностей жалованья они не получали, а содержались за счет поборов с местного населения. Такой порядок оплаты их услуг назывался **кормлением**.

В 1497 г. был издан «**Судебник**» великого князя Ивана III - свод законов, первый кодекс Российского государства, который закрепил единую систему государственного управления и регламентировал деятельность государственных органов.

Значительный вклад в развитие местного самоуправления внес указ **Ивана IV** под названием «**Приговор царской о кормлениях и о службах**» (1555-1556 гг.). Речь фактически шла о проведении земской реформы. Было отменено кормление, что способствовало повсеместному учреждению **земских властей**.

Для решения важнейших государственных дел Иван IV стал созывать особое собрание – **Земский собор**. В него входили представители боярства, служилого дворянства, духовенства, купцов, посадских людей. На Земском соборе обсуждались вопросы внешней политики и финансов, а также избрание новых царей.

Получила дальнейшее развитие система **наместничества**. В функции наместников входили сбор налогов с населения, контроль за использованием указов великого князя, осуществление суда и расправы.

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**.

Земские органы собирали подати, разбирали гражданские и второстепенные уголовные дела черносошных крестьян и посадских людей. В качестве наказания по обычным уголовным делам применялись битье кнутом на торговой площади, денежные взыскания. За серьезные, особенно противоправительственные, преступления полагалась казнь.

Первою реформой местного управления при **Петре I** было учреждение 30 января 1699 г. **Бурмистрской палаты** в Москве («для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми и для управления казенными сборами и градскими повинностями»). позже Бурмистерскую Палату было повелено называть **Ратушей**). Получил распространение в городах и такой орган местного самоуправления как **Земская изба**. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на «купецких и промышленных людях». Земскую избу возглавлял староста, а с 1702 г. избные старосты были отменены и дела их переданы **воеводам и выборным дворянским советам**, без которых воевода ничего чинить не мог. При Петре земские избы подчинялись Бурмистерской палате, а с 1708 года — подчинялись губернаторам. В 1721—1724 гг. они были заменены магистратами и ратушами. Управление делами города, как целого, на них возложено не было.

В конце 1708 г. Петр I издал указ о разделении России на 8 обширных административных округов, названных **губерниями**. В 1710 г. во главе губерний были поставлены **губернаторы**, а с 1713 г. - **коллегии из губернатора и от 8 до 12 ландратов**(советник от дворян уезда). В 1716 г. губернии были разделены на доли, и ландраты сделаны начальниками их, вследствие чего местная администрация опять стала единоличной. Для сбора налогов были учреждены **земские камериры, комиссары, рентмейстеры**.

В 1719 г. губернии были разделены на **провинции (а провинции – на уезды)**, под управлением **воевод**, в руках которых сосредоточились все функции управления. Уездную администрацию составляли **земские комиссары, писари, надзиратели**; все эти чины избирались дворянством. Была упразднена деятельность земских изб, городское хозяйство пришло в полный упадок. Петр, «дабы

рассыпанную сию хранину паки собрать», учредил по городам **выборные магистраты**, а в С.-Петербурге - **главный магистрат**, заведовавшие «не только купецкими людьми, но, яко начальство всего города, полицейскими, хозяйственными его делами и судом».

Суд вообще был изъят из рук губернаторов и воевод и вручен выборным **ландрихтерам** (назначаемые чиновники) и **надворным судам**.

При преемниках Петра уничтожается выборный суд и судебная власть передается **губернаторам и воеводам**; упраздняются также и главный, и городские магистраты. **Губернаторы и воеводы** делаются единственными носителями власти.

Екатерина II сначала отдельными мерами, а потом широко задуманной реформой пересоздала все местное управление на началах децентрализации и местного самоуправления. Эта реформа была последовательно проведена: в ноябре 1775 г. было издано «**Учреждение для управления губерний Российской империи**». В вводной части этого документа отмечалось, что необходимость нового реформирования связана с тем, что существующие губернии весьма обширны по размерам, несовершенна структура губернского управления.

При Екатерине **губернии стали делиться сразу на уезды**. Прежде областное деление производилось случайно, почему и выходило так, что, например, Московская губ. имела 2 230 000 жителей, а Архангельская – только 438 000, а между тем численный штат администрации был приблизительно одинаков и в той, и в другой губернии. Теперь же, при новом административном разделении, было принято за правило, чтобы **в каждой губернии было от 300 до 400 тыс. жителей, а в уезде – от 20 до 30 тыс.** При большей дробности новых административных округов нужно было и более административных центров; поэтому возникло много новых городов, созданных совершенно искусственно.



Особый интерес представляет документ - «**Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской Империи**», принятая Екатериной II 21 апреля 1785 г. Она закрепляла право собственности города на принадлежавшие ему «земли, сады, поля, пастьбы, луга, реки, рыбные ловли, леса, рощи, кустарники, пустыя места, мельницы водяные или ветряные...». Города получили

возможность иметь школы, харчевни, корчмы, трактиры, устраивать ярмарки, устанавливать места и время для торговли. Горожане обязаны были нести установленные «тягости», т.е. повинности и сборы, которые местные власти не могли увеличивать без разрешения правительства. От податей и служб полностью освобождались дворяне, военные и гражданские чиновники. Каждый город должен был иметь свой **герб**.

В каждом губернском городе были установлены: 1) **Губернское правление** – главное губернское учреждение с губернатором во главе. 2) **Палаты уголовная и гражданская** – высшие органы суда в губернии. 3) **Палата казенная** – орган финансового управления.

Затем в губернском городе были: 4) **Верхний земский суд** – судебное место для дворянских тяжб и для суда над дворянами. 5) **Губернский магистрат** – судебное место для лиц городского сословия по искам и тяжбам на них. 6) **Верхняя расправа** – судебное место для однодворцев и государственных крестьян. Наконец, в губернском городе были: 7) **Совестный суд** – для полюбовного решения тяжб и для суда над невменяемыми преступниками и непреднамеренными преступлениями и 8) **Приказ общественного призрения** (может быть определено как культурная форма благотворительности) – для устройства школ, богаделен, приютов и т. п.

В каждом уездном городе находились: 1) **Нижний земский суд** – ведавший уездную полицию и администрацию, состоявший из исправника (капитана-исправника) и заседателей. Исправник считался начальником уезда и был исполнительным органом губернского управления. 2) **Уездный суд** – для дворян, подчиненный Верхнему земскому суду. 3) **Городской магистрат** – судебное место для горожан, подчиненное губернскому магистрату 4) **Нижняя расправа** – суд для государственных крестьян, подчиненный верхней расправе. Все эти учреждения по своему составу были коллегиальными и сословными местами (из лиц того сословия, дела которого ведали).

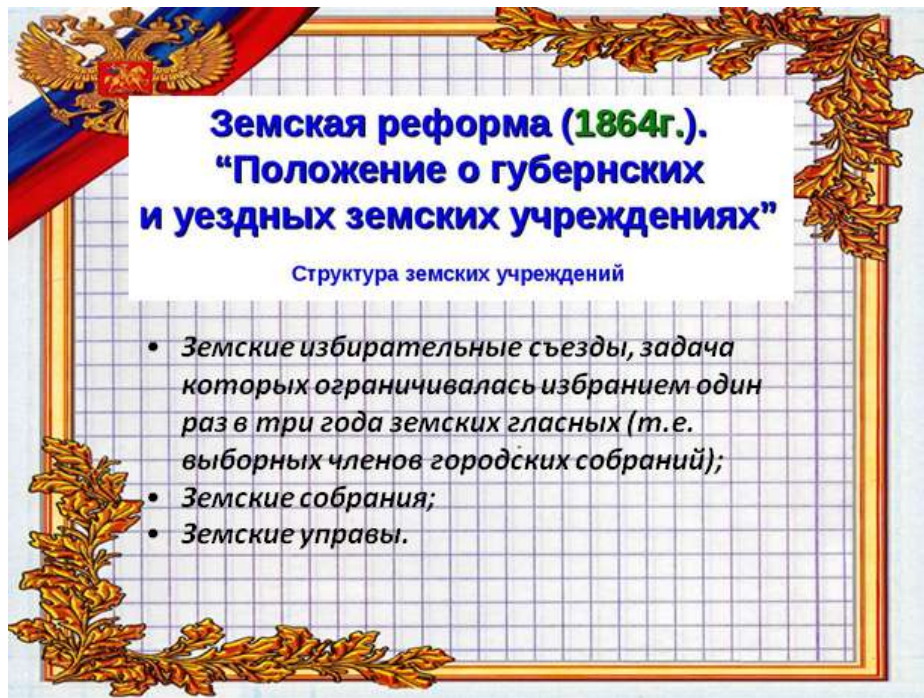
Кроме перечисленных учреждений следует отметить еще два: для попечения о вдовах и детях дворян была установлена **Дворянская опека** (при каждом Верхнем земском суде), а для призрения вдов и сирот горожан – **сиротский суд** (при каждом городском магистрате).

Такова была система местных учреждений Екатерины II, вместо довольно простых форм прежнего времени теперь раскинута в каждой губернии целая сеть учреждений с многочисленным составом. Местные общества получили на сословном принципе широкое участие в делах местного управления: и дворянство, и горожане, и даже люди низших классов наполняли своими представителями большинство новых учреждений.

В первые годы царствования имп. **Александра II** правительство было занято подготовкою реформы по освобождению крестьян. За нею последовала реформа местного управления, причем имп. Александр II остался верен принципам, которые пытались провести Петр I и Екатерина II: задачей его было «по возможности полное и последовательное развитие начал местного самоуправления», совершенным отделением суда от администрации. На этих началах состоялись реформы, земская и городская.

1 января 1864 года было принято “**Положение о губернских и уездных земских учреждениях**”. Его предполагалось ввести в 33 губерниях, а в дальнейшем распространить действие на все оставшиеся территории. В систему земских учреждений входили:

- Земские избирательные съезды, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных (т.е. выборных членов городских собраний);
- Земские собрания;
- Земские управы.



Земские избирательные съезды являлись первым элементом системы земских учреждений. Выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах – от трех избирательных курий (особые разряды, на которые делятся избиратели по национальному, профессиональному и другим признакам). Курии были следующие:

- **курия уездных землевладельцев** – состояла в основном из дворян-помещиков.
- **городская курия** – в ней участвовали лица с купеческими свидетельствами, владельцы торгово-промышленных заведений с оборотом не менее 6 тысяч рублей в год и определенным объемом недвижимости;
- **сельская курия** – крестьяне, собравшиеся на волостной сход, назначали своих выборщиков и посылали их на собрание, которое избирало земских гласных (в уездное земское собрание).

Земские собрания – второй элемент системы земских учреждений. Земское собрание избиралось один раз в три года, собиралось регулярно раз в год, но если возникали чрезвычайные обстоятельства, то чаще. Председателем земского собрания, как правило, становился предводитель дворянства.

Уездные земские собрания находились в определенной зависимости от **губернских**.

В 1870 году в городах России появились исполнительные органы земств – **управы и думы**. – и местные вопросы стали решать уже они.

Губернская земская управа состояла из председателя и шести членов, избираемых губернским собранием сроком на три года. Кандидатура председателя губернской управы утверждалась министром внутренних дел.

Уездная земская управа состояла из председателя и двух членов, избираемых уездным собранием также сроком также на три года. Кандидатура председателя утверждалась губернатором.

В годы правления Александра II земские органы появились и **на тульской земле**. 150 лет назад, 18 февраля 1866 года, открылось Первое Тульское губернское земское собрание. В нем приняли участие

74 гласных от всех уездов. Гласные рассматривали вопросы народного образования и медицинского обслуживания, строительства и содержания дорог. Земства организовывали продовольственную помощь населению в неурожайные годы, занимались сбором статистических сведений.

Так же, 150 лет назад, в 1866 году в результате «Земской реформы» Александра II было создано «Венёвское уездное земство» и была создана **Веневская уездная земская управа.**



Она располагалась в одном из самых больших городских зданий Венева до 1917 года и размещалась там более 50 лет.

Именно в этом доме разместился на ночлег 17-18 августа 1837 года наследник российского престола Александр Николаевич Романов, будущий император Александр II (1818-1881), со своим учителем поэтом В.А. Жуковским по пути из Рязани в Тулу.

Логическим завершением земской реформы должен был стать общероссийский орган народного представительства. Но этого не произошло. Земская реформа не сформировала стройной и централизованной системы, возглавляющей и координирующей работу всех земств. Все же земствам удалось внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, средств связи, здравоохранения и народного просвещения.

К сожалению, пришедший к власти **Александр III**, ожесточившись после убийства отца, быстро свернул все реформы, а все зачатки самоуправления были уничтожены. Появились **земские начальники** – их не выбирали, а назначали сверху; мелкие предприниматели и другие небогатые горожане были лишены права голосовать, и даже судебная реформа была изменена

Следующий этап, связанный с земствами относится к деятельности **Временного правительства**, сформированного после Февральской революции 1917 года. В мае 1917 года принимается «**Временное положение о земских учреждениях**». Компетенция земств в нем значительно расширилась: к их ведению были отнесены вопросы охраны труда, созданию бирж труда, оказания юридической помощи, устранения дороговизны. Земства получили свои исполнительные органы - **милицию**.

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 г. В основу организации власти был положен принцип единства системы **Советов**, как органов государственной власти снизу доверху.

Но процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был кратковременным: некоторое время земские и городские органы местного самоуправления функционировали параллельно местным Советам, при этом они не всегда противопоставляли себя друг другу.

К идее местного самоуправления вернулись в конце 1980-х годов в связи с реформой государственной власти в стране. Толчком к этому послужила также **Европейская хартия местного самоуправления**, которая была принята в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и являлась самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Этот документ был принят в форме конвенции и спустя несколько месяцев был открыт для подписания. В последующие годы его положения были поддержаны большинством государств, которые входят в состав Совета Европы. В 1996 году Хартия была подписана и Россией, а в 1998 году она была и ратифицирована.

Но уже раньше, Закон СССР **«Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства»** (1990), Закон РСФСР **«О местном самоуправлении»** (1991), Закон РСФСР **«Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»** (1991) сыграли большую роль в становлении местного самоуправления. Были разграничены полномочия между **местными советами и администрациями**, введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления.

В 1993 году в период поэтапной конституционной реформы деятельность местных советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы **местным администрациям**, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 год.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления.



Статья 12 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В статье 132 определена функция этой ветви власти: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения», в том числе принимают свою символику.

В 1995 году принят Федеральный закон «**Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ**». В 1997 и 2000 годах к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Новый Федеральный закон «**Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации**», принятый в 2003 году, положил начало **муниципальной реформе**, которая должна была закончиться к 2009 году, (Муниципалитет – в буквальном переводе означает «беру на себя бремя»).

С января 2009 года вступил в силу Федеральный Закон о местном самоуправлении (**ФЗ - №131**). Закон представляет собой универсальный стандарт модели местного самоуправления и является обязательным для исполнения на всей территории РФ.

С 2006 года введена следующая классификация **муниципальных образований**:

На территории субъектов РФ располагаются:

- **Муниципальный район** — который соответствует прежнему району
 - **Городское поселение** или **Сельское поселение** — входит в муниципальный район
 - **Городской округ** — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района

В городах федерального подчинения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь):

- **Внутригородские территории городов федерального значения**

В мае 2014 года введены два новых типа муниципальных образований:

- **городской округ с внутригородским делением**
 - **внутригородской район** — муниципальное образование на части территории такого городского округа.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами **путем референдума, выборов, сходов граждан и других форм прямого волеизъявления**, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Кроме того, население привлекается к таким формам участия в осуществлении местного самоуправления: **публичные слушания, собрания граждан, опрос граждан и др.**

Систему органов местного самоуправления в нашей стране составляют:

- представительный орган муниципального образования: **Дума (государственная, областная) или Собрание представителей, Собрание депутатов. Депутат** — лицо, выбранное группой

граждан в органы законодательно/представительной власти в единый день голосования. Прежде всего, он выражает интересы тех, кто его выбирал и, конечно же, ни в коем случае не должен извлекать собственную выгоду, пользуясь занимаемой должностью.

- исполнительно-распорядительный орган муниципального образования: **администрация муниципального образования.**
- контрольный орган муниципального образования,
- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Круг полномочий и структуры и должностных лиц местного самоуправления подробно прописаны в **Уставе муниципального образования, в нашем случае, Уставе МО Веневский район.**



Гл. библиотекарь ЦСЗИ Наумова Т.С.

История местного самоуправления в России.

22 апреля 2016 библиотекари МЦБ провели экскурс «История местного самоуправления в России» для работников МО Веневский район, сельских поселений, учащихся лица.

Этот экскурс был проведен в рамках празднования Дня местного самоуправления в районе.

Все собравшиеся в зале кинотеатра с интересом прослушали подготовленную работниками МЦБ информацию об этом празднике.

Первым заместителем Главы администрации МО Веневский район Д.А. Солдатовым за активную работу с органами местного самоуправления вручена грамота заведующей Грицовским СБФ О.Н. Алексеевой.

Перед началом праздника для слушателей раздали буклеты с информацией о местном самоуправлении.



Зав. ООиОКФ Юшина Л.В.