ТИТУЛЬНЫЙ ЛИСТ

СОДЕРЖАНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc480365519)

[1 ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ 4](#_Toc480365520)

[2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 18](#_Toc480365522)

[2.1 Выборы органов местного самоуправления в X-XVII веках 18](#_Toc480365523)

[2.2 Местное самоуправление в московском царстве 20](#_Toc480365524)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 23](#_Toc480365525)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 26](#_Toc480365526)

# ВВЕДЕНИЕ

В условиях демократизации общества все возрастает роль местного самоуправления. В настоящее время происходят социально-экономические реформы общественной жизни, что является необходимой предпосылкой становления гражданского общества.

Актуальность темы исследования состоит в том, что одной из важнейших народнохозяйственных проблем является становление местного самоуправления в России. Решение данной ключевой проблемы предполагает улучшение деятельности системы местного самоуправления.

Научная разработанность: вопросами данной темы занимались авторы: Боровская М.А., Зимина Н.В., Иванов В.В., Коробова А.Н., Ильин И.А. и др.

Научная и практическая значимость темы заключается в изучении исторических и правовых аспектов функционирования системы органов местного самоуправления в РФ, что обеспечивает учет выявленного опыта для решения существующих проблем.

Целью выполнения данной работы является изучение системы органов местного самоуправления в РФ. Для достижения цели нами поставлены задачи:

* изучить процесс развития системы органов самоуправления до 90-х годов 20 века;
* рассмотреть современный этап в эволюции муниципального управления;
* [изучить понятие и сущность органов местного самоуправления;](#_Toc479070190)
* охарактеризовать проблемы органов местного самоуправления;

В процессе выполнения данной работы нами изучены материалы учебных пособий, публикаций, нормативных актов.

# 1 ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В современных условиях местное самоуправление рассматривается в качестве одной из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. За период, прошедший после принятия Конституции России 1993 года, местное управление, которое в условиях бывшего Советского государства традиционно воспринималось в качестве государственного управления, кардинальным образом реформировано и обрело новый конституционный статус, отвечающий интересам самоорганизации населения в решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление представляет самостоятельный уровень реализации народом своей власти. При этом власть на уровне самоуправления народ осуществляет как самостоятельно (путем различных форм волеизъявления), так и через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в России имеет глубокие исторические корни.

В Древней Руси среди политических институтов особое место занимали вечевые собрания, которые не только решали важнейшие вопросы местного и государственного значения, но и реально обеспечивали участие широких слоев населения в управлении отдельными землями. По утверждению исследователей, именно на вече зародились первые выборные традиции, сформировались и развивались основы представительной и непосредственной демократии.

Вечевой уклад был распространенным явлением в системе властвования Древнерусского государства вплоть до XIII века. В Х-Х1 веках происходил бурный рост крупных для того времени городов и многочисленных «становищ», «погостов», порубежных крепостей, которые приобретали городские черты. [[1]](#footnote-1)

Города с развитием государственности стали выполнять не только управленческие, ер и политические функции. В них находилась резиденция князя и его администрация, суд, формировалось ополчение и велись дипломатические переговоры. При князе создавался совет, состоящий из бояр, который выполнял роль коллегиально-совещательного органа.

В X-XII вв. окончательную форму принял высший орган власти земель народное собрание - «вече», которое происходит от того же корня, что и слово «совет». В их деятельности могли участвовать свободные граждане, но правом голоса наделялись только мужчины-главы семейств. Обсуждения наиболее острых вопросов продолжались часами и нередко заканчивались рукоприкладством. Меньшинство обязано было подчиняться большинству.

Вече обладало широкой властью, включая законодательную, исполнительную, судебную. В его компетенцию входил принятие законодательство, международные отношения, организация судебных процедур, решение административных вопросов. Князь являлся военно-политическим правителем, выполнявшим также определенные религиозные обязанности.

В Х-ХII вв., кроме Новгорода, во многих землях Древней Руси правителей контролировалась вечевыми собраниями граждан. Псков и Вятка являли пример классических вечевых республик, построенных на началах выборности снизу доверху.[[2]](#footnote-2)

Однако в начале XIII в. основы вечевого строя в Южной и Северо-Восточной Руси были подорваны, затем полностью уничтожены монголо-татарскими завоевателями. В Северо-Западной Руси вечевая демократия была упразднена в ходе становления Московского централизованного государства в конце XV века.

Москве, приступившей в XIV в. к объединению русских земель и вынужденной практически непрерывно отражать внешние посягательства по всем векторам, требовалось резкое усиление государственного централизма.

Наряду с вечевым самоуправлением на Руси издревле существовала как форма народного общежития, основанная на самоуправленческих началах, крестьянская община.

Крестьянская община самостоятельно осуществляла сбор податей и платежей. Повинности распределялись среди всех ее членов «по животам и промыслам» с круговой порукой всех за каждого. Волость имела свой выборный крестьянский суд, строила церкви, школы и другие общественные заведения.

В крупных общинах созывались два вида сходов - большие (как правило, дважды в год) и малые (при необходимости). По существовавшему традиционно обычаю и законодательству в них участвовало все население. По сложным вопросам разворачивалась дискуссия. На принятие решение схода сильное воздействие оказывало мнение старейшин.

Кроме схода существовали другие формы крестьянского самоуправления. В XIV-XV вв. существовал обычай «братчины», представлявший собой коллективные торжественные собрания за праздничным столом. Во время пиров и братчины обсуждались неотложные вопросы, крестьянские нужды, решаться мирские дела.

Литература позволяет выявить функции крестьянского общинного самоуправления. К ним можно отнести такие:

административно-полицейская (поддержание правопорядка, внутриобщинных норм жизни и деятельности, предупреждение преступлений и задержание виновных);

хозяйственная (распределение и пользование землей, организация производства);

кооперативно-благотворительная (взаимопомощь и сотрудничество, поддержка малоимущих, содержание школ, больниц, богаделен);

интегративно-коммуникативная (внутриобщинная консолидация в отстаивании собственных интересов, поддержание отношений с местными, уездными, губернскими властями, светскими и церковными институтами, межобщинные связи);

судебная (разбор имущественных вопросов, рассмотрение уголовных преступлений внутри общины); налоговая (взимание государственных, мирских сборов, различных податей, недоимок, ведение отчетности, содержание дорог, мостов, переправ).[[3]](#footnote-3)

Община была главной социальной группой крестьянства.

Общинное самоуправление показало свою жизнестойкость: проходили столетия, но русская деревня продолжала сохранять вплоть до XX века сложившиеся с глубокой древности традиционные формы общественной жизни. Долговечность и прочность общины объясняется тем, что она была рациональной социальной и хозяйственной организацией. В общине преобладали неформальные отношений между людьми, проявлялась консолидация и защита селян, внутриобщинная солидарность, сдерживалось разрастание неравенства, ограждался внутриобщинный мир от внешних воздействий. Все это способствовало повышению работоспособности сельского общинного самоуправления.

При реорганизации в конце XV – начале XVI вв. системы «кормлений» и ограничения произвола наместников, которые назначались Москвой в период присоединения новых земель, верховная власть стала давать городским и сельским общинам так называемые «губные грамоты», в которых использовался опыт местного самоуправления вольных городов - Новгорода, Пскова, Полоцка. В определенной мере эта мера способствовала обузданию самоуправства кормленщиков и наместников, обширные полномочия которых выражались формулой “кормленной грамоты”.[[4]](#footnote-4)

Можно говорить о том, что вплоть до середины XVI в. самодеятельность в сфере местного управления не была определена законодательством и развивалась исключительно на основе мирского обычая, как дополнение княжеской администрации.

Во внедрении «самоуправления» сверху немалую роль играло казачество. Как социально-политическая общность оно сложилось к середине XУI в представляло чрезвычайно колоритный симбиоз славяно-русской общины с ее традициями вечевого народоуправства и взаимопомощи, тюркско-азиатской военной системы управления с решающей ролью военачальников и жесткой внутренней дисциплиной.

Войсковой круг являлся высшим органом казачьего самоуправления, в котором отражались вечевые традиции Новгорода, Пскова, Вятки. Ряды казацкой «вольницы» пополнялись бежавшими от помещичьего гнета и царского тягла энергичными и храбрыми молодыми людьми. К концу XVI в. на Дону, Кубани, Тереке, Яике (Урал), в Запорожье образовались казачьи военно-демократические республики, которые, выполняли роль своеобразного барьера в обороне страны против внешних вторжений. В середине XVI в. прежняя система местного управления, особенно ее верхний эшелон, практически прекратила существование.

История российского местного самоуправления - это история борьбы интересов центра и мест, борьбы процессов централизации и децентрализации, борьбы принципов территориального и отраслевого управления. И централизация, и децентрализация - вещи необходимые: так в чрезвычайных обстоятельствах, в условиях войны, кризисов, стихийных бедствий централизованное руководство, при котором решения не всегда оптимальные и учитывающие все обстоятельства, но всегда быстрые и вовремя успевающие реагировать на изменения обстановки - просто необходимо. [[5]](#footnote-5)

С другой стороны, в спокойной и стабильной обстановке вопросы местного значения эффективнее решаются на местах и представителями мест, а это уже в чистом виде децентрализация и местное самоуправление. Территориальное управление - управление, при котором вся страна разделена на более или менее самостоятельные территориальные единицы, неразрывно связана с децентрализацией власти, а в случае, если эти единицы управляются еще и представителями мест, а не из центра, то это уже близко к местному самоупра-влению. Напротив, когда на территориальное деление наплевать, когда хозяйство всей страны делится на отрасли (промышленность, наука, культура, сельское хозяйство), имеет место отраслевой способ управления, тесно связанный с процессами централизации власти.[[6]](#footnote-6)

Рассмотрим в этом контексте период русской истории, в который происходило образование и становление Московского государства, были сделаны первые шаги в его развитии. Напомним, что в начале XIII в. Русь была раздроблена на множество формально подчиненных Великому князю Владимирскому, а фактически незави-симых удельных княжеств, постоянно воевавших друг с другом. Наиболее значительными из них были Великие княжества Московское, Тверское и Рязанское. Яркий пример, когда децентрализация власти чрезмерна, о едином государстве говорить не приходится, но местного самоуправления нет, поскольку местные дела решаются не выборными представителями местного населения, а князем и его дружиной.

В первой половине XIII в. удельные княжества по одиночке покоряются татаро-монголами Золотой Орды, хан Золотой Орды назначает (выдает ярлык) Великого князя Руси, тот в свою очередь назначает удельных князей, которые управляют русскими землями, собирают и платят дань для Золотой Орды вместе с ее баскаками. Очевидно, что для русского государства обстоятельства явно чрезвычайные, налицо предпосылки для усиления централизации власти. Необходимо объединение русских земель вокруг единого центра, необходимо также создание нового централизованного государственного аппарата.[[7]](#footnote-7)

Так и происходит. В первой половине XIV в. центром объединения русских земель стало Московское княжество. В 1328г. Иван Калита получает ханский ярлык на великое княжение “Всея Руси”, осуществляется широкая колонизация заволжских территорий, на месте множества самостоятельных княжеств образуется единое государство, бывшие великие князья сами становятся вассалами московского великого князя. Складывается иерархия придворных чинов: советники Великого князя (“бояре введенные”), Феодальный совет, в который входят думные дворяне (дворецкий, тысяцкий, окольничий, казначей), путные бояре, отвечающие за личное хозяйство Великого князя (Сокольник, Конюший, Стольник, Чашник), чины думных дьяков. Здесь важно отметить, что чины эти давались за службу, именно в это время складывается сословие служилого дворянства - опоры Великого князя в борьбе с феодальной аристократией на местах. Складывается сословно-представительная система правления на Руси (три основных сословия в то время - это феодальная аристократия, служилое дворянство и верхушка городского населения (посада)). Формируется принцип местничества, сохранившийся, к сожалению, до наших дней, связывающий возможности занятия той или иной должности с родовитостью и происхождением кандидата.

Великий князь с XV в. стал называться царем. Усиление власти царя происходило параллельно с формированием новой системы государственного управления приказно-воеводской. Высшим органом власти стала Боярская дума - аристократический совещательный орган при царе. Отраслевыми органами центрального управления стали приказы (Посольский, Поместный, Разбойный, Казенный и др.), совмещавшие административные и судебные функции, состоявшие из главы приказа (боярин), приказных дьяков и писцов. На местах были специальные уполномоченные. Наряду с отраслевыми приказами позже стали возникать территориальные, ведавшие делами отдельных регионов. Таким образом была построена отраслевая система управления, наиболее соответствующая централизации власти, с элементами территориальной.[[8]](#footnote-8)

Местное же самоуправление отсутствовало. Вместо него осуществлялось местное управление, основанное на системе кормлений (привилегий). В уездах и городах царем назначались наместники, в волостях - волостели. Те в своей деятельности опирались на штат чиновников: праветчиков - судебных исполнителей, доводчиков, осуществлявших вызов в суд, тиунов и судей. Наместники и волостели ведали административными, финансовыми и судебными органами, отчисляя часть сборов с местного населения себе. Срок пребывания в должности не был ограничен. В наше время такая система (система кормлений) получила бы другое название - использование служебного положения в целях личной выгоды.

Русское государство (уже не Московское княжество, а именно Московское государство) развивалось и крепло в XVIв. Русь присоединяет к себе татарские и башкирские земли, Западную Сибирь и др. XVIIв. - с одной стороны - это воссоединение Украины с Россией, покорение Сибири, развитие торговли и связей с западом, с другой - "бунташный" век, время борьбы с Польшей, Литвой и Швецией, смутное время, время крестьянских войн Болотникова и Разина. Рассмотрим, как управлялась Русь в центре и на местах в этот период.   
Подавляющее большинство населения России составляли крестьяне, и в те дни процесс укрепления государства, процесс централизации власти, естественно, сопровождался закрепощением крестьянства. Вы, конечно, помните пословицу “Вот тебе бабушка и Юрьев день”. Статья 57 Судебника 1497г. устанавливала правило “Юрьева дня”: очень короткий срок перехода, когда, уплатив прежнему хозяину дань (пожилого), крестьянин мог перейти к другому владельцу. С 1581г. вводятся запреты на переход, а с середины XVIIв. крестьяне навечно прикреплялись к земле. Часть времени они работали на бояр, земля которых (вотчина) была их собственностью передавалась по наследству, или на помещиков - дворян, которым давалась земля (поместье) за службу. Сами крестьяне делились на старожильцев, которые вели свое собственное хозяйство и отрабатывали повинности в полном объеме, и новоприходцев, вновь прибывших и пользовавшихся некоторыми льготами: получали займы и кредиты, т.е. постепенно также попадавших в полную зависимость от землевладельца. По форме зависимости крестьянин мог быть половником, работать за половину урожая, или серебрянником, работать за проценты. [[9]](#footnote-9)

Внеэкономическая зависимость проявлялась на Руси в институте холопства, при этом полное холопство очень напоминает рабство в чистом виде, а развитие кабального холопства (кабальный холоп, в отличие от полного, не мог передаваться по завещанию, его дети не становились холопами) привело к уравниванию статуса холопов с крепостными.

Городское население (посадские люди) делилось на гостиные сотни (крупные купцы - “гости”), суконные сотни, черные сотни (мелкие торговцы) и слободы (ремесленные кварталы и цехи). В XVIIв. процесс закрепощения посадских людей также “успешно” завершился: Соборное Уложение 1649г. (свод российских законов) запрещало переход из посада в посад. Интересно отметить, это же уложение закрепило монополию посада, т.е. города на ремесло и торговлю. Так что истоки нашего менталитета, отвергающего конкуренцию, надо искать в глубокой, глубокой древности.

“Царь, государь и великий князь Московский” - именно так с 1547г. стал называться глава государства. При нем постоянно действовала Боярская дума, состоявшая из бояр московского царя, удельных князей, думных дворян. В 1549г. в ее составе учреждается “Избранная рада” - прототип правительства (кстати сказать, во времена опричнины Иван Грозный, вспоминая Избранную Раду, называл ее “собацким собранием”). Подготовку материалов для думы осуществляли профессиональные чиновники, работавшие в различных приказах.   
С 1550г. и до середины XVIIв. на Руси царской грамотой созывались Земские соборы. В состав Собора входили Боярская дума, церковные иерархи (“Освященный собор”) и выборные от дворянства и посадов. Земские соборы решали важнейшие вопросы внутренней и внешней политики Российского государства, вопросы государственного строительства, законодательства и финансов. Интересно, что вопросы обсуждались по сословиям (“палатам”), но решения принимались всем составом Собора. С 1993г. в Российской Федерации Конституцией введен двухпалатный Парламент (Федеральное Собрание), где вопросы также обсуждаются по палатам, но, в отличие от Земских соборов, решения также принимаются по палатам: Думой - отдельно и Советом Федерации - отдельно, а совместных заседаний практически не проводится.

В XVIIв. вводится специальный Приказ тайных дел, подчиненный непосредственно царю, выполнявший ряд контрольных (за местными органами и воеводами) и надзорных (за посольствами) функций и стоящий над всеми центральными отраслевыми органами управления.

Указом Ивана IV от 1565 года государство делилось на две части – опричнину и земщину. Это влекло за собой драматические и далеко идущие последствия. С одной стороны, права местного управления под жестким государственным контролем расширились. Так, земским властям - выборным старостам и целовальникам – давалось право сбора и доставки в Москву всех прямых налогов; они занимались и организацией земских соборов.

Итак, с середины XVIв. органами власти на местах стали земские и губные избы. Учреждение этих органов ограничивало и заменяло систему кормлений. Выборные и самоуправляющиеся органы взяли на себя финансовую функцию (земские избы) и судебную функцию (губные избы). Компетенцию этих органов устанавливали губные грамоты и земские уставные грамоты, которые подписывал царь.

Штат изб состоял из старост, сотских, пятидесятских, целовальников и дьяков. В городах (посадах), а также в волостях, уездах, станах и погостах люди на сходах избирали из своей среды старост (“излюбленных голов”), а также “лучших людей” (целовальников или земских судей). Название “целовальник” появилось из-за того, что при поступлении на службу они целовали крест. Земские избы ведали сбором “окупа” (податей), раскладкой податей между населением, следили, чтобы не было уклонения от несения тягла, следили за сохранением спокойствия, соблюдением таможенных сборов.[[10]](#footnote-10)

В ведении губных старост, избираемых из дворян и детей боярских свободным населением губы (округа), находились тюрьмы с тюремными служителями, палачи, а также выборные от населения сотские и десятские. Целовальники также подчинялись губному старосте. Губные избы ведали уголовным и гражданскими делами на местах.

Все должностные лица местного самоуправления (в определенном смысле систему управления на местах в России cередины XVIв. можно отнести к местному самоуправлению, более того, ее можно считать истоком того земства, которое получило развитие в России второй половины XIXв.) выбирались на неопределенный срок, и население их могло “переменить”. Позднее для них были введены ежегодные выборы.

Конечно, и разумеется, самоуправление в этот период было крайне ограниченным. Деятельность земских и губных изб контролировалась различными отраслевыми приказами, число которых, как и положено в процессе централизации, возрастало, появились новые приказы - Разрядный, Стрелецкий и др. В работе приказов царил бюрократический дух: жесткое подчинение по вертикали и строгое следование инструкциям по горизонтали.

Вместе с тем округ земского старосты представлял собой, как правило, волость или даже одну слободу, вследствие чего местное население дробилось на само обособленные (территориально) анклавы. От участия в земских учреждениях было отстранено дворянство, входившее в состав провинциального общества. Собственно, лишь посадские люди и крестьяне могли выбирать земских старост. Губные старосты избирались только из среды местных дворян.

Классическими образцами самоуправляющихся городских об­щин Древней Руси являются Новгород и Псков. Новгородцы и пскови­чи выработали, по их мнению, наиболее стабильную форму полно­мочного народного собрания. Согласно принимаемым в то время грамотам, для признания вече устанавливался определенный состав участников. Однако инициаторами созыва вече могли выступать как народ в целом, князья, так и отдельные частные лица.

Общественная самодеятельность на уровне местных структур, вплоть до XVI в. не была нормиро­вана законом и фактически развивалась на основе народного обы­чая, сложившихся традиций.

Представителем княжеской власти был так называемый намест­ник - кормленщик. Он собирал подати, совершал имущественные сделки, закреплял исход происходивших в его присутствии судеб­ных разбирательств, но мало занимался вопросами благосостояния населения на вверенной территории.

Низшей административной единицей была волость, во главе которой стоял сотский (сотник), или староста, волость владела землей; крестьяне, признавая верховным собственником великого князя, совместно распоряжались лесами, лугами, землями. Волость «раскладывала» государствен­ные подати и повинности, наместничьи корца. Центром волост­ного управления была волостная канцелярия - казна (столец). Там же решались мелкие судебные дела. Из жителей выделялись свидетели на судебные процессы и судные мужи, участвовавшие в судопроизводстве. Крестьяне-волощане обладали правом про­давать землю.

Волости состояли из крестьянских деревень. Интересы князя в волости представлял дворский. Крестьяне платили натуральный об­рок, отбывали барщину. На­логи начислялись на крестьянский двор, а не на землю.

Значительный вклад в развитие местного самоуправления внес указ Ивана IV под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах» лета 7064 (1555-1556 гг.). Речь фактически шла о про­ведении земской реформы. 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.

Все земские выборные избирались на неопределенный срок, но могли быть переизбраны. Позже были введены ежегодные выборы.

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.

В XVII в., как известно, в Русском государстве произошли функ­циональные изменения в системе государственного управления, что не могло не сказаться на структуре и функционировании местного самоуправления.

Был введен институт воевод как основного звена местного са­моуправления. В 1625 г. в 146 городах с уездами появляются воево­ды, назначенные Разрядным приказом и утвержденные царем. Как правило, они назначались на срок до трех лет и за свою службу по­лучали денежное жалование и поместья. В крупных городах было по несколько воевод.

В XVII в. на большинстве территорий России существовали две формы «самоуправления» - губная и земская. Каждым округом - «губой» - управляли губной староста и его помощники - цело­вальники. В их ведении находились тюрьмы и тюремные служители, палачи, выборные от населения сотские и десятские. Свободное на­селение выбирало губного старосту из дворян и детей боярских, це­ловальников - из черносошных крестьян или посадских.

В 20-30-е гг. XVII в. формируется тип местных приказных учреждений, получивших название воеводских изб (приказных, съезжих). Личный состав съезжих изб разделялся на временную и постоянную части. Первая была представлена воеводами, дьяка­ми, иногда подьячими с приписью, присылавшимися в город на 2 - 3 года. Вторая состояла из местных подьячих, постоянно рабо­тавших в приказных избах.

Губные и земские учреждения получили распространение в основном в городах европейской части России. Но губное управ­ление переживало в XVII в. кризис. Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат.

Данная реорганизация вела к дезинтеграции общества, усилению межсословных противоречий и расколов. В результате преобразований существенно укрепилась бюрократическая централизация. В условиях взаимной оторванности и обособленности мелких местных миров роль московской бюрократии многократно усиливалась.

Наступает XVIIв. - интервенция, смутное время - необходимо наводить порядок, укреплять центр, закручивать гайки. И действительно, даже то малое, слабое самоуправление заменяется на систему управления, при которой местные дела решаются представителями центра. Земские и губные избы, городовые приказчики стали подчиняться назначаемым из центра воеводам. Воеводы назначались Разрядным приказом, утверждались царем и Боярской думой и получали “наказ”, определявший круг деятельности: административные, полицейские и военные функции. Воеводы опирались на специально созданный аппарат (приказная изба) из дьяков, приставов и приказчиков.

Итак, от феодально раздробленной, покоренной татаро-монголами Руси XIIIв., до созданного и сделавшего значительные шаги в своем развитии Московского государства XVIIв. русское государство прошло путь, использовав методы централизации власти, подавляя даже слабую инициативу на местах.

К идее возрождения местного управления вернулся Петр I, приступив к осуществлению широкомасштабного плана реформирования России. В основном оно реализовывалось на уровне сельских общин. Петр заложил основы городского самоуправления. Главный замысел его административной реформы исходил из государственной необходимости и был призван улучшить местное управление в целях укрепления централизованного руководства.

# 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 2.1 Выборы органов местного самоуправления в X-XVII веках

Первыми выборами в средневековой Руси были вечевые собрания. На вече зародились первые выборные традиции, формировались и развивались основы представительной и непосредственной демократии. Для древнерусского государства была характерна борьба вечевых собраний за политическую и экономическую самостоятельность от княжеской власти. В Новгородской земле она завершилась созданием особой формы правления – феодальной республики, которая существовала с XII по XIV столетия. Со второй половины X – начала XI века на территории древнерусского государства начинается быстрый рост городских поселений.

С развитием древнерусской государственности города начинают выполнять не только хозяйственные, но и политические функции. Здесь находится центр управления округой – резиденция князя или его наместника, княжеский суд и его администрация, формировалось ополчение для защиты от нападений извне, велись дипломатические переговоры.

В X – XII веках окончательную форму принимает высший орган власти земель – народное собрание (вече). К участию в вече допускались все свободные граждане – мужчины. На территории Ленинградской области таким городом являлась Ладога, являвшаяся пригородом Новгорода. Управлялась Ладога посадником, который присылался Новгородом. Ладожане, как и новгородцы, собирались на вече и на вечевых сходах решали все важнейшие вопросы. Вторая половина XV века стала периодом создания Российского централизованного государства.[[11]](#footnote-11)

В первой половине XVI века появляется система губных и земских изб. Губные избы занимались карательными и судебными функциями, а земские избы финансово-хозяйственной, судебной и полицейской деятельностью. Их деятельность регламентировалась губными и земскими грамотами. Они определяли категории местного населения, имевшие право участвовать в выборах и выдвигать своих представителей, а также указывали требования к кандидатам, общий порядок их избрания. Порядок выборов в губное самоуправление был сведен к двум основным этапам – общему собранию населения и избранию органа местного самоуправления, состоявшего из 3-4 детей боярских, старост, десятских и 5-6 «лутчих людей».

Процедура завершалась крестоцелованием – присягой к которой приводились новые должностные лица. По окончании выборов список с именами избранных представителей отправлялся в столицу. С 1555 года избранные на должность старосты и целовальника утверждались царем. Проживающие в исторически сложившихся территориальных единицах дворяне и посадские люди избирали на общем сходе открытым голосование главу губного органа.

Функции контроля за выборами выполняли должностные лица Разбойного приказа, этот же приказ и утверждал в должности выборное лицо – губного старосту. Староста непосредственно формировал аппарат, который состоял из целовальников, избиравшихся посадскими и чернотяглыми крестьянами. Каждый губной орган имел специальную канцелярию – губную избу, делопроизводство в которой вел губной дьяк.

Таким же образом избирались земские избы. Но в данном случае в избирательном процессе не участвовали служилые люди, подчинявшиеся непосредственно царю. Во второй половине XVI века избрание должностных лиц местного самоуправления стало своеобразным актом поручительства за избираемого человека со стороны избирателей перед теми лицами и учреждениями, перед которыми ему придется настии ответственность за свои действия.

Мирской выбор был коллективной порукой избирательной группы за избираемого человека. Ликвидация губных и земских учреждений произошла в 1699-1702 годах. Полномочия первых были переданы дворянским коллегиям при воеводах, а вторые были подчинены округам городского самоуправления.

# 2.2 Местное самоуправление в московском царстве

После прекращения деятельности вече и укрепления самодержавия на Руси местное самоуправление не исчезло, но приняло другие формы. Основными реформаторами стал Иван Грозный и его мать Елена Глинская. С исчезновением веча демократия на Руси не исчезла насовсем. Новым этапом развития демократических институтов в Московском царстве стала губная реформа, затеянная в 1539 году матерью Ивана Грозного Еленой Глинской (самому Ивану IV тогда было 9 лет). Были созданы новые органы местной власти – губные и земские избы во главе с губными и земскими старостами. Принципиальная новизна вновь создаваемых органов власти заключалась в том, что они были не назначаемыми, а выборными, причем во время выборов соблюдался принцип представительства от местных сословных групп. Выбранным старостам поручили борьбу с наиболее опасными для государства преступлениями — «разбоями». В соответствии с положениями губной реформы дела о «лихих людях» изымались из ведения наместников и волостелей и передавались в ведение губных старост, которых выбирало провинциальное дворянство, а в черных землях — земских старост «(излюбленных голов)», избиравшихся зажиточным крестьянством. Что же такое «губа» в данном случае? Это наиболее крупный территориальный округ в России ХVI-ХVII вв. Примерно совпадал с волостью, а с ХVI в. - с уездом (хотя, впрочем, иногда губа могла включать и 2 уезда). [[12]](#footnote-12)

Изначально губы существовали далеко не повсеместно (как нечто вроде эксперимента). Кроме того, губные учреждения на местах были созданы не путем ликвидации системы кормлений, а параллельно им, с тем, чтобы постепенно их вытеснить. Кормление - система содержания должностных лиц (наместников, волостелей и др.) за счет местного населения. Она неизбежно порождала произвол и злоупотребления местных властей, заинтересованных в обогащении в период пребывания в кормленщиках. В значительной степени именно необходимостью избавления от этого произвола и была вызвана реформа местного самоуправления. Следующим значительным этапом реформы стал указ Ивана Грозного под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах» лета 7064 (1555-1556 гг.). Кормление было окончательно отменено, в уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные крестьяне (крестьяне, которые несли тягло не в пользу помещиков, а в пользу государства) и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» - земских судей, целовальников. Требования к кандидатам были следующие: прожиточность (т.е. определенная мера состоятельности), грамотность и благонадежность. Делопроизводство вел выборный земский дьяк. В своей работе они опирались на выборных от крестьянской общины - сотских, десятских, пятидесятских. Все земские выборные избирались на неопределенный срок, но могли быть переизбраны. Позже были введены ежегодные выборы. 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.

К середине XVI в. органы губного и земского самоуправления функционировали как минимум в 160 городах России (без учета Украины и Сибири), а к середине XVII в. - в 226 городах. [[13]](#footnote-13)

Характерно формальное сходство с аналогичными процессами в европейских странах, где "вольные права" городам жаловались властью монаршей или феодальной. Уставные грамоты в содержательной части, в основном, совпадали с хартиями вольностей, регламентируя порядок формирования, состав, систему, а также компетенцию отдельных органов и должностных лиц, ответственность последних в случае неисполнения ими своих обязанностей.

Особенностью русского права была более подробная характеристика полицейских и судебных функций. Большие полномочия органов местного самоуправления позволяли минимизировать число чиновников. Во второй половине 17 века население Московского царства составляло 10-12 млн. человек. При этом к середине 17 века в государстве насчитывалось около 80 приказов, численность которых сильно варьировалось – от 3 до 400 человек.

В 1640 году в Москве было 837 приказных людей. В 1660-е годы во всём государстве было порядка 100 дьяков(член приказа в качестве товарища бояр или непосредственный начальник приказа) и 1000 подьячих. К концу 17 века число приказных в Москве возросло до 3 тысяч человек.

Таким образом, страной в 10-12 млн. человек управляло 3 тысячи чиновников. Или по 1 чиновнику на 3-4 тыс. человек населения. Во Франции конца 16 века на службе короля было не менее 30 тыс. чиновников, или 1 чиновник на 670 человек (её население на тот момент было примерно 20 млн.). Очевидно, что в этом плане государственное управление в Московском царстве было значительно эффективней, чем во Франции того времени – именно за счёт широкого самоуправления на местах.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Под местным самоуправлением понимается система регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера на основе самоорганизации, на базе преимущественно, собственных ресурсов.

Муниципальное управление в России имеет длительную историю, хотя и в современном понимании муниципальные образования как обобщенный объект этого управления появились сравнительно недавно. Так, еще VI в. известный византийский историк Прокопий Кесарийский писал: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в демократии, и потому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим». На наш взгляд, в эволюции российского муниципального управления можно выделить ряд следующих этапов.

На первоначальном этапе (начавшемся в V-VI вв.) основой административно-территориального деления на низших иерархических уровнях в России выступали общины, которые и составили основу институционального (патриархального и сословного) управления в России. В ходе неолитической революции, когда происходил переход от присваивающего хозяйства к производящему, управление различными уровнями государства стало приобретать более иерархический структурированный характер. Значительные изменения в политической и социально-экономической сферах привели к организационному формированию различных институтов муниципального управления (советы старейшин, вече). Можно с уверенностью утверждать, что территориальную основу управления в Древней Руси на этом этапе преимущественно составляла вервь (иначе - сельская община). Возникновение первых городов явилось результатом развития торговых связей, а также в силу необратимости создания военных и административных центров. И уже в этот период, как отмечают первые русские летописи, появились традиции вечевых собраний. Так, в известной «Повести временных лет» указывалось, что восточные славяне сохранили одну из наиболее важных традиций вечевого управления - избрание, то есть приглашение на княжение главного должностного лица города. Например, в Новгородском «Начальном своде» с особым вниманием описан механизм действия вече.

Раннее средневековье следует считать вторым этапом в эволюции российского муниципального управления, поскольку он характеризуется становлением принципиально новых институтов городского управления. Предоставление прав на управление являлось вольностью, которой пользовались в древнерусских городах в этот период преимущественно купеческие и ремесленные организации. Так, Ивановская организация в Новгороде была одной из первых купеческих организаций в Европе. Купеческие гильдии в силу того, что городов в Древней Руси в домонгольский период насчитывалось более 300, представляли собой достаточно крупную и динамичную силу в истории городского управления. Гильдии были замкнутыми организациями, основу их деятельности определяли уставы. Так, Устав Ивановской организации декларировал ее независимость в решении собственных дел от боярства, возглавляемого посадником. Действовали купеческие гильдии, как правило, при церквях, сохраняя свою внутреннюю автономию. На данном этапе в качестве основного субъекта городского управления постепенно формируется объединенная торгово-промышленная аристократия наряду с сохранением таких традиционных институтов, как вече и договоры волостных городов с князьями. Устав «Великого князя Всеволода о церковных судах, людях и мерилах торговых» регламентирует взаимоотношения в Новгороде епископа, князя и институтов патриархального управления. Согласно договору князя с городом, за последним сохранялось право использовать эталоны торговых мер и весов, городу также передавались полномочия взимать отдельные пошлины. В условиях феодальной раздробленности институты городского управления трансформировались в государственные органы аристократической боярской республики. Однако заметим, что городское сообщество в целом в этот период не оформилось как субъект муниципального управления, так как город не приобрел имущественных прав на владение, распоряжение городской собственностью, а получил только права по использованию движимого и недвижимого имущества, территориально закрепленного за данным образованием, но эти характеристики уже имели место в конце XI в. в европейских странах. Таким образом, в этот период наиболее развитой формой городского управления в России стало сословное управление.

Новый (третий) этап в развитии муниципального управления начался, по нашему мнению, в ХV-ХVI вв. в период становления Русского централизованного государства. Основанием для такого утверждения можно считать известные административные реформы Ивана IV (Грозного), а также возникновение острой политической и экономической борьбы. Все это вызвало необходимость создания губных и земских органов местного управления. Экономико-социальную основу муниципального управления определили губная реформа, проведенная в 30-е гг. XVI в., а затем земская реформа в 1555-1556 гг. В результате этих реформ городское население постепенно включилось в процесс формирования губных и земских выборных органов муниципального управления. Именно в этот период город сформировался как экономическая система. В XII-ХVII вв. получили значительное развитие сословные органы муниципального управления. Основанием для этого послужили реформы Петра I и формирование торговоремесленного и промышленного населения страны в рамках муниципального управления. В 1699 г. была создана Бурмистрская палата (Ратуша). В ее состав вошли бурмистры, которые избирались посадским населением и прежде всего купечеством. В своей деятельности палата объединяла управление посадскими и торговыми людьми.

На четвертом этапе эволюции произошел крупный прорыв в развитии муниципального управления, и в нем можно особо отметить осуществление реформы городского управления 1718-1724 гг. В соответствии с ними были созданы магистраты -органы управления городом как общественно-территориальной единицей. Городское образование уже можно считать объектом муниципального управления. В 1734 г. города получили права юридического лица, что создало реальные возможности для них добиться финансово-экономической самостоятельности и разграничить их полномочия и полномочия органов государственной власти как таковых.

Таким образом, мы рассмотрели основные моменты истории развития органов местного самоуправления в России 9-17 века.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Боровская М.А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления. Ростов н/Д: Терра, 2002. 450 с.
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. 312 с.
3. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/.
4. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальное управление: справочное пособие. 2-е изд., доп. М.: ИНФРА-М, 2015. 718 с.
5. Ильин И.А. Путь духовного обновления // Путь к очевидности. М., 1993. С. 24-26.
6. Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном референдуме 12 дек. 1993 г.]: офиц. текст. Ст. 130-133.
7. Малыгина С. В. Актуальные проблемы в деятельности органов местного самоуправления // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 86-88.
8. Местное самоуправление - проблемы и перспективы / Под редакцией М.Б.Горного. Приложение к журналу "Северная Пальмира". - СПб, 1997. - 203с.
9. Местное самоуправление в Московском царстве. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://statehistory.ru/9/Mestnoe-samoupravlenie-v-Moskovskom-tsarstve/.
10. Местное самоуправление в России: некоторые вопросы становления и развития: учебное пособие / А.А. Подсумкова. – Поволжская Академия Государственной Службы, 2012. 255 с.
11. Муниципальное управление: Учебное пособие для преподавателя. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: АНХ, 2015. 640 с.
12. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный Закон РФ (от 27.05.2014.-№136) // Парламентская газета. 30.05.-05.06.2014. № 19.
13. О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления: постановление Правительства РФ от 27.12.95 // Рос. газ. 1996. № 27.
14. Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
15. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Учебник - 3-е изд., перераб. и доп. - Ростов-на-Дону: ЮНИТИ, 2015. 720 с.
16. Основы организации муниципального управления: учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. М.: ФОРУМ, 2016. 352с.
17. Петрова С.В., Бабешкова Е.В. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Фундаментальные исследования. 2016. № 6-1. С. 197-201.
18. Петровичева Е.П. История самоуправления в России. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://fondedin.ru/biblioteka/regionalnye-lekcii/vladimirskaja-oblast/56-istoriya-samoupravleniya-v-rossii.html>
19. Пронин А.Ю. Полномочия органов местного самоуправления: состояние и перспективы развития // [Мир современной науки](http://cyberleninka.ru/journal/n/mir-sovremennoy-nauki). № 2 (30). 2015. С. 5 – 7.
20. Савельева И.Г. Возникновение и развитие института местного самоуправления в рамках российской истории. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Saveljeva/>
21. Система государственного и муниципального управления: Учебник - М.: ТК Велби, издательство Проспект, 2016. 640 с.

1. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/. [↑](#footnote-ref-1)
2. Местное самоуправление - проблемы и перспективы / Под редакцией М.Б.Горного. Приложение к журналу "Северная Пальмира". - СПб, 1997. - 203с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Савельева И.Г. Возникновение и развитие института местного самоуправления в рамках российской истории. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Saveljeva/ [↑](#footnote-ref-3)
4. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/. [↑](#footnote-ref-4)
5. Савельева И.Г. Возникновение и развитие института местного самоуправления в рамках российской истории. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Saveljeva/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Местное самоуправление - проблемы и перспективы / Под редакцией М.Б.Горного. Приложение к журналу "Северная Пальмира". - СПб, 1997. - 203с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/. [↑](#footnote-ref-7)
8. Савельева И.Г. Возникновение и развитие института местного самоуправления в рамках российской истории. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Saveljeva/ [↑](#footnote-ref-8)
9. Местное самоуправление - проблемы и перспективы / Под редакцией М.Б.Горного. Приложение к журналу "Северная Пальмира". - СПб, 1997. - 203с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/. [↑](#footnote-ref-10)
11. Зимина Н.В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://sciff.ru/2016/07/16/stanovlenie/. [↑](#footnote-ref-11)
12. Местное самоуправление в Московском царстве. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://statehistory.ru/9/Mestnoe-samoupravlenie-v-Moskovskom-tsarstve/. [↑](#footnote-ref-12)
13. # Петровичева Е.П. История самоуправления в России. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://fondedin.ru/biblioteka/regionalnye-lekcii/vladimirskaja-oblast/56-istoriya-samoupravleniya-v-rossii.html

    [↑](#footnote-ref-13)