

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ  
САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 432 группы  
направления 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского  
Поладова Мекана Кадыркулыевича

Научный руководитель  
доктор юридических наук, профессор \_\_\_\_\_ Н.Н. Аверьянова

Заведующий кафедрой  
д.ю.н., профессор,  
Заслуженный юрист РФ \_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2023

## **Введение**

Местное самоуправление является одним из важнейших институтов гражданского общества и государственного устройства России. История развития законодательства местного самоуправления на территории России насчитывает несколько веков. Отношение к местному самоуправлению в России было меняющимся в зависимости от исторических, политических и социальных условий, которые определялись на протяжении всего периода развития страны.

Современное законодательство о местном самоуправлении является результатом многолетней работы законодателей, специалистов в области государственного управления и права, а также общественных организаций и гражданских инициатив. Развитие местного самоуправления в России представляет собой сложный и многогранный процесс, который охватывает множество вопросов, связанных с организацией, функционированием и контролем за деятельностью органов местного самоуправления.

**Актуальность** данной выпускной работы в настоящее время объясняется несколькими причинами:

– понимание и укрепление демократических принципов: Изучение истории развития законодательства о местном самоуправлении позволяет лучше понять и укрепить принципы демократии на местном уровне. Это важно для создания открытой и ответственной системы управления, которая учитывает мнения и потребности граждан;

– определение прав и полномочий местных органов: анализ исторических этапов развития законодательства о местном самоуправлении помогает определить и закрепить права и полномочия муниципальных органов в современной системе управления. Это важно для эффективного функционирования местного уровня власти и обеспечения баланса между централизацией и децентрализацией;

–совершенствование законодательства: современные изменения в обществе и потребности граждан требуют обновления и совершенствования законодательства о местном самоуправлении. Изучение истории развития помогает определить ошибки и проблемы предыдущих законодательных актов, что в свою очередь способствует разработке более эффективных и адаптированных законов и нормативных актов;

– участие в международных обсуждениях и сравнительный анализ: знание истории развития законодательства о местном самоуправлении в России позволяет активно участвовать в международных обсуждениях и проводить сравнительный анализ с опытом других стран. Это важно для обмена опытом, привлечения лучших практик и принятия наиболее эффективных решений в сфере местного управления.

**Цель** работы заключается в исследовании истории развития законодательства о местном самоуправлении в России.

Сегодня местное самоуправление играет важную роль в жизни общества, позволяет учитывать интересы населения на местном уровне и решать важные социально-экономические и политические задачи. Однако для того, чтобы органы местного самоуправления могли эффективно функционировать и отвечать на потребности граждан, необходимо иметь качественное и современное законодательство, которое соответствует сложившейся практике и учитывает современные вызовы и требования.

Для достижения указанной цели в рамках планируется решить следующие **задачи**:

– рассмотреть исторические предпосылки возникновения местного самоуправления в России;

– определить этапы развития законодательства о местном самоуправлении в России;

– проанализировать основные нормы и принципы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления;

– провести анализ современного состояния законодательства о местном самоуправлении и его соответствия современным условиям;

– определить перспективы развития законодательства о местном самоуправлении в России.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Тема истории развития законодательства о местном самоуправлении в России достаточно хорошо исследована в научной литературе и академических источниках. Существует значительное количество посвященных и включающих в себе данную тему исследований, работы: Н.Н. Аверьяновой, Н.В. Постовой, Н.В. Бровченко, В. И. Васильева, А.Р. Лаврентьева, Г.Н. Комковой, И.А. Коннова, И. Д. Беяева, И.А. Исаева, О.С. Грачевой, Н.Г. Якушева, А.А. Ивановой, А.В. Мильто, А. М. Сафронова, Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина и др.

**Объектом исследования** является сам процесс и эволюция законодательных актов, нормативных документов и институтов, регулирующих местное самоуправление в Российской Федерации на различных этапах истории.

**Предмет работы** составляют законодательные акты о местном самоуправлении в различные периоды и этапы истории России. Основной фокус исследования будет на развитии правового регулирования местного самоуправления, изменениях в полномочиях и статусе местных органов власти, а также взаимодействии между центральной и местной властью на разных исторических этапах.

**Методы исследования.** В процессе проведения исследования использовались такие методы как метод анализа и синтеза, метод сравнения, исторический метод, формально-логический метод, диалектический метод, метод обобщения.

Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих в себя восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## Основное содержание работы

*В параграфе 1.1 «Зарождение местного самоуправления в России в эпоху Киевской Руси» Главы 1 «История формирования местного самоуправления в России до 1917 года» фундаментальные исторические начала по формированию и зарождению местного самоуправления в России в эпоху Киевской Руси.*

Исторический период древней Руси можно разбить на три группы земель. Первая группа - Галицко-Волынские земли - характеризуются тем, что с конца XII века боярская власть начала превалировать над властью князя и народного собрания. Бояре присваивали себе право распоряжения княжеским столом в обход веча. Вторая группа земель - северо-восточная Русь - включает в себя Ростово-Суздальскую землю, Рязанскую и Черниговскую, где доминировала княжеская власть, которая усиливалась во внутреннем управлении. Наконец, третья группа земель - северо-западные волости - характеризуется преобладанием вечевой формы власти <sup>1</sup>. Такое государственное устройство установилось в Новгороде, Пскове, Вятке, Полоцке и частично в Смоленской земле. Она была более демократичной, сильной боярской власти здесь не было, а также экономические условия тут препятствовали образованию крупного боярства или большим городским общинам.

*В параграфе 1.2 «Формирование законодательства о местном самоуправлении в период становления и развития Московского государства»* Первый значительный этап реформы был связан с указом Ивана Грозного в 1550 году, в котором были определены категории крестьян и их правовой статус. Помещичьи крестьяне оставались без изменений, они продолжали нести тягло в пользу своих помещиков, а крестьяне на государственных землях (черносошные крестьяне) получили некоторые льготы, в частности, право на передачу земельных участков.

---

<sup>1</sup>Ключевский В. О. Курс русской истории М.: Издат АЛЬФА! КНИГА, 2019 — 1197 с.

Следующий важный этап реформы был связан с указом о кормлениях и службах, который был принят Иваном Грозным в 1555-1556 годах. Этот указ окончательно отменил систему кормления и ввел выборность в управлении местными делами. Черносошные крестьяне, а также посадские люди, которые на тот момент несли тягло в пользу государства, получили право выбирать своих «излюбленных голов» и «лучших людей», которые занимали должности земских судей и целовальников.

*В параграфе 1.3 «Земская реформа в России конца 19 века»* исследуются базовые основы Земская реформа в России конца 19 века как фундаментальная основа местного самоуправления.

В начале 1864 года было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях, которое предполагалось внедрить в 33 губерниях Российской империи. Этот документ предусматривал отмену всех мест, которые до этого времени занимались вопросами земских повинностей, общественного призрения и народного продовольствия, таких как дорожные комиссии, больничные советы и другие.

До этого времени все дела, относящиеся к местному хозяйству губерний и уездов, находились в ведении дворянского самоуправления. Все эти дела были изъяты и переведены под контроль земских учреждений. Документ был запланирован для распространения на другие области в будущем.

«Итак,— писал В. И. Ленин,— земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством».

*В параграфе 2.1 «Начальный этап становления законодательства о местном (территориальном) самоуправлении в советской России» Главы 2 «Законодательство о местном (территориальном) самоуправлении в СССР»* исследуется порядок подготовки начального этапа становления

законодательства о местном (территориальном) самоуправлении в советской России.

Начальный этап становления законодательства о местном (территориальном) самоуправлении в советской России связан с периодом Октябрьской революции и Гражданской войны. В эти трудные времена, когда государственная власть находилась в руках большевиков, возникла реальная потребность в обеспечении управления на местах для решения насущных потребностей народа и поддержания государственной стабильности.

Первые шаги в области местного самоуправления сделаны в 1917 году, когда были созданы Рабочие и солдатские депутатские советы – организации, осуществлявшие управление на местах и избиравшиеся непосредственно населением. Однако формат МПС ограничивался исключительно ролевыми функциями и инициативами для регулирования жизни в городах и селах.

В 1968 году был принят закон РСФСР «О поселковом, сельском совете народных депутатов РСФСР», но его положения были в основном декларативного характера.

Важно отметить, что в прошлом инициативы граждан, которые раньше работали с органами самоуправления, перевели в другие формы – общественные организации, которые не имели властных полномочий. В этот период происходил рост общественных форм самоорганизации населения. Термин "местное самоуправление" начал использоваться для обозначения любых форм самоорганизации граждан, без учета властных полномочий.

*В параграфе 2.2 «Развитие законодательства о местном самоуправлении после конституционной реформы 1977 года» исследуется порядок подготовки и развития законодательства о местном самоуправлении после конституционной реформы 1977 года.*

Конституция СССР<sup>2</sup>, принятая в 1977 году, действовала до распада Советского Союза в 1991 году, при этом многие изменения были внесены в

---

<sup>2</sup>Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (КонсультантПлюс)

период «перестройки», особенно в последние годы (1988-1990) Советского Союза. Однако для регулирования органов местного самоуправления конституционные положения долгое время оставались стабильными. Как отмечает С.А. Авакьян еще в 1980 г, «новый Основной Закон следует принципу преемственности и главное внимание уделяет основополагающим началам статуса местных Советов. В частности, усилена характеристика государственно-властной природы Советов, она отражает их ответственность за всестороннее развитие подведомственной территории, в ней значительно расширены их возможности по отношению к предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения, тем самым повышен авторитет местных органов власти. В этом плане Конституция СССР отразила общую тенденцию в правовом регулировании деятельности местных Советов, характерную для новейшего законодательства об этих органах власти»<sup>3</sup>

В 1968 году были утверждены новый закон РСФСР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР<sup>4</sup>» и «О районном Совете народных депутатов РСФСР<sup>5</sup>», которые стали основой для деятельности местных Советов<sup>6</sup>. Они были созданы на основе соответствующих общесоюзных актов в соответствии с Конституцией 1977 года. Эти законы были разработаны для улучшения условий жизни в советском обществе и были действительны с конца 1970-х до начала 1980-х годов.

К середине 80-х годов страна совершила ряд действий, которые помогли высшему руководству говорить о системе социалистического самоуправления народа в стране. Эти действия позволили людям иметь больше возможностей для участия в управлении и принятии решений в государственной и

---

<sup>3</sup>Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. М.,1980. С. 89.

<sup>4</sup> О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР:Закон РСФСР от 19.07.1968

<sup>5</sup> О районном Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 29.07.1971  
Консультант Плюс [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>6</sup>Сырых В.М. История государства и права. Советский и современный периоды. – М., 1999. С. 389.



общественной жизни<sup>7</sup>. В 1989 году был запущен процесс создания закона о местном самоуправлении. Этот законопроект был создан с целью передать власть на местный уровень. Под лозунгом «Вся власть Советам»<sup>9</sup> апреля 1990 года был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>8</sup>.

Итоги Окончательную точку в процессе ликвидации советской модели поставил Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года "О реформе местного самоуправления в РФ", который провозгласил прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передал соответствующим органам местной власти.

*В параграфе 3.1 «Законодательство о местном самоуправлении в период 1993-1995 г.г.»* исследуется и анализируется Законодательство о местном самоуправлении в период 1993-1995 г.г как основы и исходные начала для современной законодательной базы местного самоуправления.

В период с 1993 по 1995 годы проводились значительные законодательные реформы, направленные на создание нормативной базы местного самоуправления и его развитие в соответствии с демократическими принципами.

Как было сказано предыдущей главе этой работы Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР"<sup>9</sup> включал много прогрессивных идей, которые помогли укрепить демократические принципы в местном самоуправлении. Однако при его использовании были выявлены новые правовые трудности, связанные с определением компетенции местных органов. Многие полномочия, предоставленные этому закону, не имели регулирующего законодательства и могли быть применены только организационно, регулируя формы и способы действия местных органов.

---

<sup>7</sup>Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. – М., 1987. – Т.2. – С. 130.

<sup>8</sup>Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР:Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 Консультант Плюс

<sup>9</sup>О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 (с изменениями от 24 июня, 22 октября 1992 г., 28 апреля 1993 г.)

В осень 1993 года возник серьезный конфликт между правительством и парламентом, что ставило страну перед выбором между миром и войной. Конечным результатом стало изменение представительной структуры власти, с передачей её функций на местах в руки исполнительной власти - местным администрациям.

Принятие новой Конституции Российской Федерации было первым шагом в разрешении кризиса власти, благодаря чему удалось достичь максимально мягкого выхода из политической затруднительной ситуации. Эта Конституция очень существенно повлияла на формирование и дальнейшее развитие местного самоуправления и законодательства местного самоуправления в России.

Тем самым на конституционном уровне было впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения.

В параграфе *"3.2. Законодательство о местном самоуправлении в период 1995-2003 г.г."* говорится о том, что в целом, законодательство о местном самоуправлении в период 1995-2003 годов является важным этапом в развитии муниципальных образований в России. Несмотря на определенные проблемы и недостатки, в этот период были приняты законы и изменения, которые позволили улучшить организацию местного самоуправления и расширить компетенцию муниципальных органов власти.

Одним из первых законов, принятых в этот период, был Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>10</sup>. Он определял правовые основы местного самоуправления, устанавливал порядок образования и функционирования муниципальных образований, а также распределял компетенцию между органами государственной власти и местного самоуправления.

---

<sup>10</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ

Федеральный закон также определяет основы муниципального законодательства. Муниципальное законодательство является частью правовой системы Российской Федерации и устанавливает правила и нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления. Оно принимается органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией и в пределах, определенных федеральным законом.

*В параграфе 3.3. Основные тенденции развития действующего законодательства о местном самоуправлении.* Основные тенденции развития действующего законодательства о местном самоуправлении отражают стремление к укреплению и расширению роли местных органов власти. В последние годы наблюдается повышенный интерес к децентрализации и передаче большей полномочий на местный уровень. Законодательные изменения направлены на обеспечение более широких прав муниципальных органов и увеличение их автономии в принятии решений. Кроме того, существенное внимание уделяется повышению прозрачности и открытости местного самоуправления, а также включению граждан в процесс принятия решений через механизмы общественного участия. В целом, развитие законодательства о местном самоуправлении стремится к созданию эффективной системы государственного управления на местном уровне, способствующей развитию регионов и повышению качества жизни граждан.

## Заключение

В заключении можно сделать вывод, что история развития законодательства о местном самоуправлении в России имеет большое значение для понимания современной системы местного самоуправления в стране. Рассмотрев основные этапы развития данной сферы, можно сделать вывод о том, что законодательная база местного самоуправления формировалась в условиях кардинальных изменений в политической, социальной и экономической жизни России.

Первые законодательные акты, регулирующие местное самоуправление, появились в России в начале XIX века. Однако до революции 1917 года в России не существовало полноценной системы местного самоуправления. В период советской власти местное самоуправление было заменено на административную систему, однако после распада СССР на территории России было восстановлено местное самоуправление.

Основными законодательными актами, регулирующими деятельность органов местного самоуправления, стали Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Рассмотрев историю развития законодательства о местном самоуправлении, можно отметить, что основными проблемами, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления, являются недостаточная самостоятельность и финансовая зависимость от государства, а также недостаточная эффективность деятельности.

Однако за последние годы были приняты некоторые законодательные акты, направленные на устранение этих проблем. Например, в 2014 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором было установлено, что органы местного

самоуправления должны обеспечивать участие граждан в принятии решений, а также предоставлять им возможность влиять на принимаемые решения. В 2019 году был принят Федеральный закон «Об особенностях организации местного самоуправления в городском округе Красногорск Московской области», который вводит новую форму муниципального образования - городской округ. Этот законодательный акт дает больше возможностей местным органам самоуправления для решения важных вопросов на местном уровне.

Однако, в то же время, существуют и проблемы, которые необходимо решать в области местного самоуправления. Одной из главных проблем является неравномерность уровня развития муниципальных образований в России. Некоторые из них имеют хорошо развитую инфраструктуру и высокий уровень жизни населения, тогда как другие, наоборот, страдают от отсутствия средств и кадров для реализации своих задач. Это приводит к ситуации, когда нарушаются права граждан на равный доступ к услугам и возможностям развития в разных регионах.

Другой проблемой является отсутствие должного контроля за деятельностью муниципальных органов власти со стороны вышестоящих органов государственной власти. Некоторые муниципалитеты могут использовать свои полномочия неэффективно или даже злоупотреблять ими, что может приводить к нарушениям прав граждан и нарушению закона. Поэтому необходимы меры, которые позволят контролировать деятельность муниципальных органов и своевременно реагировать на нарушения закона.

Также существуют проблемы с финансированием муниципальных образований. Нередко они не имеют достаточного финансирования для реализации своих задач и функций. Это может привести к недостатку качественных услуг для населения, а также к ухудшению инфраструктуры и экологической ситуации в муниципалитетах. Однако принятие некоторых законодательных актов в последние годы говорит о том, что государство

стремится устранить эти проблемы и создать благоприятные условия для развития местного самоуправления в России.

В целом, можно сказать, что законодательство о местном самоуправлении в России продолжает развиваться и улучшаться, и в настоящее время обеспечивает более широкие возможности для реализации полномочий муниципальных образований. Однако, существуют и проблемы, которые необходимо решать для обеспечения равного доступа граждан к услугам и возможностям развития в разных регионах, а также для обеспечения эффективного контроля за деятельностью муниципальных органов власти и улучшения финансирования муниципальных образований. Для этого необходимо продолжать работу над совершенствованием законодательства, а также развивать механизмы контроля и управления в муниципальных образованиях. Важно также улучшить информированность граждан о возможностях участия в муниципальном управлении и повысить их активность в этой сфере. Только тогда можно достичь полной реализации принципов местного самоуправления и создать благоприятные условия для жизни и развития граждан во всех регионах России.

Кроме того, в последнее время наблюдается увеличение внимания к развитию электронного самоуправления, которое может значительно упростить взаимодействие между гражданами и органами местного самоуправления, повысить прозрачность и эффективность процессов принятия решений на местах.

В конце автореферата, по заданной теме, можно сказать, что история развития законодательства о местном самоуправлении в России демонстрирует важность этой сферы для развития страны в целом. Успешное развитие муниципальных органов власти может значительно улучшить качество жизни населения и повысить эффективность решения региональных и местных проблем. Поэтому важно продолжать улучшать законодательство и совершенствовать механизмы его реализации на практике.