УДК: 352(94)47
Малявкина Наталия Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: nata-m-orel@mail.ru
Сизов Алексей Васильевич – магистр, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: orsu74@mail.ru

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье обобщён исторический опыт организации местной власти в дореволюционной России, в советский и постсоветские периоды. Авторами обосновывается, что представительство на уровне местного самоуправления в России исторически сложилось таким образом, что на отдельных этапах органы, реализовывающие интересы населения осуществляли свои полномочия не по инициативе самих граждан проживающих на территории, а наоборот сверху в низ – по воле государства.

Также, изучены особенности действующего законодательства, регулирующего структуру органов муниципальных образований в современный период.

Ключевые слова: земское и городское самоуправление, органы местного самоуправления, представительный органы местного самоуправления, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

MALYAVKINA N.V. – Candidate of Juridical Sciences, Docent, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: nata-m-orel@mail.ru
CIZOV A.V. – Master student, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: orsu74@mail.ru

HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS IN RUSSIA

The article summarizes the historical experience of the organization of local government in pre-revolutionary Russia, in the Soviet and post-Soviet periods. The features of the current legislation governing the structure of municipalities in the modern period are studied. The authors substantiate that representation at the level of local self-government in Russia has historically developed in such a way that at certain stages the bodies that implement the interests of the population exercised their powers not at the citizens' initiative living in the territory, but vice versa from the top to the bottom - at will of the state.

Keywords: local and city self-government, local self-government bodies, representative local self-government bodies, executive-administrative local self-government body.

В течение всего периода создания огромной Российской империи, ее социалистического периода, становления и развития Российской Федерации в стране наблюдаются институты народной власти в различных формах и проявлениях. Представительство на уровне местного самоуправления в России исторически сложилось таким образом, что на отдельных этапах органы, реализовывающие интересы населения осуществляли свои полномочия не по инициативе самих граждан проживающих на территории, а наоборот сверху в низ – по воле государства.

Александром II Положением 1864 года о земских учреждениях и Городовым положением 1870 года было введено местное самоуправление в общепринятом смысле, которое дало толчок к его дальнейшему развитию. При этом, следует отметить, что зачатки самоуправления встречаются на более ранних этапах исторического развития. Впервые в истории российского государства выборы были построены на всесословном начале. Отмена крепостного права, повлекла за собой преобразования позволяющие «разбавить» узкодворянский характер формирования подобного рода органов.

Местное самоуправление было образовано в границах административно-территориальных единиц – уезда, губернии и отдельно города. На уездном уровне были созданы уездные и губернские земские собрания во главе с председателем (предводителем дворянства) и они являлись представительными органами, избивающимися на три года. Текущей работы занимались уездные и губернские управы, которые были подотчетны уездным и губернским земским собраниям, являющиеся исполнительными органами власти.

Термин «самоуправление» в конце XIX в. употреблялся в двух значениях. В одном случае, под самоуправлением понималось правительство избираемое народом и зависящее,

тем самым от него, а в другом – заведование и управление хозяйственными вопросами самим населением муниципальной административной единицы, в которой оно проживает. Второе значение было более распространенное. «Земская самодеятельность», привела к децентрализации управления и развитию начал местного самоуправления, используя определенные достижения европейского законодательства.

По Закону 1864 г. уездные земские собрания были всесословными, образовывались из земских гласных, избираемых: уездными землевладельцами, городскими избирателями и сельскими обществами. Гласными именовались избранные лица являющиеся членами земского собрания.

Выборы проводили соответственно на трех избирательных съездах. Выборы у крестьян не были прямыми, так как гласные избирались у крестьян на съезде выборных от сельских обществ. Не участвовали в таких выборах лица до двадцати пятилетнего возраста, опороченные по суду или общественному приговору, находящиеся под уголовным следствием, а также иностранные граждане.

В состав губернского земского собрания входили гласные, избираемые уездными земскими собраниями из своего состава. Избирались гласные на три года в сроки, установленные министром внутренних дел.

Необходимыми условиями земских собрания было то, что они должны избираться их местных жителей, их число составляло от 10 до 96; члены собрания должны были взаимодействовать с жителями, т.е. сохранять с ними непосредственную связь, что бы выполнять свое главное предназначение – представлять интересы местного населения [3, С. 330].

Многоступенчатость выборов губернского земского собрания из числа членов уездного собрания напоминает выборы представительных органов местного самоуправления муниципального района на современном этапе. В соответствии со ст.35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального района может формироваться из числа из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Городовое положение 1870 г. было направлено на повышение гражданской активности местного населения. Городская дума избиралась раз в четыре года, являясь высшим представительным органом, который возглавлял городской голова. Данным органам совместно с управами поручалось заведование местными делами, а именно: имуществом, капиталами и денежными сборами земства, развитием местной торговли и промышленности, содержанием зданий, сооружений и путей сообщения, решением вопросов народного образования и здравоохранения, благотворительности и прекращения нищенства и т.д.

Земские учреждения не подчинялись местной правительственной администрации, но

постоянно находились под контролем министра внутренних дел и губернаторов. Однако в рамках своих полномочий были самостоятельны. Такая система управления на местах позволяет говорить о существовании сразу двух систем управления на местах: государственного управления и земского, городского самоуправления.

Александром III в период царствования были пересмотрены Земское положение (12 июня 1890 г.) и Городовое положение (11 июня 1892 г.). Целью его реформ являлось признание земского дела государственным, объяснялось это отсутствием единства в действиях правительственных и земских властей и присутствием в их отношениях противоречий и неприязни.

В результате существенно уменьшило круг лиц, имеющих право избирать. В представительных органах земского самоуправления была усилена роль дворянства. Крестьяне уже не могли напрямую избирать гласных, так как губернатор из избранных крестьянами кандидатов назначал свою кандидатуру. Представительные органы местного самоуправления попадали под контроль государственных чиновников, нарушив равновесие в пользу государственных органов власти. С усилением правительственного воздействия органы местного самоуправления внешне стали приобретать черты государственных органов.

В соответствии с Положениями 1890 и 1892 гг., система земского и городового самоуправления, обладала следующим составом.

К органам губернского земства относились губернское земское собрание и губернская земская управа. Возглавлял данное собрание председатель, который назначался царем из гласных и был предводителем дворянства. Численность собраний была от 29 до 62 человек, в него входили лица по должности решающие вопросы относительно государственного имущества, государственных сборов в пользу земств и т.д. К обязанностям губернских представительных учреждений относили вопросы губернии в целом.

Губернская земская управа состояла из председателя и её членов, от двух до шести избираемых губернским собранием не только из гласных, но лиц, обладающих правом участвовать в земских избирательных собраниях. Быть председателем управы мог только дворянин либо данный представитель должен был иметь высшее образование, такие требования как раз относились к государственным служащим.

Из числа гласных и лиц, имеющих право участвовать в земских выборах, избирались комиссии, которые решали вопросы, входящие в полномочия земств.

Земские учреждения уезда состояли из земского собрания и земской управы с учреждениями при ней. Формировались земские с собрания уезда из гласных и членов, входящих по должности, например председателя управления государственного имущества. Председателем такого собрания был уездный предводитель дворянства. Органом управления была уездная земская управа, которая состояла из председателя и нескольких членов, избранных из числа членов уездной земской управы. Для осуществления своих полномочий было представлено право облагать население денежными сборами, и вводить повинности по содержанию дорог, по обеспечению

квартир уездной полицией. Сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на торговлю, с проезжающих лиц по земским дорогам и т.д.

Органы городского самоуправления состояли из городской думы и городской управы. В состав городской думы входили не только выборные гласные, но и председатель уездной управы, и депутат от духовного ведомства. Органом городского управления являлась городская управа, численность, которой была, как и в выше указанных исполнительных органах от двух до шести человек. Избирали членов управы из состава и лиц, имеющих право участвовать в городских выборах. Председателя городской управы избирали из числа членов городской думы, который именовался городской голова. В компетенцию органов городского самоуправления входило удовлетворение потребностей населения. Городские думы обладали правом устанавливать сборы с недвижимого имущества, с заведования трактирами и т.п.

Таким образом, земские собрания или городская дума представляли собой представительный орган, а земские учреждения (управы) исполнительно-распорядительные органы. Председателем в земских собраниях обязательно был предводитель дворянства.

Гласный имел право отказаться от своего звания. В отличие от Положения 1864 г. в Положении 1890 года было прописано, что никто не мог уклониться от присутствия на собрании без уважительных причин, к таковым относилась: тяжелое заболевание, смерть близких родственников, особые занятия по госслужбе. О причине отсутствия депутат письменно извещал председателя.

Городская дума в соответствии с Городовым положением могла проводить не менее 4 и не более 24 заседаний в году [3, С. 72]. Кроме очередных заседаний, могли назначаться и чрезвычайные (экстренные) земские собрания, обычно проводимые по разрешению чрезвычайных (экстренных) собраний по инициативе губернатора.

Открывал и закрывал губернские собрания губернатор, а уездные – председатели собраний. Дела, рассматриваемые на собраниях, поступали по предложению губернатора, председателя или членов собрания и по просьбам, и жалобам земских избирателей. Для предварительного рассмотрения этих предложений создавались из числа гласных особые комиссии.

Работа в земских собраниях происходила открыто и публично, на них мог присутствовать любой желающий, а так же по распоряжению приглашались специалисты сведущие в обсуждаемых вопросах, не входящие в состав собрания. Заседания были открытыми и освещались в периодической печати. Решения на собраниях принимались открытым голосованием, а избрание и принятие решений об устранении от должностей или о предании суду членов земских учреждений производилось закрытым голосованием.

Предварительно перед вынесением вопросов на обсуждение и голосование дела рассматривались на специальных предварительных комиссиях, создаваемых из гласных. Со временем число комиссий возрастало и к постоянным комиссиям относились: ревизионные комиссии, общие, протестные, докладные, юридические, технические и другие.

Следует отметить, что правительство не

финансировало деятельность представительных органов, существовавших самостоятельно за счет сборов, которыми земство самостоятельно облагало население [1, С. 31]. Земцы устанавливающие налоги являлись их плательщиками, основанием для увеличения налогового бремени являлась ценность и доходность имущества.

Органом надзора за земскими и городскими органами местного самоуправления были специальные губернские органы по земским и городским делам присутствия. В компетенцию данного органа входил анализ вопросов законности постановлений и распоряжений управ, ответственности должностных лиц земского и городского самоуправления и других, связанных с деятельностью органов местного самоуправления вопросов.

Деятельность представительных органов земств в целом была направлена на обеспечение жизнедеятельности населения, увеличение производительности местного хозяйства, приспособление его к нуждам рыночного производства и поддержку крестьянского хозяйства [2, С. 39]. Емешов В.И. отметил три связанных между собой направления: продовольственное дело, земская агрономия и кооперация. Развитие земств связано с расцветом сельского хозяйства. Земства в Тверской и Московской области оказывали помощь в покупке земли крестьянам. В Перми и Вятке оказывали помощь в приобретении улучшенного земледельческого орудия. Для предотвращения последствий неурожая при земствах создавались продуктовые склады и магазины [5, С. 26].

Земские сельскохозяйственные склады выдавали кредит в виде различных товаров: инвентаря, удобрений, строительных материалов. Земская агрономическая организация к началу XX века насчитывала более полутора тысяч членов и тесно сотрудничала с кооперативным движением. В период земств были образованы земские кассы мелкого земельного кредита [2, С. 39].

После революции в период социалистического этапа развития России нижестоящие органы власти стали подчинять вышестоящим [6, С. 161- 167], что не дало возможности в существовании местному самоуправлению.

В первые месяцы строительства советского государства доминировала власть на местах. Это было время появления областных, губернских и уездных республик во главе с собственными Советами народных комиссаров [3, С. 68]. Однако в основу Конституции РСФСР 1918 года был положен принцип единства власти и подчинения ее центру. После принятия Конституции СССР 1936 и Конституции РСФСР 1937 местные представительные органы государственной власти стали именоваться Советами.

Попытки развития органов местной власти были сделаны в конце 1980-х годов, когда общество осознало и ощутило оторванность местных органов от интересов населения. Данное время характеризуется двойным подчинением исполнительных органов местным Советам, которые их формировали и одновременно подчинялись органам вышестоящих Советов.

Реформирование системы власти в России началось с принятия Верховным Советом СССР Закона СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», именно в данном законе

впервые в нормативном акте было дано понятие «местное самоуправление». Координировать деятельность органов муниципальной власти в лице представительных органов были призваны местные Советы. Депутаты данного органа не должны были работы в исполнительно-распорядительных органах, которыми являлись исполкомы.

Закон дал существенный толчок в развитии местного самоуправления, но отсутствие чёткого механизма распределения полномочий между исполнительными и представительными органами муниципальной власти приводили к постоянным конфликтам. В свою очередь, и субъектам Российской Федерации затруднительно было оперативно установить разграничение полномочий между государственной и местной властью, так как законодательные нормы федерального уровня носили рамочный характер.

Подобного рода разногласия были разрешены с принятием Закона РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации», когда завершилось существование исполкомов, заменённых местными администрациями. С этого момента начался процесс реформирования органов власти на муниципальном уровне. Местные советы, в особенности городские и районные стали полноценными органами местного самоуправления. Закон 1991 года устранил недостатки предыдущего нормативного акта, порождающего конфликты между представительными и исполнительно-распоря-дительными органами власти.

Законом РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» предусматривалась многоуровневость местного самоуправления, связанная с административно-территориаль-ным делением и организацией данной власти по территориальному признаку. Подотчетность в пределах компетенций местных администраций вышестоящим исполнительно-распо-рядительным органам по-прежнему сохранялась.

С осени 1993 г. с принятием ряда указов Президента функции представительной власти на местах были переданы местным администрациям. С этого момента представительная власть начала формироваться в виде дум, муниципальных комитетов, собраний представителей и др. [4, С. 18–23]. Указом Президента РФ от 21 марта 1994 г. «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» были разграничены полномочия представительных собраний (советов) и глав администраций. Главы администраций наделялись широким кругом вопросов. Представительная власть на основании Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» формировалась несколькими способами:

- в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек представительный орган мог не формироваться. Местное самоуправление осуществлялось непосредственно населением через собрания, сходы и выборных глав местного самоуправления;

– в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек выборными органами местного самоуправления являлись собрания представителей, а также главы местного самоуправления (главы администраций);

– в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек органами местного самоуправления являлись собрания представителей и глава администрации, назначаемые главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, или избираемый населением глава местного самоуправления;

- в случае, если объединялось несколько городских и сельских поселений в муниципальный район, создавался единый орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов самоуправления городских и сельских поселений.

С принятием Конституции РФ заложенный принципы местного самоуправления, отчасти был подкреплен предшествующими изменениями в законодательстве, однако данные нормы серьезно искажались в актах субъектов Российской Федерации, которые были не готовы к самостоятельности и независимости органов местного самоуправления.

Принимая Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 г., законодатель попытался конкретизировать конституционные нормы: о приоритете представительных органов местного самоуправления; об организации местного самоуправления на территории муниципального района и т.п. Однако, получить быстрый эффект от реформирования местной власти не удалось. Это было связано с тем, что становление местного самоуправление проходило в неблагоприятных финансово-экономических условиях, делегированные государственные полномочия не финансировались органами государственной власти, было достаточно много недоработок в компетенции органов местного самоуправления и их взаимоотношениях с органами государственной власти, которые периодически «посягали» на самостоятельность законодательными актами субъектов.

Необходимость пересмотра данного Закона была очевидной. Новый этап в реформе местного самоуправления начался с принятия Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем четко установлена структура органов местного самоуправления, которую составляет представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления как было указано выше, должна излагаться в уставе муниципального образования. Наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательной, за исключением «малочисленных» муниципальных образований, где представительный орган поселения не формируется, при условии, если чис-

ленность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В данном случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и менее 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, и его полномочия осуществляются сходом граждан.

Наличие органов местного самоуправления на современном этапе обеспечивает децентрализации управления, которая делает местное самоуправление более пригодным к обеспечению интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, так как текущее, оперативное управление муниципальным образованием должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессиональных кадров.

Библиография:

1.Абрамов В.Ф. Земский бюджет // Банковские услуги. – 1996. – № 3. – С. 30– 35.

2.Емешов В.И. Проблемы формирования и деятельности представительных органов местного самоуправления: дисс… канд. юрид. наук. – Йошкар-Ола, 2009. – 207с.

3.Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации/ О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев: учеб. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: Проспект, 2010.– 672с.

4.Малявкина Н.В., Червинская А.П. Исторические предпосылки введения в правовой оборот термина «муниципальное образование» // Вестник Поволжского институту управления. –2017. – № 2 (Том 17). – С. 17– 23.

5.Пирумова Н. Об истории появления земств в России , их делах и возможностях// Родина. - 1992. – № 8/9. – С. 25– 27.

6.Юдахина И.В. Становление местного самоуправления в России // Вестник Военного университета. – 2009. – №4(20). – С.161 – 167.

7. Matveeva E., Malyavkina N. Formation of comprehensive evaluation of the efficacy of the legal status of a municipal officer // Modern European Researches. – 2016. – № 1. – С. 51-55.

References:

1.Abramov V.F. Zemskij byudzhet // Bankovskie uslugi. - 1996. - № 3. – p.p. 30-35. (In Russ.)

2.Emeshov V.I. Problemy` formirovaniya i deyatel`nosti predstavitel`ny`x organov mestnogo samoupravleniya: diss… kand. yurid. nauk. – Joshkar-Ola, 2009. – 207p. (In Russ.)

3.Kutafin, O.E. Municipal`noe pravo Rossijskoj Federacii/ O.E. Kutafin V.I. Fadeev: ucheb. – 3-e izd., pererab i dop. – M.: Prospekt, 2010.– 672p. (In Russ.)

4.Malyavkina N.V., Chervinskaya A.P. Istoricheskie predposy`lki vvedeniya v pravovoj oborot termina «municipal`noe obrazovanie» // Vestnik Povolzhskogo institutu upravleniya. –2017. № 2 (Tom 17). – p.p. 17– 23. (In Russ.)

5.Pirumova N. Ob istorii poyavleniya zemstv v Rossii , ix delax i vozmozhnostyax// Rodina. - 1992. - № 8/9. – p.p. 25– 27. (In Russ.)

6.Yudaxina I.V. Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Rossii (istoricheskij opy`t i sovremenny`e tendencii) // Vestnik Voennogo universiteta. – 2009. – № 4 (20). – p.p. 161 – 167. (In Russ.)

7.Matveeva E., Malyavkina N. Formation of a comprehensive legal officer of a municipal officer // Modern European Researches. - 2016. - № 1. - p. 51-55. (In Russ.)