

КУЛЕМЗИНА ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА
(КУЗГТУ)
**ОТ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ К МУНИЦИПАЛЬНОМУ
САМОУПРАВЛЕНИЮ**

История Российского государства убедительно показывает, что структура государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления.

На данный момент нет единого мнения о времени зарождения российского самоуправления. Одни авторы относят зарождение ко времени становления и развития общинного строя у славян, другие же ведут отчет от ранней до монгольской Руси (X-XI вв.).

Центр идеи вечевого правления был организован в двух русских феодальных республиках - Новгороде и Пскове, которых ликвидировали уже во времена Ивана Грозного, где считали вече органом народной власти. Из Новгородской республики идут первые идеи об общественной самостоятельности как основе власти.

Имеется еще одна авторская группа, которая связывает основы зарождения российского самоуправления с первой земской реформой царя Ивана IV в середине XVI в. Они считают, что именно с этого момента стало развиваться местное самоуправление в России. [1]

Главный этап реформирования местного самоуправления, был связан с деятельностью Александра II. Это крестьянская реформа, земская реформа, а также городская реформа. Резкая потребность в особых местных органах появилась в 50-х гг. 19 в., в это же время разрабатывалось положение об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Реформы были направлены на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления. Именно эти реформы внесли ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в 34 из 69 губерний (не было введено в Царстве Польском, Литве, Белоруссии, Сибири и Юго-Западном крае - Киевской, Подольской и Волынской губерниях). В данном Положении имело место быть как распорядительные, так и исполнительные органы. К первым относились уездные и губернские земские собрания, ко вторым - уездные и губернские земские управы. Уездные и губернские земские собрания состояли из гласных, которые избирались на 3 года. Для выборов в собрания учреждались землевладельческие, городские и сельские сообщества, и вся система выборов носила название куриальной. Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относилось: устройство и содержание местных путей сообщения, земская почта, земские школы, больницы, приюты и богадельни;

развитие местной торговли и промышленности, народное продовольственное дело; ветеринарная служба и агрономическая служба, взаимное страхование; постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов. [2]

Реформа городского самоуправления началась позднее, когда вступило в силу Городовое положение 1870 г. Городское самоуправление строилось на опыте деятельности земских учреждений. Определенной «изюминкой» городского самоуправления был его бессословный характер. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений, лица, которые платили городские сборы.

Земское самоуправление и городское самоуправление помимо отличий имели и сходства.

Разработчики реформ не могли далеко уйти от теории самоуправления, понимая земские учреждения как общественные по своей сути органы, которые решали общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Некоторые особенности земств, которые не потеряли своей актуальности до настоящего времени:

1. Земские учреждения не входят в систему государственных органов. Служба в земских учреждениях являлась общественной обязанностью, гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими.
2. Наличие у земств собственной финансово-экономической базы. Земские учреждения имели свою казну. Доходы земств состояли из губернского земского сбора, из целевых дотаций государства, из частных пожертвований и прибыли торгово-промышленной деятельности земств. Но после проведения реформ обнаружился дефицит бюджета. Земства устанавливали дополнительные сборы, для дальнейшего предотвращения и покрытия дефицита бюджета. Эти сборы представляли самообложение жителей.
3. Наделение земств значительными полномочиями при решении многих местных вопросов. При этом земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его различными сборами.

Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. Целью реформы стало устранения недостатков, выявленных на практике земского и городского самоуправления. Фундаментом для изменения Положений о земском и городском самоуправлении стала государственная теория самоуправления. Результатом стало увеличение значения сословного начала. Органы самоуправления попали под контроль правительственных чиновников, так как вызвали сомнения в законности своей деятельности и целесообразности действий по осуществлению своих функций.

В научной литературе это время называется контрреформой местного самоуправления. Но при этом укреплялась экономическая основа земств, из государственного бюджета земствам стали выделять специальные средства казны.

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

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

Органами губернского земства были губернское земское собрание и губернская земская управа. Земское собрание уезда состояло из земских гласных, членов по должности.

Для осуществления своих функций земским органам предоставлялось право взимать с населения денежные сборы и вводить в некоторых случаях натуральные повинности. Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица, которые занимали должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе. [3]

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

За земским и городским самоуправлением осуществлялся жесткий правительственный надзор, контролируемый губернатором.

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

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

15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении, которое должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве. Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении» было учреждено волостное земство. [4]

Временным правительством была создана достаточно полная нормативная база для формирования местного самоуправления, которая представляла практический интерес и в настоящее время.

С момента создания Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо их контролировать. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

Принцип демократического централизма являлся одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Совета. Этот принцип стал фундаментом объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968 г.); Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971 г.); Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980 г.)

В целом местное самоуправление рассматривалось как институт, присущий исключительно буржуазной демократии. Только в начале 60-х гг. XX в. постепенно вновь развивались исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов

государственной власти, которые не отличались от ранее действовавшего конституционного положения.

Новый этап связан с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Эти Законы имели существенное значение в развитии местного самоуправления. Но противостояние представительных и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов - это привело к роспуску местных Советов. В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года.

Согласно данному Положению:

1. органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей, глава местного самоуправления.

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий;

2. в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления.

В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

3. выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входило: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой местного самоуправления), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления;

4. в компетенцию главы местного самоуправления входило: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;

5. органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

Важным моментом в развитии местного самоуправления было принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., которая причислила к основам конституционного строя такие положения, как отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю. В Конституции РФ 1993г. положения о местном самоуправлении как одной из форм осуществления власти народа(ст.3) получили конституционное закрепление. [5]

После принятия новой Конституции Российской Федерации Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Данным Указом было:

установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;

разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;

установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;

установлено, что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления;

установлено, что дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливалась решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти.

При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления.

Новым этапом в развитии муниципального права явилась разработка и принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.

В последующем усилиями федеральных властей России получили дальнейшее закрепление и развитие правовая, экономическая и организационно-методические основы местного самоуправления. Были законодательно закреплены финансовые основы местного самоуправления (1997г.) и основы муниципальной службы (1998г.), ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления (1998г.), утверждены Указом Президента РФ «Основные положения государственной политики развития местного самоуправления» (1999г.), а так же осуществлялась поддержка муниципальных образований. В стране в 1995-2014 г. была проделана значительная работа по развитию местного самоуправления, по созданию и реализации федеральных законов и законодательных актов субъектов Федерации, регулирующих различные аспекты функционирования местного самоуправления. Проведены выборы представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, все больше приводится в соответствие с новой правовой базой их деятельность.

Сфера действия системы управления в государстве, начинается с местного уровня, на котором управление преобразуется в самоуправление локальных территориальных сообществ. Ведь почти все государственные решения, затрагивающие интересы граждан, так или иначе проходят через местные органы. Люди оценивают государственную политику, прежде всего через призму удовлетворения своих жизненных нужд. Именно на местном уровне население чувствует прямую ответственность за решение насущных вопросов жизни, здесь формируются основы понимания собственной ответственности граждан за свою судьбу и судьбу своих близких. Это всегда учитывалось в опыте российского государственного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008 – С. 63
2. В.Т. Батычко. Муниципальное право. –Таганрог// ТТИ ЮФУ. –2010 г. – С. 116
3. Ковешников Е.М. Муниципальное право. –М.: Норма: Инфра-М, 2001. – С. 52
4. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России – Юнити-Дана 2012 г. – С. 185.
5. Конституция РФ – 1993г./Справочно-правовая система Консультант Плюс.