



*История становления местного
самоуправления в России*

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории.

Местное самоуправление Древней Руси:

в это время имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении общинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

Местное самоуправление в 988-1785 годах:



данный период начинается с принятия христианства на Руси и продолжается до конца XVIII в.. В это время местное самоуправление в России существовало в форме производственных и территориальных общин. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества, другие корпоративные единицы, характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления.

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.

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 черносозных крестьян или посадских.

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.

Интересный опыт реформ местного самоуправления был накоплен в годы царствования Петра I. Изменения в местном самоуправлении были связаны в первую очередь с реформированием всей административно-территориальной структуры России.



Преобразования Петра I фактически затронули все области государственного управления России. Но, пожалуй, крупнейшим звеном административной реформы было создание губерний. 18 декабря 1708 г. царь издал **Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов»**.

Россия была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами): Московская, Ингерманландская (в 1710 г. переименована в Санкт-Петербургскую), Киевская, Смоленская, Архангелогородская (позднее Архангельская), Казанская, Азовская, Сибирская. В 1711 г. губерний стало 9, а в 1714-м - 11 (добавились Астраханская, Нижегородская и Рижская).

Губернии управлялись назначаемыми царем губернаторами, генерал-губернаторами. Таким образом, институт губернаторства имеет глубокие исторические корни.

В 1723-1724 гг. была проведена реформа городского сословного управления и учреждены выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления, получившие названия магистраты. В Москве был создан новый орган местного самоуправления - Бурмистерская палата, вскоре переименованная в ратушу. Она состояла из избранных на избирательных собраниях бурмистров.

В других городах России учреждались земские избы с выборными бурмистрами (подчинялись ратуше, а не воеводе), которые, как указывалось в документах, ведали всякими расправными делами между посадскими и торговыми, управляли казенными сборами и градскими повинностями и т. д.

Реформой 1723-1724 гг. в развитии городского самоуправления была сделана попытка расширить круг деятельности учреждений самоуправления.

Они не только отвечали за сбор податей, осуществляли полицейский надзор, но и были обязаны заниматься социальной сферой, в частности развитием народного образования.

Сословный принцип формирования органов местного самоуправления и усиливающийся контроль над их деятельностью со стороны государственных органов в связи с расширением государственного аппарата и его вмешательством в городские дела свидетельствовали о продолжающемся процессе ограничения и усечения прерогатив городского самоуправления.

При Екатерине II развитие государственного управления и местного самоуправления продолжилось.

При Екатерине II число губерний было увеличено до 51. Столичные губернии и крупные регионы (в них входило по две губернии) теперь возглавлялись крупными сановниками и ответственными перед царицей наместниками. Они наделялись, как правило, чрезвычайными полномочиями. Губернии управлялись губернаторами, назначаемыми Сенатом, и губернскими правлениями (последние, как и ландраты, фактически были в подчинении у губернаторов).

Все должностные лица и учреждения регионов (губерний) подразделялись на три группы:

Первая - административно-полицейская - включала губернатора, губернское правление и Приказ общественного призрения (этот орган состоял из заседателей от губернских сословных судов и управлял школами, медицинскими и благотворительными учреждениями, «работными» и «смирительными» домами).

Второй группой губернских учреждений были финансово-хозяйственные. Основной из них была казенная палата, в функции которой входили налоговые дела, финансовый контроль, руководство государственным имуществом, подрядами, надзор за частной торговлей и промышленностью, ведение учетно-статистической работы по ревизиям - переписям населения. Как правило, руководил казенной палатой вице-губернатор.

К третьей группе губернских учреждений относились судебные - палаты уголовного и палата гражданского суда. В губерниях того времени функционировали верхний земский суд для дворян, губернский магистрат - для горожан, верхняя расправа — для государственных, дворцовых крестьян, ямщиков. В губерниях также существовала прокурорская служба во главе с губернским прокурором.

Выборы в Общую городскую думу проходили один раз в три года. Председательствовал в Общей городской думе городской голова. При голосовании гласные от каждого разряда имели только один голос, поэтому не играло никакой роли то, что число гласных от разных разрядов различно.

Общая дума избирала из своего состава Шестигласную думу, которая вела непосредственную работу по заведованию текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных - по одному от каждого разряда «общества градского». Шестигласная дума была не только исполнительным органом при Общей думе. Ее ведению подлежал тот же круг вопросов, что и для Общей думы. Разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных вопросов, а первая - для вседневного ведения текущих дел.

В компетенцию шестигласной думы входили следующие направления жизнедеятельности «общества градского»:

обеспечение городского населения продовольствием;

предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;

охрана порядка;

увеличение городских доходов; разрешение спорных вопросов, возникавших в цехах и гильдиях.

охрана городских зданий, строительство нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;

обеспечение города необходимыми припасами;

Кроме Общей и Шестигласной дум Положением 1785 г. устанавливался еще и третий орган - собрание «общества градского». В нем могли участвовать все члены «общества градского», но право голоса и пассивное избирательное право имели только достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили доход не менее 50 рублей.

В компетенцию этого собрания входило:

выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и совестного суда, старост и депутатов для составления городской обывательской книги;

представление губернатору своих соображений о нуждах города;

издание постановлений;

подготовка ответов на предложения губернатора;

исключение из «общества градского» граждан, опороченных по суду.

Собрание «общества градского» могло собираться лишь с разрешения генерал-губернатора или губернатора один раз в три года в зимнее время.

Однако в провинции реализация Городового положения столкнулась со многими трудностями, и пришлось вводить упрощенное самоуправление. Вместо трех органов - собрания «общества градского», общей и шестигласной дум - получилось только два: непосредственное собрание всех горожан и небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для осуществления общих дел.

Наиболее значительные реформаторские преобразования были осуществлены в начале 60-х г. XIX в., когда вскоре после отмены крепостного права Александр II подписал указ правительствующему Сенату о введении в действие с 1 января 1864 г. Положения о земских учреждениях.

Основным фактором, который способствовал рождению земства, стал указ от 19 февраля 1861 г., согласно которому более 20 млн. крепостных крестьян получили «вольную».

Земская (1864) и городская (1870) реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России. В основе реформ лежали две идеи.

Первая - выборность власти: все органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы были под контролем представительной власти, а обе ветви власти контролировал Закон. Земства были сторонниками государственной власти, поддерживали законность и стабильность в обществе.

Вторая идея: местное самоуправление имело реальную финансовую основу своей деятельности. В XIX в. до 60 % всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства, т. е. городов и уездов, по 20 % уходило в госказну и губернию.

Земские учреждения уезда включали земское собрание и земскую управу с состоявшими при них учреждениями.

Земское собрание состояло из:

земских гласных;

членов по должности (председателя управления государственным имуществом, депутата от духовного ведомства, городского головы уездного города, представителей уездного ведомства).

Земское собрание собиралось ежегодно на одну сессию, не позднее октября месяца. Сессия продолжалась десять дней. Губернатор мог ее продлить. Председательствовал на уездном земском собрании уездный предводитель дворянства.

Обязанности земства делились на две группы - обязательные и необязательные:

К числу обязательных функций относились содержание мировых посредников и судей, арестантских помещений и квартир для чинов полиции, этапная повинность, устройство и ремонт больших дорог, выделение подвод для разъездов полицейских, жандармов и иных государственных чиновников.

Необязательными функциями являлись: страхование сельскохозяйственных построек от пожаров, содержание городских больниц и богаделен, ремонт дорог и мостов, продовольственная помощь населению.

Накануне Февральской революции 1917 г. земства существовали в 43 губерниях России с общим числом жителей около 110 млн. жителей.

Жизнеспособность земства обеспечивалась его двумя основными принципами: **самоуправлением и самофинансированием.**

Самоуправление земств проявлялось во многих аспектах: в избрании руководящих органов, в формировании структур управления, определении основных направлений своей деятельности, подборе и обучении специалистов, формировании и распределении местного бюджета.

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 г.

К сожалению, накопленный до революции опыт местного управления, в первую очередь земского, фактически был отброшен, забыт.

Местное самоуправление в советский период

После Октябрьской революции 1917 г. в стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы (сверху донизу) входили в единую систему государственной власти. Это, естественно, изменило существовавшие до революции представления о местном самоуправлении как самоуправлении населения. Иными словами, местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало представлять из себя низовое звено единого государственного аппарата.

Октябрьская революция внесла коренные изменения в формирование системы местных органов власти и ее структуру.

В октябре 1917 г. действовало свыше 1430 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов. Отметим, что на Дону и Кубани существовали так же и Советы казачьих и крестьянских депутатов.

Но в большинстве они опирались в своей деятельности не на законодательные акты, изданные властью, а на мнение, пожелания масс. Советы чаще всего сами определяли количественный состав депутатов, сами разрабатывали свои полномочия и структуру.

К концу декабря 1917 г. отношение нового правительства к институтам старого самоуправления меняется: 27 декабря 1917 г. декретом Советов Народных Комиссаров был распущен Земский союз. К весне 1918 г. завершилась ликвидация всех земских и городских органов местного самоуправления. До 20 марта 1918 г. действовал Наркомат по местному самоуправлению, но после выхода из коалиционного (с левыми эсерами) правительства левых социалистов-революционеров, он был упразднен как самостоятельное учреждение.

После упрочения Советов в губернских и уездных центрах они немедленно приступали к организации Советов в волостях и селах.

Анализируя законодательство того периода, можно выделить три характерные черты присущие местным Советам.

Во-первых, местные Советы являлись органами власти и управления, действующими в границах существующих тогда административных территорий.

Во-вторых, существовала организационная взаимосвязь и соподчиненность по вертикали.

И, наконец, при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов, устанавливалась их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но их деятельность допускалась лишь в соответствии с решениями центральной власти и вышестоящих Советов

Процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был бы кратковременным: определенное время земские и городские органы, местного самоуправления функционировали параллельно местным Советам, при этом они не всегда противопоставляли себя последним.

В Конституции РСФСР 1918 г. задачи местных Советов определялись следующим образом:

- * проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;
- * принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;
- * разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- * объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

Все доходы и расходы местных Советов были поставлены под контроль центра.

В конце 1919 г. были определены единицы местного самоуправления независимо от размера (губернии, уезда, волости, города, деревни). Они стали называться коммунами. В Советах были созданы специальные органы (коммуналотделы) для руководства «коммунальным хозяйством». В апреле 1920 г. был создан центральный регулирующий орган - Главное управление коммунального хозяйства.

Самостоятельная хозяйственная деятельность Советов началась осенью 1924 г. с выделения самостоятельных городских бюджетов. С развитием товарно-денежных отношений у местных Советов появляются средства для формирования собственных бюджетов. Их основой становятся доходы от вновь восстановленных налогов, платы за жилье и другие коммунальные услуги.

**В целом же периоду деятельности Советов
были присущи:**

некоторая децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону некоторого усиления прав и полномочий ее низовых звеньев;

расширение социально-экономических полномочий местных Советов в лице их исполнительных органов за счет поглощения ими местных территориальных органов, центральных правительственных структур, формирование специальных органов управления коммунальным хозяйством;

попытки более или менее широкого вовлечения в избирательный процесс на местах «трудящихся масс», оживления Советов при сохранении жесткого политического контроля со стороны правящей партии;

формирование самостоятельной финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях реанимации товарно-денежных отношений;

создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей определенную «автономизацию» местных Советов.



В 60—80 г. XX в. в СССР было принято немало постановлений, посвященных проблемам совершенствования местного самоуправления. Это постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957 г.), «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» (1965 г.), «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967 г.), «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971 г.), постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» (1981 г.) и др.

Система местного самоуправления в СССР, в том числе и в Российской Федерации в 80-е гг. XX в. Характеризовалась следующим образом. По Конституции СССР 1997 г. местные Советы должны были руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждать планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществлять руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействовать укреплению обороноспособности страны.



В пределах своих полномочий местные Советы должны были обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществлять контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координировать и контролировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

К исключительной компетенцией местных Советов относятся:

избрание и изменение составов исполнительных комитетов;

образование, избрание и изменение составов постоянных комиссий Совета, за слушивание отчетов о работе исполкомов и постоянных комиссий.

Внимание к проблемам самоуправления в нашей стране возросло во второй половине 80-х г., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления. Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление - это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти.

Местное самоуправление России в переходный период (90-е годы XX века)

Первым практическим шагом реформирования местного управления, внедрения нового для современной России (но давно распространенного в цивилизованных странах) подхода к нему как к местному самоуправлению стали принятие 9 апреля 1990 г. и реализация Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, в российском законодательстве происходило постепенно.

С реформой 24 мая 1991 г. на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «местная администрация». Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета, в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и были фактически независимы от Советов, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» включил местную администрацию в систему местного самоуправления и называл их представительными органами власти без слова «государственной» (ст. 1, ч. 1).

Закон предусматривал разграничение функций между представительными и исполнительными органами. Местный Совет определялся как орган власти, а местная администрация - как орган управления. При этом усиливалась самостоятельность последней. И вместо исполнительного комитета местного Совета как коллегиального органа, подчиненного и подотчетного Совету, учреждалась местная администрация под единоначальным руководством главы администрации, избираемым населением. Устанавливалась собственная компетенция администрации, которая ослабляла ее ответственность перед вышестоящими исполнительно-распорядительными органами и местным Советом. Местный Совет провозглашался как главный орган местного самоуправления, у него появлялось немало возможностей влиять на администрацию (в особых случаях даже отстранять главу администрации от должности), но фактически администрация получала значительную самостоятельность.

Согласно Закону «О местном самоуправлении в РСФСР» учреждался институт территориального общественного самоуправления населения, который включал: общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы. Предполагались иные формы непосредственной демократии: органы территориального общественного самоуправления населения (Советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Формирование и становление местного самоуправления востребовало объединения усилий новых муниципальных образований в целях создания благоприятных условий для их функционирования и развития. В этот период возникают региональные и федеральные объединения, союзы, ассоциации органов местного самоуправления. Одним из первых 13 марта 1991 г. был учрежден Союз российских городов и региональных образований (СРГ).

Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. была прекращена деятельность районных и городских Советов. Одновременно было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Это Положение предусматривало такую систему местного самоуправления:


в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек - собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления;

в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации);

в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления;


в сельских районах - глава местного самоуправления (глава администрации) без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован также орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений;

на территории сельсоветов - глава местного самоуправления (глава администрации), тоже без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

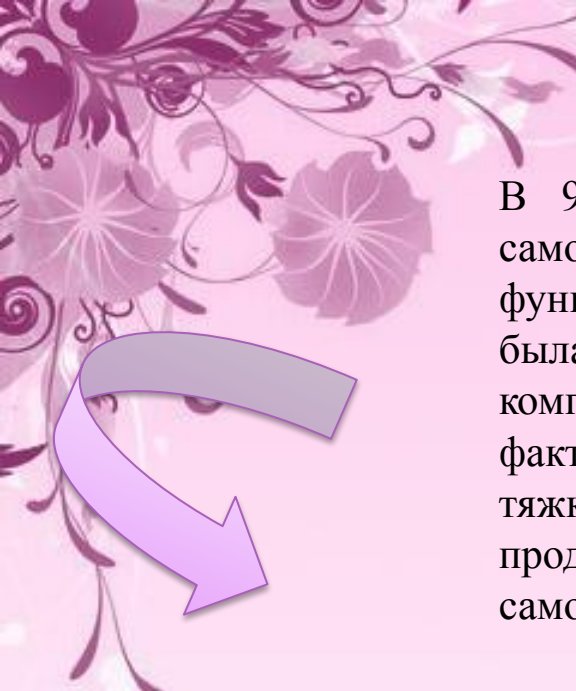


Процесс муниципальных реформ в России, можно разбить на два основных этапа, ссылаясь на Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251. На первом этапе (в течение 1996 г.) создавались организационно-правовые основы местного самоуправления, на втором (в течение 1997-1998 гг.) должно было сложиться реальное самоуправление, т. е. сформированы его экономические основы.

По мнению ученых, основные задачи первого этапа реформы местного самоуправления, хотя и с некоторым опозданием, в принципе были выполнены. Значительная работа была проведена не только в области законотворчества, но и в организационной сфере.





Подтверждение тому - муниципальные выборы 1996-1997 гг., в результате которых в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации назначенные главы местных администраций сложили свои полномочия, а им на смену пришли новые (избранные населением) органы и должностные лица местного самоуправления. Выборы 2000-2001 гг. закрепили эти позиции и подтвердили, что население в целом принимало и продолжает принимать довольно активное участие в формировании муниципальных органов.



В 90-е гг. в основном организационно-правовые основы местного самоуправления в России были созданы. Однако несмотря на это, функционирующая в стране система местного самоуправления все еще была далека от своей конституционной модели. Хотя нормативная база и комплекс проведенных организационных мероприятий подтверждают факт перехода России к автономной модели местного самоуправления, тяжким наследием ранее действовавшей системы «местных Советов» продолжает оставаться экономическая зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих органов государственной власти.

Именно проблемы экономического характера являлись на значительное время основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим основные усилия в рамках второго этапа муниципальной реформы должны быть направлены прежде всего на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти. И это было достигнуто принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году.



The image features a light pink background with decorative floral and vine motifs in a darker pink shade. These motifs are located in the top-left and bottom-right corners, framing the central text. The text is written in a dark pink, cursive font and reads: СПАСИБО
ЗА
ВНИМАНИЕ!

СПАСИБО
ЗА
ВНИМАНИЕ!