Маслова Н.Е.
заместитель главы управы Алексеевского района города Москвы

власть первичного уровня

исторические предпосылки формирования местного самоуправления в России

Отечественный опыт местного самоуправления и его взаимоотношения с государственной властью – необходимая база для формирования органов общественного территориального самоуправления в условиях реорганизации государственной власти, перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления.

В России имеются давние и глубокие традиции в области местного самоуправления. Народное собрание (вече) существовало в средневековых городах и поселениях. На нем решались важнейшие вопросы по управлению территорией. В дальнейшем общинное управление еще долго сохранялось на селе. В городах также были элементы самоуправления и выборные начала, которые сочетались с административным управлением московских наместников и воевод. Но с середины XV века и вплоть до реформ Петра Великого в России имела место жесткая централизация местного самоуправления.

Появление зачатков европейской модели местного самоуправления в России тесно связано с преобразованиями Петра I в начале XVIII века. Проводя реформы государственного устройства, он одновременно внедрял общественные начала в местном самоуправлении, при этом используя, а часто и просто копируя европейский опыт. В 1721 году были утверждены регламент и устав главного магистра, который выполнял центральные и местные функции, ведал торгово-промышленной деятельностью города и выбирался из наиболее состоятельных граждан. Магистрат на уровне города занимался сбором и распределением налогов,

с середины XV века
и вплоть до реформ
Петра Великого в России
имела место ускоренная
и жесткая централизация
государственного
и местного
самоуправления

определял повинности, содействовал развитию ремесел, торговли, городского хозяйства, осуществлял судебные функции. На главного магистра были возложены функции главы всех городских магистратов России. Члены магистрата оставались при этом правительственными чиновниками.

Государственное строительство, осуществлявшееся Петром I, включало самоуправление городов, но сочеталось с одновременным укреплением самодержавной власти.

Реформа городского самоуправления (1861-1864) проводилась вместе с земской и уездной реформами. При многих недостатках Земское (1864) и Городовое (1870) положения стали крупным шагом вперед в формировании в России муниципального права.

Городовое положение 1870 года сделало избирательное право всесословным. Любой гражданин, имевший недвижимую собственность или плативший налоги с доходов в казну города, получал право избирать и быть избранным в органы общественного управления - городскую думу и управу.

Реформа предоставила избранной горожанами думе самостоятельность в решении местных дел, дала ей право в известных пределах устанавливать налоги; в виде городской управы был образован выборный исполнительный орган, подчиненный городской думе. Таким образом, появились первые элементы городского самоуправления.

Поучительным и показательным является управление городским хозяйством в последней трети XIX в. Возможности городского общественного управления во многом определялись финансовыми ресурсами, которые находились в руках соответствующих органов. Роспись доходов и расходов городской казны составлялась ежегодно и утверждалась городской думой. Городовое положение определяло порядок формирования бюджета города, указывало как источники бюджетных поступлений, так и обязательные расходы, характер взаимоотношений с вышестоящим бюджетом. Самостоятельность бюджетов была весьма относительной, финансовых средств не хватало, и в доходной части всегда присутствовали пособия Министерства финансов.

Для осуществления хозяйственных мероприятий городские власти стали прибегать к муниципальным займам. В начале XX века ценные бумаги ряда российских городов, в частности Москвы и Санкт-Петербурга, наряду с государственными вышли на европейский фондовый рынок.

Повысить роль местного самоуправления попыталось Временное правительство в 1917 году, но… наступил Октябрь. Вообще, реформа городского и организация поселкового самоуправления были направлены на устранение опеки со стороны органов государственной власти. Высшим органом городского управления в Москве стала Центральная дума, а к лету 1917 года впервые появились районные думы.

Большевики, придя к власти, первое время сохраняли органы местного самоуправления. 27 декабря 1917 года декретом Совета народных комиссаров Земский союз был

распущен. Основой новой системы самоуправления стали Советы.

Конституция РСФСР 1918 года закрепила советскую систему местных органов государственной властью. Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. было введено всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании. Все представительные органы власти стали именоваться Советами.

В целом, структурам местного самоуправления в Советском Союзе был присущ формальный, декларативный характер.

Почти все имеющиеся в Российской Федерации модели местного самоуправления так или иначе «привязаны» к моделям, принятым в мире. Поэтому изучение опыта зарубежных стран является одним из наиболее важных моментов при анализе системы местного самоуправления в России. Значение такого опыта ценно для объективного видения проблем местного самоуправления, особенно управленческих и организационных.

Основополагающим законодательным актом в России стала Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г.), которая закрепила положение местного самоуправления в системе государственного устройства. Только после принятия Конституции РФ местное самоуправление приобрело в России статус самостоятельной ветви власти. Было установлено, что органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма управления, поскольку не входят в систему органов государственной власти, а также закреплена государственно-правовая характеристика местного самоуправления, определены его содержание и важнейшие организационные формы реализации гражданами своих прав.

Конституция России устанавливает принцип максимального привлечения граждан к участию в управлении на местах. Анализ положений Основного закона РФ позволяет сделать вывод: органы местного самоуправления — это способ организации и осуществления власти на местах, обеспечивающий российским гражданам самостоятельное решение вопросов местного значения.

Важнейшим документом по вопросам местного самоуправления является Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Он детализирует положения Конституции РФ и устанавливает основные требования к организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: определяет предметы ведения муниципальных образований, территориальные основы местного самоуправления, важнейшие формы прямого волеизъявления граждан, финансово-экономическую базу самоуправления, гарантии, ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Важным документом, разъясняющим ряд организационных вопросов, которые связаны с деятельностью и созданием муниципальных предприятий, является Гражданский кодекс Российской Федерации (принят 21 октября 1994 г. с дополнениями в 1996-2002 гг.).

Особое место среди законодательных актов по местному самоуправлению занимает Европейская хартия о местном самоуправлении. Для становления демократии в современной России трудно переоценить важность данного документа. Хартия — основополагающий документ по местному самоуправлению для всех европейских стран-членов Совета Европы. В Хартии постулированы принципы европейской демократии: разделение властей; разделение процессов принятия политических решений и их административного управленческого осуществления; децентрализация власти.

Россия присоединилась к Совету Европы в 1996 году и ратифицировала Европейскую хартию в 1998 г., таким образом, признав ее основополагающие принципы как приоритетные в своем законодательстве по местному самоуправлению.

В действующем законодательстве слабыми местами являются взаимоотношения муниципалитетов с представительными органами и населением, взаимоотношения внутри самой муниципальной системы. Направленность реформы — в равной степени предусмотреть и нормировать ответственность муниципалитетов и государственной власти, приблизить власть к населению.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
2. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового Закона // Вестник Московского университета. Сер. 11. «Право». – 1996. - № 2. - С.14-19.
3. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. - М., 1874. — 84 с.
4. Васильев А. Развитие территориального общественного самоуправления // Земский вестник. – 1995. - № 5. - С. 21-24.
5. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. - СПб., 1869-1871.- Т. 1-3. - 628 с.

рп

Maslova, N.Ye.
deputy head of Executive Council of Alekseyevsky district of the city of Moscow

Historical basis for the establishment of local government in Russia

The readers are offered a brief review of the history of local government in Russia, complete with analysis of its current situation, identification of major thrusts of municipal reform. It is noted that municipalities are expected to accept greater responsibility towards the population and work in closer contact with the public.
The item is of scientific and educational interest and suitable for all readers of RP.