

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НОВОГО ОБЩЕСТВА

ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

ГОЛОВАНЕВА КСЕНИЯ СЕРГЕЕВНА

студентка I курса ЮРП-м-з-15-7 группы направления подготовки «Юриспруденция» Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Северо-Кавказский федеральный университет» Министерства образования и науки Российской Федерации, г. Ставрополь, Россия
Email: kseniyagolovaneva@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается местное самоуправление как сложное социально-правовое явление и реально функционирующий институт российской государственности. Автор подчеркнул, что большое значение в системе местного самоуправления имеют выборы, муниципальные выборы являются первым и наиболее укоренившимся, по сравнению с другими, механизмом демократии в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, российская государственность, муниципальные выборы, власть, избиратели, органами государственной власти.

ELECTIONS TO THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: HISTORICAL ASPECT

GOLOVANEVA KSENIYA SERGEEVNA

student of I course of the JRP-m-s-15-7 group direction "Jurisprudence" Federal state autonomous educational institution of higher professional education "North-Caucasian federal university» the Ministry of education and science of the Russian Federation, Stavropol, Russia
Email: kseniyagolovaneva@mail.ru

ABSTRACT

The article considers local self-government as a complex socio-legal phenomenon and a functioning Institute of the Russian statehood. The author emphasized that the importance in the system of local government, have elections, municipal elections are the first and most deeply entrenched, in comparison with others, the mechanism of democracy in Russia.

Key words: local government, Russian state, municipal elections, government, voters, state power bodies.

В настоящее время местное самоуправление прочно вошло в жизнь общества как реально функционирующий институт российской государственности. Местное самоуправление - это сложное социально-правовое явление, обладающее двойственной правовой природой: во-первых, оно является обязательным институтом народовластия (одной из форм осуществления публичной власти), и в этом смысле - это публичная (политическая) свобода граждан в государственно организованном обществе, закрепленная в Конституции РФ в виде права граждан на местное самоуправление; во-вторых, местное самоуправление является способом управления делами на местах, особым видом деятельности (публичным (муниципальным)) управлением, осуществляемым населением посредством различных организационных форм[1].

Следует подчеркнуть, что большое значение в системе местного самоуправления имеют выборы. В данной статье мы попытаемся раскрыть становление местного самоуправления и его развитие в историческом контексте. Муниципальные выборы являются первым и наиболее укоренившимся, по сравнению с другими, механизмом демократии в России. В настоящее время они проводятся с целью избрания выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого

избирательного права при тайном голосовании. Муниципальные выборы назначает представительный орган местного самоуправления в сроки, предусмотренные соответствующим нормативным актом регионального уровня. Наличие муниципальных выборов является обязательным атрибутом власти[2].

Муниципальные выборы - это самая распространенная, а в большинстве муниципальных образований единственная реально используемая форма непосредственной демократии. На местных выборах граждане муниципального образования определяют, как они будут жить в ближайшие несколько лет[3]. Сформировать систему органов местного самоуправления на основе демократических выборов можно лишь при наличии соответствующего законодательства, а также эффективной практики его реализации. Через муниципальные выборы создаются выборные органы местного самоуправления, задача которых - решать вопросы местного значения. Обеспечение принципов избирательного процесса в системе местного самоуправления гарантирует реализацию гражданами своих избирательных прав, права на участие в управлении. Путем участия в муниципальных выборах они реализуют свои важнейшие политические права[4].

О роли местного самоуправления также высказывался известный русский писатель,

публицист, поэт, общественный и политический деятель Александр Исаевич Солженицын. Он писал: «Только в таком объеме люди безошибочно смогут определить избранцев, хорошо известных им и по деловым способностям, и по душевным качествам. Здесь не удержатся ложные репутации, здесь не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации... Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропорочной жизни, да само понятие «гражданской свободы» теряет смысл»[5].

Рассмотрим более подробно исторический путь становления местного самоуправления в России. Первое упоминание о представителях общин как самоуправляющихся единиц появилось в договоре князя Игоря с греками (945 год). Указ Ивана IV «Приговор царской о кормлениях и службах» 1555-1556 гг. внес значительный вклад в развитие местного самоуправления. Со времени правления Петра I в России существовали три системы местного управления – бюрократическая, земская и сословная. В 1708 году Петр I учредил 8 административно-территориальных единиц государства – губерний, которые в свою очередь подразделялись на провинции, а те – на уезды. В дальнейшем административное деление много раз менялось. В 1723-1724 годах была проведена реформа городского сословного управления и учреждены выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления, получившие название магистраты. Реформа эта

была направлена на расширение круга деятельности учреждений самоуправления, на городском уровне.

Очередная обстоятельная реформа местного самоуправления была проведена Екатериной II в 1775 году, в ходе которой была ликвидирована трехзвенная и установлена двухзвенная система управления на уровне губерния – уезд. Общий строй местного управления сводился к тому, что во главе губернии был поставлен генерал-губернатор, наделенный широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды.

При Павле I основные начала екатерининской реформы были искажены. По восшествии на престол Александра I произошел возврат к началам децентрализации и самоуправления и к екатерининским учреждениям.

В первые годы царствования императора Александра II была проведена одна из наиболее радикальных реформ - это реформа местного управления (земская и городская). В 2014 году исполнилось 150 лет с начала осуществления земской реформы в России. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было подписано Александром II 1 января 1864 г., согласно которому земства формировались в результате выборов. Избирательное право граждан было ограничено имущественным цензом: выборы

строились на сословном начале. Помимо имущественного ценза существовал еще целый ряд ограничений для участия в выборах. Однако, исторические уроки, связанные с осуществлением этой реформы, все еще слабо усвоены, а опыт ее осуществления – мало изучен. Следует отметить, что для страны, большинство населения которой составляло крестьянство, только недавно освободившееся от крепостной зависимости, введение органов местного самоуправления стало значительным шагом вперед в развитии социально-экономической и культурной жизни [6]. Наиболее существенными аспектами исторического опыта земской реформы, на наш взгляд, являются, во-первых, формирование порядка выборов в земские учреждения; во-вторых, определение круга компетенций органов земского самоуправления; и, в-третьих, обеспечение экономической самостоятельности в деятельности земских учреждений.

Вслед за земской реформой 1864 г. в России была осуществлена и реформа городского самоуправления. В 1870 г. было принято «Городовое положение», на основе которого вместо существовавших ранее сословных городских управ стала выбираться (на четыре года) городская дума. Однако вопросы самофинансирования органов местного самоуправления в городах лишь дублировали проблему самофинансирования земских органов местного самоуправления. Получила свое развитие и такая

форма самоуправления, как университетская автономия.

Но к концу XIX века тенденция к развитию самоуправления сменилась тенденцией к его ограничению и еще большей централизации власти. При Александре III были пересмотрены земское и городское положения. Новое городское положение сузило круг лиц, владеющих избирательным правом. В 1889 г. было даже издано специальное «Положение о земских участковых начальниках». В соответствии с его требованиями земским начальникам вменялось в обязанность осуществлять надзор и контроль за деятельностью крестьянских сельских и волостных учреждений, отстранять от должности сельских старост и волостных старшин, подвергать телесным наказаниям и аресту любых крестьян и должностных лиц земских учреждений. Постепенно начался откат от «великих реформ» середины XIX века. Такие «исторические качели» - норма в истории нашей страны. Они только подтверждают не линейный, а циклический характер социально-экономического и общественно-политического развития в целом, и в соотношении «централизм - самоуправление» в частности.

Следующий этап развития местного самоуправления относится к деятельности Временного правительства, сформированного после Февральской революции 1917 года. В марте 1917 года Временное правительство приняло постановление об устранении от должностей всех губернаторов и

вице-губернаторов. В губерниях, где работало земство, губернаторы заменялись председателями губернских земских управ, где земств не было - места оставались незанятыми, что парализовало систему местного управления. В мае 1917 года принимается «Временное положение о земских учреждениях». К компетенции земств были отнесены вопросы охраны труда, созданию бирж труда, оказания юридической помощи, устранения дороговизны. Земства получили свои исполнительные органы - милицию. Общее руководство земств осуществлял Всероссийский Земский Союз, деятельность городских и районных дум и управ возглавлял Совет дум. В мае также принимается закон «О волостном земстве». Создавались волостные земские собрания и волостные земские управы. В компетенцию волостных земств входили вопросы о повинностях и капиталах земства, осуществление пожарных, санитарных и коммунальных мероприятий, создание бирж труда, охрана порядка, обеспечение продовольствием.

Еще в условиях двоевластия на смену земскому самоуправлению постепенно стали приходить Советы. Активный период создания Советов начался после Октябрьской революции 1917 года. Целью создания новой системы местного самоуправления являлась ликвидация старых учреждений земского самоуправления и передача их полномочий Советам.

10 июля 1918 года была принята Конституция РСФСР, которая закрепила и

систематизировала сложившуюся на местах систему власти. Система Советов была представлена следующим образом: областные, губернские, уездные (районные) и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. Городские и сельские советы избирались непосредственно населением, а съезды Советов формировались путем многоступенчатых выборов. Сельское население решало вопросы непосредственно собранием избирателей. Они решали вопросы благоустройства населенных пунктов, сохранности использования жилищного фонда, коммунально-бытового, культурного и иного обслуживания населения, развития физической культуры и спорта, организация досуга граждан по месту жительства, охраны природы и другие вопросы, связанные с жизнедеятельностью населения.

Со временем Советы стали органами государственной власти на местах. На протяжении всей истории статус Советов постоянно развивался и уточнялся. Наиболее четким он стал в 60-70 годах, XX века.

Местные советы являлись представительными органами, но при этом они сочетали функции представительных и исполнительно-распорядительных органов. Члены Советов избирались гражданами при тайном голосовании. Однако выборы, как правило, были фиктивными. Реальной властью обладали не Советы, а коммунистическая партия. Тем не менее, Советы выполняли чрезвычайно важные функции по

государственному управлению на местах. Срок полномочий Советов предусматривался 2,5 года.

Система Советов была строго централизована. Местные Советы были обязаны подчиняться не только вышестоящим Советам, но и вышестоящим государственным органам исполнительной власти.

Важную роль в становлении местного самоуправления сыграли закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Согласно указанных законов были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, введены судебные и некоторые другие гарантии местного самоуправления. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила местное самоуправление как основу конституционного строя Российской Федерации и его самостоятельность. В 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним местное самоуправление действует самостоятельно, независимо от государства и под свою ответственность. После вступления нашей страны в Совет Европы Государственная Дума в 1998 году ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления - один из главных источников муниципального права демократических государств.

Современная ситуация с местным самоуправлением - не исключение. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит вроде бы четкое определение конкретных функций органов местного самоуправления. В ст. 14 этого закона сформулировано двадцать два вопроса, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления. Но вот ст. 27 этого закона «Территориальное местное самоуправление» допускает ситуацию, когда «органы местного самоуправления вправе решать и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления».

Реформой местного самоуправления, проводимой в связи с принятием Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года (в ред. от 27 июля 2010 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматриваются новые территориальные и организационные основы местного самоуправления, изменение системы муниципальных органов, увеличение количества выборных органов и должностных лиц местного самоуправления[7].

27 мая 2014 года Президент В.В. Путин утвердил предложение изменения в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ». В соответствии с утвержденными изменениями в указанные законы регионы могут сами определять способы избрания глав муниципальных образований - напрямую населением или из состава представительного органа власти, а также формирования всех органов местного самоуправления на своей территории[8]. Согласно документу введены два новых типа муниципальных образований - городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. В крупных городах созданы собственные советы депутатов во внутригородских районах. В соответствии с поправками порядок избрания главы муниципального образования устанавливается законом субъекта РФ. Главы муниципальных образований выбираются везде, начиная от маленького села и заканчивая крупным городом. При этом формы выборов (прямое голосование населения или избрание главы муниципального образования через представительные органы) могут быть разными. Другими словами, Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

Таким образом, федеральный законодатель предписывает ряд конкретных полномочий для субъектов, субъекты Российской Федерации обязаны их исполнять. Тем самым, как считает, в частности, И.В. Упоров, с которым, на наш взгляд, следует согласиться,

наблюдается сужение полномочий субъектов Российской Федерации, которое в еще большей степени обусловлено даже не разграничением предметов полномочий в правовом регулировании института муниципальных выборов, а тем, что совместного ведения практически нет. Федеральный центр столь детальнейшим образом отрегулировал вопросы, связанные с процедурой назначения, подготовки муниципальных выборов, их проведением, установлением итогов выборов, определением результатов и т.д., что субъектам по существу ничего более не остается. Как считает ученый, происходит неоправданная уравниловка в регулировании института местного самоуправления, причем практически во всех субъектах Российской Федерации. Поэтому, с точки зрения автора, с которым мы солидарны, современный уровень развития федерализма нельзя назвать эффективным, так как налицо чрезмерная централизация власти и полномочий. Законы субъектов Российской Федерации не должны быть идентичными, одинаковыми. В них должны отражаться региональные особенности, территориальные, географические, социально-экономические, демографические, культурные и другие региональные условия, имеющие место в субъектах Российской Федерации[9].

Как представляется, новый закон о местном самоуправлении окончательно отдалит от избирателей даже самый низовой муниципальный уровень власти.

На сегодняшний день вопросы местного самоуправления являются одним из приоритетных направлений внутренней политики Российской Федерации. Не будем забывать, что такие вопросы как уровень жизни людей, качество коммунальных услуг, свет и тепло в домах, больницах и в школах, чистота на улицах и многое другое напрямую зависит от работы муниципалитетов и все эти проблемы должны решаться на местах. Так, Президент России неоднократно отмечал важность вопросов местного самоуправления, их проблемы и возможные пути их решения. На IV съезде Всероссийского Совета местного самоуправления в 2012 г. В.В. Путин подписал указ об учреждении 21 апреля Дня местного самоуправления и отметил: «Наша общая задача - укрепить местное самоуправление, расширить его финансовую самостоятельность и ресурсные возможности. И конечно, необходимо создать условия для прихода в муниципальные структуры власти квалифицированных специалистов и управленцев. Поддержать широкое гражданское участие в реализации

муниципальных программ и проектов»[10].

Поэтому следует признать исторически контрпродуктивными попытки противодействовать развитию и укреплению местного самоуправления, игнорировать исторический опыт его развития в России. Потому что, в конечном счете, местное самоуправление есть «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[11]. И это право принадлежит самому народу, который, как известно, является источником государственной власти.

Современное российское государство, в соответствии со ст. 7 Конституции РФ, является социальным. Но социальным оно является в той мере, в какой развито социальное самоуправление. Тем самым укрепление системы местного самоуправления есть одновременно укрепление социального характера современного российского государства не на словах, а на деле.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Гаджиев А.Ш. Роль местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2012.
- 2 Сравнительный анализ существующей системы местного самоуправления и ее новой модели URL: http://otherreferats.allbest.ru/law/00165901_0.html
- 3 Мотыжева Н.В. Избирательный процесс в системе местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010.
- 4 Понарина Н.Н. Влияние глобализации на социокультурные процессы // Альманах современной науки и образования. 2011. № 9. С. 15-17.

- 5 Солженицын А. И. Публицистика: в 3 т. Ярославль: Верхне-Волжское книжное издательство, 1997.
- 6 См. : Великие реформы в России 1856-1874 гг. М. : Мысль, 1992.
- 7 Мотыжева Н.В. Указ. соч.
- 8 Зими́на П. Выборы останутся на дне // Караван. 15.октября 2015 года. URL: <http://www.karavan.tver.ru/gazeta/7885>.
- 9 Упоров И.В. Особенности правового регулирования выборов муниципальных депутатов в актах законодательных органов субъектов Российской Федерации // Современная научная мысль. 2014. № 3.
- 10 О Дне местного самоуправления: Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 2012 г. № 805 // <http://rg.ru/2012/06/13/samoupravlenie-dok.html>
- 11 См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон // Российская газета. 2003. 8 октября. № 202 (3316).

REFERENCES

- 1 Gadzhiev A.Sh. Rol' mestnogo samoupravleniya v obespechenii okhrany obshchestvennogo poriyadka: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Makhachkala, 2012.
- 2 Sravnitel'nyi analiz sushchestvuyushchei sistemy mestnogo samoupravleniya i ee novoi modeli URL: http://otherreferats.allbest.ru/law/00165901_0.html.
- 3 [Motyzheva N.V. Izbiratel'nyi protsess v sisteme mestnogo samoupravleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov n/D, 2010.](#)
- 4 [Ponarin N. N. The impact of globalization on socio-cultural processes // Almanac of modern science and education. 2011. No. 9. S. 15-17.](#)
- 5 [Solzhenitsyn, A. I., Journalism: 3 Yaroslavl: upper Volga publishing house, 1997.](#)
- 6 [See : Great Reforms in Russia 1856-1874. M. : Thought, 1992.](#)
- 7 [Motyzheva N. V. Ukaz. soch.](#)
- 8 [Zimina P. Vybory ostanutsya na dne // Karavan. 15 oktyabrya 2015 goda. URL: http://www.karavan.tver.ru/gazeta/7885.](#)
- 9 [Uporov I. V. Osobennosti pravovogo regulirovaniya vyborov munitsipal'nykh deputatov v aktakh zakonodatel'nykh organov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii // Sovremennaya nauchnaya mysl'. 2014. No 3.](#)
- 10 On the Day of local self-government: the decree of the President of the Russian Federation of June 10, 2012 № 805 // <http://rg.ru/2012/06/13/samoupravlenie-dok.html>
- 11 See: On general principles of local self-government in the Russian Federation Federal Law // Russian newspaper. 2003.