

**ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Елькина А.В., кандидат юридических наук,

Семенов Е.Н.,

Уральский государственный юридический университет

***Аннотация:** изучение стадий становления местного самоуправления показывает, что наличие нормативно-правовой базы для развития местного самоуправления недостаточно, существует главная проблема современности – это отношение населения к реализации местного самоуправления. Ежедневно мы сталкиваемся с проблемами местного самоуправления, и в зависимости от того, как совершенен закон, как нацелено работают органы местного самоуправления, насколько понимает свою роль население и ответственность, возложенную на него, будет зависеть уровень его благополучия по вопросам жизнеобеспечения. Также важной является реальная поддержка государством муниципалитетов в вопросах передачи полномочий, ответственности, финансовых ресурсов, подготовки кадров и т.д. Часто создается ощущение, что органы государственной власти не могут или не хотят помогать муниципалитетам. В связи с чем проблемы реформ местного самоуправления каждый раз называются одни и те же. В данной статье рассматриваются ключевые этапы развития и преобразования местного самоуправления. Были проанализированы различные исторические периоды процесса образования и становления органов местного самоуправления, с Древнейшей Руси по настоящее время. В статье прослеживаются изменения в структуре местного самоуправления, которые проводятся в Российской Федерации на современном этапе. Процесс становления и развития органов местного самоуправления продолжался на протяжении длительного времени, однако это не сделало местное самоуправление России совершенным.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, реформа, муниципальные образования, округа*

**THE PROCESS OF FORMATION AND ESTABLISHMENT
OF LOCAL GOVERNMENTS IN RUSSIA**

Elkina A.V., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.),

Semenov E.N.,

Ural State Law University

***Abstract:** the study of the stages of formation of local self-government shows that the existence of a legal framework for the development of local self-government is not enough, there is the main problem of our time - the attitude of the population to the implementation of local self-government. Every day we face the problems of local self-government, and depending on how the law is improved, how the local self-government bodies work, how the population understands its role and the responsibility entrusted to it, the level of its welfare will depend on the life support. It is also important to have real support from the state for municipalities in the transfer of powers, respon-*

sibilities, financial resources, training, etc. There is often a feeling that the public authorities are unable or unwilling to help municipalities. Therefore, the problems of local self-government reforms are called the same every time. This article deals with the key stages of development and transformation of local self-government. Various historical periods of the process of formation and formation of local self-government bodies, from Ancient Russia to the present time, were analyzed. The article traces the changes in the structure of local self-government that are being carried out in the Russian Federation at the present stage. The process of formation and development of local self-government bodies continued for a long time, but this did not make local self-government in Russia perfect.

Keywords: *local government, municipal law, reform, municipal entities, districts*

История местного самоуправления начинается еще в Древней Руси. С расширением государства органам власти трудно было следить за жизнью развивающегося государства и поэтому приходилось совершенствовать и формировать по-новому уже существующие на то время органы государственной власти.

Первой попыткой такого совершенствования было вече. Вече представляло собой собрание горожан для решения общественных дел, а также место такого собрания [1]. Вечевая форма по своей сути была неким местным самоуправлением, где обсуждались вопросы, касающиеся населения определенной территории. Еще в «Повести временных лет» упоминается о вечевом устройстве: «Новгородцы бо изначала, и Смоленяне, и Кияне и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут» [2]. Можно сказать, что решения, принятое на вечевом собрании, считалось обязательным к исполнению. Со временем вечевое собрание утрачивало свою значимость, их функции постепенно переходили в поместную систему, которая окончательно сформировалась в период XV-XVI вв., когда местное самоуправление осуществлялось через назначаемых из центра наместников и волостелей [3].

В начале XVIII века также произошли существенные изменения в области местного управления. Петром I были проведены две важные реформы – городская реформа (1699 г.) и губернская реформа (1708 г.). По итогам этих реформ было образовано новое должностное лицо – губернатор. Его главная задача заключалась в управление городами губерний. Появилось разделение на новые административно-территориальные деления государства. Города были поделены на разряды и соответственно были увеличены налоговые поступления. В 1720 году указом Петра I был создан Главный магистрат, как высший орган городского управления. Его функция заключалась в осуществлении контроля за распределением финансов в городах, раскладкой и сбором податей и сборов [4].

В конце XVIII века Екатерина II продолжила преобразования местного самоуправления и провела ряд значительных преобразований, одни из которых являлись губернская реформа (1775 г.), судебная реформа (1775 г.), а также жалованные грамоты (1785 г.). Итогами этих нововведений было полностью изменение судебной системы, для каждого сословия был свой суд, общегородская дума формировалась путем выборов, которые происходили раз в три года и конечно же укрепление государственной власти. Екатериной II было введено новое областное деление: на смену 20 губерниям, Российская империя была поделена на 50 губерний. Границы устанавливались по географическому признаку. Каждая губерния обладала своим административным и судебным устройством. Главным учреждением являлось губернское правление во главе с

губернатором [5]. Важные изменения в сфере местного самоуправления произошли в XIX веке. Александра II сделал крупный шаг в формировании местного самоуправления в России. Это были Земская реформа 1864 года и Городская реформа 1870 года. По итогам этих преобразований произошло увеличение дворян на 10%, именно из их числа формировалась большая часть состава органов местного самоуправления, который значительно увеличился к концу XIX века. Земские учреждения формировались через выборы, избирательным правом обладали каждый городской обыватель, который достиг 25-ти лет.

На рубеже веков произошел еще ряд изменений в структуре местного самоуправления, но полностью эта система не сформировалась, в связи с распадом империи и образованием нового советского государства. С созданием СССР и введением новой конституции 1924 года особых изменений в структуре местного самоуправления не произошло. Значительные преобразования в органах местного самоуправления произошли после принятия конституции СССР 1936 года, когда был образован новый представительный орган государственной власти Совет депутатов трудящихся. Данный институт формировался путем всеобщего, равного и прямого избирательного права, голосование происходило тайно. Советы стали образовать единую систему с делением структуры органов на звенья. Высшим звеном был Верховный совет СССР, нижестоящим являлись местные советы. Местные советы – это орган государственной власти на территории административно территориальных единиц, к ним относятся области, районы города, деревни и т.д. В их полномочия входило установление местного бюджета, соблюдение прав граждан, руководство деятельностью подчиненных им органов власти и другие. В ст. 3 Конституции СССР 1936 года было закреплено, что «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» [9]. Не менее важное место в сфере развития местного самоуправления было отведено Конституцией СССР 1977 года. В ней появился новый раздел посвященный Совету народных депутатов, где были более четко прописаны система и функции Совета. Высшим органом власти являлся Верховный совет СССР, срок полномочий которого увеличился с 4 до 5 лет. Органами власти в краях, областях, городах, поселках был Совет народных депутатов. Совет решал все вопросы местного значения, исходя из интересов граждан, которые проживали на данной территории. Решения, принимаемые местным советом, в пределах своих полномочий, являлись обязательными для исполнения организациями, гражданами, а также должностными лицами. После распада СССР возникает необходимость в новом законодательстве.

В 1995 году был принят Федеральный закон N154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный акт закрепил новые принципы местного самоуправления, такие как, местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией РФ, самостоятельно и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [7]. Этот закон утвердил, что местное самоуправление является выражением власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

На сегодняшний день местное самоуправление регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он подвергся ряду изменений, по сравнению с предшествующим N154-ФЗ. Была добавлена новая глава «об осо-

бенности организации местного самоуправления», доработана терминология в ст. 2, увеличилось число инициаторов местного референдума, в N154-ФЗ это были представительный орган и население, а в N131-ФЗ такое право получили избирательные объединения и иные общественные объединения [10].

В 2014 году были внесены изменения в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон №131. Они предполагают новые модели местного самоуправления в Российской Федерации. Введены новые муниципальные образования, такие как городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, который будет находиться на части территории городского округа с внутригородским делением. Данная реформа расценивается неоднозначно. Сторонники «против» данной реформы утверждают, что «территориальная неравномерность размещения муниципальных предприятий повлечет за собой неравномерность размещения налоговой базы и бюджетной обеспеченности» [6, с. 24]. Имеется ввиду что, если налоговые источники будут в распоряжении города, а не городского района, то депутаты не смогут решать вопросы, касающиеся интересов населения. Сторонники «за» – считают, «реформа расширит границы политической конкуренции. Выборы районного масштаба откроют дорогу активным общественным деятелям, которые занимаются вопросами обеспечения нормальной жизни города, равнодушных к состоянию улиц, дворов, скверов своего района» [6, с. 25]. Однозначного ответа на этот вопрос нет, в любом случае это является существенным достижением в вопросе местного самоуправления последних десятилетий.

1 мая 2019 года был создан новый вид муниципального образования – муниципальный округ [8]. Он представляет собой несколько населенных пунктов, которые объединены общей территорией, не являющиеся муниципальными образованиями. Одной из целей создания муниципальных округов заключается в равномерном распределении местного бюджета. Наиболее важно это будет, для таких территорий как Сибирь, Дальний Восток, так как районы являются со слабо развитой инфраструктурой и со сложными природно-климатическими условиями. Проект, по объединению территорий в муниципальный округ, предполагает продолжительный переходный период. По проведению данной реформы, эксперты отмечают и отрицательные последствия реформы. Одной из них является отсутствие администрации на местном уровне, что приведет к необходимости ехать в административный центр муниципального округа и в следствии этого, у населения возникнут дополнительные затраты на дорогу, а некоторые категории населения и вовсе не будут иметь возможность добраться до центра. Из-за отдаленности населенного пункта от центра, появятся сложности, связанные с оформлением документов для получения справок, регистрацией места жительства, решения социальных вопросов и т.д. Особо остро это отразится на категории населения с невысокими доходами. Реформа, по объединению в муниципальные округа является спорной и требует дальнейшей доработки. Таким образом, процесс становления и развития органов местного самоуправления продолжался на протяжении длительного времени, однако это не сделало местное самоуправление России совершенным, а значит впереди новые изменения.

Литература

1. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. URL: [https:// slovarozhegova.ru](https://slovarozhegova.ru)
2. Серегин А. Юридическое исследование государства и права Древней Руси / ФГАОУВО "Южный Федеральный Университет", 2014. С. 66 – 78.
3. Незнамова Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. 11-24 с. 4. Главный магистрат [Электронный ресурс] // Энциклопедия Санкт-Петербурга. URL: <http://encspb.ru/object/2804023963>
5. Значение губернских учреждений [Электронный ресурс] // Василий Ключевский, полный курс лекций по истории России. URL: <http://bibliotekar.ru/rusKluch/79.htm>
6. Маллакурбанов А.А., Абдулаева И.А., Бабошина Е.В., Аскеров А.Г. Развитие местного самоуправления в России: некоторые особенности, проблемы и перспективы // Современный ученый. 2017. №6. С. 321 – 324.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [электронный ресурс]: Федеральный закон от 28.08.1995 N154-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>
8. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 01.05.2019 N87-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>
9. Конституция СССР 1936 год [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://constitution.garant.ru>
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от от 06.10.2003 N131 ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

References

1. Tolkovjy slovar' Ozhegova [Elektronnyj resurs]. URL: [https:// slovarozhegova.ru](https://slovarozhegova.ru)
2. Seregin A. YUridicheskoe issledovanie gosudarstva i prava Drevnej Rusi / FGAOUVO "YUzhnyj Federal'nyj Universitet", 2014. S. 66 – 78.
3. Neznamova E.A. Mestnoe samoupravlenie: proshloe, nastoyashchee, budushchee: Monografiya. M.: Izd-vo RAGS, 2009. 11-24 s. 4. Glavnyj magistrat [Elektronnyj resurs] // Enciklopediya Sankt-Peterburga. URL: <http://encspb.ru/object/2804023963>
5. Znachenie gubernskih uchrezhdenij [Elektronnyj resurs] // Vasilij Klyuchevskij, polnyj kurs lekcij po istorii Rossii. URL: <http://bibliotekar.ru/rusKluch/79.htm>
6. Mallakurbanov A.A., Abdulaeva I.A., Baboshina E.V., Askerov A.G. Razvitie mestnogo samoupravle-niya v rossii: nekotorye osobennosti, problemy i perspektivy // Sovremennyj uchenyj. 2017. №6. S. 321 – 324.
7. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii [elektronnyj resurs]: Federal'nyj zakon ot 28.08.1995 N154-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru>

8. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]: Federal'nyj zakon ot 01.05.2019 N87-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru>

9. Konstituciya SSSR 1936 god [Elektronnyj resurs] // SPS «Garant». URL: <https://constitution.garant.ru>

10. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]: Federal'nyj zakon ot ot 06.10.2003 N131 FZ (red. ot 02.08.2019) // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru>