

**Кириллова Алена Михайловна**

старший преподаватель

ФГБОУ ВО «Чувашский государственный

университет им. И.Н. Ульянова»

г. Чебоксары, Чувашская Республика

## **ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ УРОВНЕ**

*Аннотация:* статья посвящена анализу исторического опыта формирования органов местного самоуправления на уровне поселений в России. Автор подчеркивает, что представительство интересов местного населения осуществлялось не по инициативе самих граждан проживающих на определенной территории, а наоборот сверху вниз – по воле государства.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, земское и городское самоуправление, поселенческий уровень, реформы, закон.

Становление местного самоуправления на определенном этапе исторического развития тесно связывают с возникновением гражданского общества и национального государства, идеей разделения властей на самостоятельные ветви власти, народного суверенитета и т. д. Местное самоуправление как особенность исторического развития стало неотделимой частью системы государственного управления. На более ранних этапах развития российского государства выборы строились на всесословном начале.

В России местное самоуправление на уровне поселения получило заметное развитие начиная со второй половины XIX в. как представительство, реализовавшее интересы населения не по инициативе самих граждан проживающих на той или иной территории, а наоборот сверху вниз – по воле государства.

Ликвидация крепостного права обусловило необходимость переустройства государственно-политической системы на новых принципах. Опыт управления дворянами местными хозяйственными и социальными делами в пределах своих

владений, способствовал реализации реформы местного самоуправления поселенческого уровня.

Местное самоуправление в его общепринятом смысле, давшее толчок к его дальнейшему развитию появилось в Положении 1864 года о земских учреждениях и Городовом положении 1870 года. Местное самоуправление образовывалось в пределах административно-территориальных границ, а именно: уезда, губернии и отдельного города. Соответственно действовали уездные и губернские земские собрания под руководством председателя, избранного среди дворян на три года. Каждодневной работой ведали уездные и губернские управы, которые были подчинены уездным и губернским собраниям, являвшимся исполнительными органами власти.

В ведение земских учреждений передавались медицинское обслуживание местного населения, народное образование, оказание помощи мелким производителям, развитие местной торговли и промышленности строительство дорог, организация системы противопожарной безопасности, прекращения нищенства и др. Но в тоже время, необходимо заметить, что земские учреждения не были введены в общую систему государственного управления и это мешало созданию условий для эффективного осуществления ими своих властных полномочий. На деле же, они фактически не обладали силой принудительной власти, что «особенно сказывалось в области земских повинностей» [1]. Как отмечает В.П. Безобразов «поставлены подле нее как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с этой системой» [2]. Городская дума и городская управа являлись органами городского самоуправления. В их компетенцию входило удовлетворение потребностей населения и установление определенных сборов.

Целью реформ 1864 и 1870 гг. также являлось разрешение противоречий в деятельности правительственных и земских властей. Но это привело к ограничению круга лиц среди крестьян, имевших право избирать и усилению правительственного воздействия на органы местного самоуправления поселенческого уровня. Так как крестьяне не избирали гласных напрямую, а губернатор назна-

чал свою кандидатуру, то равновесие смещалось в пользу государственных органов власти.

Необходимо заметить, что правительство не оказывало финансовую поддержку представительных органов. Их деятельность основывалась на финансовой самостоятельности за счет сборов, которыми земство самостоятельно облагало население [3]. Деятельность представительных органов земств в целом была направлена на обеспечение жизнедеятельности населения, увеличение производительности местного хозяйства, приспособление его к нуждам рыночного производства и поддержку крестьянского хозяйства [4].

Революция 1917 г. привела к учреждению института так называемых местных Советов народных депутатов по всей стране. Теоретически их деятельность должна была быть связана с решением дел, касающихся всего населения, проживающего в конкретной местности, но на практике Советы отстаивали прежде всего партийные и общегосударственные интересы, что не дало возможности для существования местного самоуправления. Таким образом традиция формирования истинных органов местного самоуправления была прервана и возобновилась лишь с распадом СССР. В конце 1980-х годов предпринимались попытки восстановления местного самоуправления в качестве истинных выразителей воли народа, но общество лишь осознало оторванность местных органов от интересов населения особенно на поселенческом уровне.

В начале 1990-х гг. по инициативе высших органов государственной власти, местное самоуправление строилось заново. Принятый в 1990 году Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», дал существенный рывок развитию местного самоуправления, но отсутствие четкого распределения полномочий между представительными и исполнительными органами муниципальной власти способствовал возникновению конфликтов. Хотя, по смыслу заложенным законодателем, именно поселенческий уровень местного самоуправления должен был стать способом самостоятельного управления территориями проживания и самостоятельного решения основных вопросов местного жизнеобеспечения.

Нормы о принципах организации местного самоуправления, заложенные в Конституции РФ 1993 года попытались конкретизировать в ФЗ 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но получить положительный эффект от реформирования местной власти, особенно на поселенческом уровне не удалось. Права органов местного самоуправления на уровне поселения нарушались и органами государственной власти субъектов РФ, и органами местного самоуправления муниципальных районов. Неблагоприятные условия экономики отразились на невозможности финансирования государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления. Компетенции местного самоуправления на поселенческом уровне периодически корректировались органами государственной власти, что лишало их самостоятельности. И соответственно, население не могло в полном объеме реализовывать свое право на самоуправление по месту проживания.

Новым этапом реформирования местного самоуправления на уровне поселения стало принятие в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Основной целью реформирования стало максимальное приближение муниципальной власти к населению. В нем четко конкретизирована структура органов местного самоуправления. Базовым уровнем системы муниципальных образований становилось местное самоуправление сельских и городских поселений. Закон закрепил местное самоуправление как средство обеспечения интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессиональных кадров. Официально было определено понятие «поселение» как вид муниципального образования. Было установлено, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого

назначения [5]. Но в данном законе не определены критерии экономической самостоятельности сельских поселений при решении довольно широкого перечня вопросов местного значения. Все это и не только, свидетельствует о необходимости реальной поддержки со стороны государства местного самоуправления на уровне поселения.

### *Список литературы*

1. Лаптева Л.Е. Земское учреждение России. – М., 1993. – С. 47.
2. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. – М., 1874. – С. 1.
3. Абрамов В.Ф. Земский бюджет // Банковские услуги. – 1996. – С. 31.
4. Емешов В.И. проблемы формирования и деятельности представительных органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – Йошкар-Ола, 2009. – 207с.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. – 2004. – №23. – Ст. 2318.