

УДК 342

https://doi.org/10.33619/2414-2948/55/34

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

©*Какадий И. И.*, канд. воен. наук, Московский государственный психолого-педагогический университет, г. Москва, Россия, kii606@mail.ru

©*Ширипова Д. Б.*, Московский государственный психолого-педагогический университет, г. Москва, Россия, darya.novoselova.96@mail.ru

HISTORY OF LOCAL GOVERNANCE DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

©*Kakadiy I.*, Ph.D., Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia, kii606@mail.ru

©*Shiripova D.*, Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia, darya.novoselova.96@mail.ru

Аннотация. Местное самоуправление — это одна из ветвей власти, которая создает имидж власти в целом, важность его существования определена большой площадью страны и необходимостью учета интересов всех граждан. В статье представлена история развития местного самоуправления, понятие и структура, а также функции системы местного самоуправления, рассмотренные в двух аспектах, которые дают полное представление о назначении и сути местного самоуправления.

Abstract. Local government is one of the branches of government that creates the image of the government as a whole, the importance of its existence is determined by the large area of the country and the need to take into account the interests of all citizens. The article presents the history of the development of local government, the concept and structure, as well as the functions of the local government system, considered in two aspects, which give a complete picture of the purpose.

Ключевые слова: местное самоуправление, сущность местного самоуправления, функции местного самоуправления.

Keywords: local government, essence of local government, functions of local government.

Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти [1]. А. В. Соваренко утверждает, что местное самоуправление является органом власти, наиболее приближенным к многонациональному народу, этим подтверждая необходимость существования данного органа власти [2].

В России на современном этапе развития наблюдается восстановление экономического роста после рецессии. Сокращение ВВП было вызвано различными факторами, среди которых можно выделить: дальнейшее продление экономических санкций, падение мировых цен на нефть и др. В процессе реализации политики импортозамещения наблюдаются положительные сдвиги в экономике, однако достижение стабильных темпов экономического роста требует активизации всех факторов. Уровень развития социальной инфраструктуры в современной России не отвечает в необходимой мере задачам достижения стабильного



экономического роста. Следовательно, развитие социальной инфраструктуры является одним из важнейших направлений экономической политики в современной России, что определяет актуальность исследования, направленного на разработку рекомендаций по стимулированию развития социальной инфраструктуры [3].

Становление местного самоуправления происходило в несколько этапов. Впервые признаки местного самоуправления были отмечены у древних славян при общинном строе. Предшественником общинного строя — родовой строй, смена которого обусловлена следующими факторами:

–Территориальным. Славяне подвергались частым нападкам со стороны греков и римлян, у которых на тот момент был общинный строй. Постоянный контакт с ними помог славянам осознать необходимость перехода на другой тип общественного устройства.

–Производственным. Славяне понимали, что для существования необходимо самим создавать продукты первой необходимости, строить жилье, что послужило дальнейшему объединению людей по интересам и организации производственных общин, таких как сотни, «черные люди» и т. д.

Такая форма организации деятельности дала возможность взаимодействовать с другими странами в рамках торговых отношений и стала началом производственного общинного самоуправления.

Тем не менее, славяне все равно боялись за свою безопасность, поэтому были созданы городские общины. Данная потребность была также обусловлена развитием разделения труда. Община, с точки зрения управления и власти, представляла единицу самоуправления. Производственные общины в городах были распределены по территории, то есть у каждой производственной общины была своя улица или конец.

Члены общин занимались также управлением делами общности. Местное самоуправление осуществлялось в вечевой форме. Вече было во главе города, который образуется объединением племен. Городское вече выступает центром, который принимает более масштабные решения по всем направлениям жизнедеятельности, распространяющиеся на весь город. В состав вече входят представители производственных общин. На каждой улице города было также вече, которое выступает местным органом самоуправления. Отношения между этими двумя органами власти основывались на принципе подчиненности, который проявляется в правовой основе деятельности вече улиц.

Таким образом, управление в городе осуществлялось в двух формах:

- Непосредственной демократии (население участвовало в вече);
- Представительная демократия (в городское вече выбирались представители производственных общин).

Второй этап развития местного самоуправления ознаменован крещением Руси, данное событие привело к появлению новых общин, связанных с религией. Появились также другие виды производства, что создало необходимость изменения территориального устройства, появились младшие города, пригороды, селения, волости, погосты, которые являлись основой местного самоуправления. Как и раньше местное вече каждой административной единицы подчинялось вече старшего города.

Произошли изменения в условиях участия в вече, для этого необходимо быть частью производственной общины. Но появились ограничения на право входа в состав общины в виде имущественного ценза.

Местное самоуправление теперь осуществлялось должностными лицами, избираемые на вече на соответствующую территорию. Должностные лица играли роль исполнителей,

тогда как вече принимала какие-то более масштабные решения в области местного самоуправления.

В период монголо–татарского нашествия обе формы управления (представительная, непосредственная) были разрушены, потому что было понимание того, что разрозненный народ не нес никакой опасности.

Итак, монголо–татарское нашествие внесло существенные коррективы в развитие местного самоуправления: была упразднена власть на всех уровнях, население больше не могло самостоятельно управлять результатом своего труда, имуществом, земля же отошла в собственность государства.

Третий этап развития местного самоуправления характеризуется появлением центрального органа местного самоуправления, который называется Земский двор во время правления Ивана Грозного. Как и ранее производство выступает основой местного самоуправления. В данный период люди объединялись в общины на основании владения землей и группировались в небольшие общины исходя из экономической заинтересованности, что положило начало становлению крупного производства по отраслям.

В связи с такими обстоятельствами как опричнина и Смута население переезжало с места на место, что мешало увеличению их производственной мощности и развитию в целом, потому как приходя на новое место приходилось начинать все сначала. Следствием этого выступило разрушение производственной общины, возникновение частного землевладения и их зависимость от центрального управления. Власть на местах осуществлялась в таких формах. Также были должностные лица, которых избирали. Соотношение власти вече и должностных лиц было прежним, но это изменилось в период формирования Московского государства, тогда область влияния должностных лиц расширилась и вече было фактически ликвидировано. Должностных лиц выбирало население, но утверждал царь. Власть, которой наделил царь должностных лиц, была не оправдана, потому как они были наделены правом собирать доход с жителей и превышали свои обязанности, тем самым снижая уровень доверия населения, хотя изначально такая структура управления была призвана сделать центральную власть более приближенной к местным делам.

При Петре Первом было установлено, что городскими общинами теперь независимо управляет община, а делами экономического характера занимается земские избы, которые формируются при помощи выборов обществом.

Попытки по совершенствованию городского самоуправления предпринимались Екатериной Второй учреждением Жалованной грамоты и Городового положения, но именно Александром Вторым местному самоуправлению уделяется больше внимания. Во время его правления он поддержал идеи Екатерины и возобновил действие Жалованной грамоты и Городового положения. Действие Городового положения 1785 года при Александре Втором применялась как эксперимент, поэтому под ее действие распространялось не на все города.

Основной целью Городового положения было предоставить возможность и развить желание развивать производство. В результате:

- можно занимать изготовлением чего-либо или каким-либо ремеслом без дозволения;
- появляется возможно участвовать в торговых отношения беспрепятственно, то есть отменяется паспортный режим;
- отсутствие налогов и платежей за строительство и производство;
- объединение единомышленников по ремеслу в цеха и управы.

После того как производственные мощности были увеличены, Городовое положение изменилось в 1870 году и появилась структурированная система городского самоуправления,

которая представлена Избирательным собранием, Городской думой, городской управой. Одной из главных форм осуществления самоуправления были выборы.

Многие считают, что именно с 1870 и 1864 г. начинается полномасштабное развитие местного самоуправления. 1864 г. отличается Земской реформой, при которой формируются земские учреждения на сельской местности, как формы местного самоуправления. Управление осуществляли губернские и уездные земские собрания и земские управы. Исходя из полномочий первых можно считать представительными органами власти, которые избираются куриальной системой сроком на три года, а вторые — исполнительными, в состав которых входило 6 человек, которые избирались на собрании. Особенностью членства в губернских и уездных земских собраниях является сословный ценз [4].

Хотелось бы отметить, что такой формат организации власти как земства нельзя считать истинным представителем местного самоуправления, потому как, на наш взгляд, для управления территорией и организации там какой-либо деятельности не необходимо обладать каким-то ценным имуществом.

Основой для построения местного самоуправления в этот период послужила общественная теория. Суть данной теории заключается в том, что области деятельности должны быть строго разделены. Деятельность местного самоуправления не должна контролироваться государством. В России же данная теория была не реализована из-за того, что государство контролировало местное самоуправление и были не сопоставимы задачи в рамках управляемой области с финансовым обеспечением [5].

Поэтому был взят курс на использование государственной теории. Согласно данной теории, местное самоуправление берет на себя часть задач государственных служащих и должно действовать в интересах государства и общественности, но в России было искажено данное представление. Государство считало, что местное самоуправление должно полностью подчиняться только государству, этим ограничивая их самостоятельность. Поэтому было необходимо переосмыслить представление о российском местном самоуправлении [5].

После Октябрьской революции 1917 г. местное самоуправление считали буржуазным институтом и советы вытеснили местные органы власти. Тем не менее, местное самоуправление вновь появляется в Конституции СССР 1977 г. [5]. Как именно развивалось местное самоуправление с конца 80-х гг. показано на Рисунке 1.

Наиболее полное представление о местном самоуправлении и необходимости его существования в управленческой структуре излагается в Европейской Хартии местного самоуправления [6].

Структура местного самоуправления представлена на Рисунке 2.

Представительный орган местного самоуправления является выборным органом власти, численность которого определяется уставом муниципального образования [7]. Основной задачей данного органа является формирование правовой база управления муниципальным образованием.

Исполнительным органом власти местного значения является администрация муниципального образования. Структура администрации определяется уставом муниципального образования. Главная задача данного органа — это решение вопросов местного значения, коммуникация с населением.

Контрольный орган — это могут быть контрольно-счетная палата или ревизионная комиссия, в задачи, которых входит осуществление надзора за порядком формирования местного бюджета и управления муниципальной собственностью.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом местного значения, который может являться руководителем администрации муниципального

образования или руководителем представительного органа муниципального образования [8].

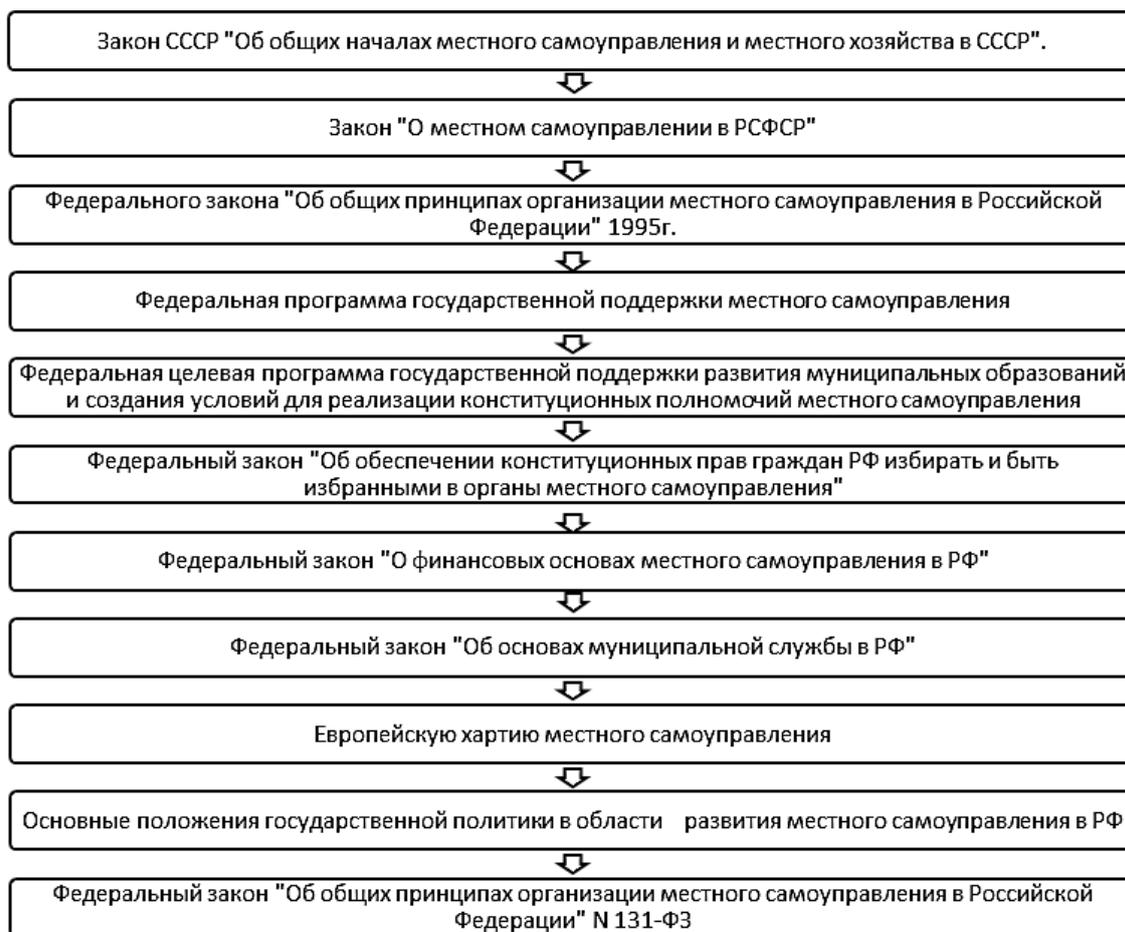


Рисунок 1. Развитие местного самоуправления [4].



Рисунок 2. Структура местного самоуправления [7].

Для понимания назначения местного самоуправления необходимо знать основные функции, которые выполняет данный орган власти. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление выполняет следующие функции:

1. Обеспечение участия граждан в решении проблем местного уровня;
2. Управление муниципальным имуществом, а также формирование местного бюджета;
3. Обеспечение развития территории;
4. Обеспечение реализации потребностей населения муниципального образования;
5. Охрана общественного порядка и обеспечение безопасности населения;
6. Функция представительства и защиты интересов и прав местного

самоуправления [1].

Д. Г. Горбатенко выделяет также функции, присущие местному самоуправлению, как процессу управления:

1. Сбор и обработка информации. Данная функция является определяющей результат работы, потому как для выработки какого-либо решения необходимо понимание того, чего не хватает и чем население недоволено, именно поэтому необходимо проведение опроса. Здесь важно правильно и качественно организовать процесс сбора информации, потому как от процесса сбора информации зависит 50% правильности принятого решения, оставшаяся доля зависит от анализа и интерпретации полученной информации;

2. Выработка и принятие решения. В местном самоуправлении решение разрабатывается и принимается при совместных усилиях местного самоуправления и населения. Выделяют следующие формы волеизъявления населения:

- референдум;
- выборы;
- голосования по вопросам преобразования муниципального образования;
- собрания граждан;
- публичные слушания;
- участие в опросах;
- массовые акции;
- обращения граждан;
- правотворческая инициатива.

1. Организация. Функция организации заключается в составлении плана действий для достижения результата и распределения задач между всеми участниками процесса [9].

2. Регулирование. Заключается в составлении плана действий для достижения результата и распределение задач между всеми участниками процесса;

3. Координация. Данная функция подразумевает коммуникацию между всеми участниками процесса для согласованности действий. Для более эффективной работы необходимо определить каналы взаимодействия и сроки исполнения того или иного действия

4. Контроль и учет. Данная функция в местном самоуправлении имеет отличительную особенность, которая заключается в наличии общественного контроля, который подразумевает, что население контролирует выполнение всех обязательств, которые взял на себя орган местного самоуправления. Также выделяют промежуточный контроль, который позволит более точно выполнить поставленную цель [10].

Таким образом, местное самоуправление имеет долгую историю и перенесло большое количество реформ. На данный момент местное самоуправление сформировано таким образом, что та функция, которая была изначально на него возложена, не изменилась, а только детализировалась, что помогает действующей системе работать более эффективно. Так как современные технологии все сильнее меняют весь мир во всех сферах жизнедеятельности, следовательно, изменений требуют и формы коммуникаций между людьми, в том числе между населением и властью. Но необходимо говорить именно о качественном изменении, а не о придании новых наименований старым бюрократическим процедурам и операциям.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации <https://clck.ru/Nwsk9>
2. Соваренко А. В. Местное самоуправление: право или обязанность? (сущность местного самоуправления) // Выбор власти & Власть выбора: сб. док. Всероссийской научно-

практической конференции молодых ученых (с международным участием). Иваново, 2018. С. 228-236.

3. Николаева А. А., Прохоров А. И. Особенности системы управления социальной сферой муниципального образования // Экономика и менеджмент систем управления. 2020. №1 (35). С. 88-95.

4. Постовой Н. В. Муниципальное право России. М.: Юриспруденция, 2015. 448 с.

5. Дугарская Т. А., Кузнецов В. Н. Влияние различных теорий местного самоуправления на процесс становления местного самоуправления в России // Массовые коммуникации на современном этапе развития мировой цивилизации: материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. Красково, 2015. С. 318-322.

6. Бабичев И. В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. №6. С. 67-74.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <https://clck.ru/CG2Jg>

8. Савченко И. А., Холикова Г. М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: проблемы и управленческие меры по их решению // Экономика и менеджмент систем управления. 2019. №4-1(34). С. 170-177.

9. Nikolaeva A. A. Provision of public services in the city of Moscow: problems and solutions // 6th International Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM. 2019. V. 6. №1.1. P. 45-52. <https://doi.org/10.5593/sgemsocial2019V/1.1/S01.006>

10. Горбатенко Д. Г. Основные функции и направленность органов местного самоуправления (роль органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения) // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции курсантов и слушателей вузов МВД России, студентов гуманитарных вузов, адъюнктов, аспирантов и соискателей. Ростов-на-Дону, 2015. С. 33-36.

References:

1. Constitution of the Russian Federation <https://clck.ru/Nwsk9>

2. Sovarenko, A. V. (2018). Mestnoe samoupravlenie: pravo ili obyazannost'? (sushchnost' mestnogo samoupravleniya). In *Vybor vlasti & Vlast' vybora: Sb. dok. Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh (s mezhdunarodnym uchastiem)*, Ivanovo, 228-236. (in Russian).

3. Nikolaeva, A. A., & Prokhorov, A. I. (2020). Features of the management system of the social sphere of municipal education. *Economics and Management Systems*, (1), 88-95. (in Russian).

4. Postovoi, N. V. (2015). *Munitsipal'noe pravo Rossii*. Moscow, Yurisprudentsiya, 248. (in Russian).

5. Dugar'skaya, T. A., & Kuznetsov, V. N. (2015). Vliyanie razlichnykh teorii mestnogo samoupravleniya na protsess stanovleniya mestnogo samoupravleniya v Rossii. In *Massovye kommunikatsii na sovremennom etape razvitiya mirovoi tsivilizatsii: Materialy Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem*. Kraskovo, 318-322. (in Russian).

6. Babichev, I. V. (2018). Regulations and principles of the European charter of local self-government as a component of the legal doctrine of the Russian self-government model. *Constitutional and Municipal Law*, (6), 67-74. (in Russian).



7. Federal Law of 06.10.2003 no. 131-FZ (as amended on 04.24.2020) “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” <https://clck.ru/CG2Jg>

8. Savchenko, I. A., & Kholikova, G. M. (2019). Predostavlenie gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug v elektronnom vide: problemy i upravlencheskie mery po ikh resheniyu. *Ekonomika i menedzhment sistem upravleniya*, (4-1), 170-177. (in Russian).

9. Nikolaeva, A. A. (2019). Provision of public services in the city of Moscow: problems and solutions. *In 6th International Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM*, 6(1.1.), 45-52. (in Russian). <https://doi.org/10.5593/sgemsocial2019V/1.1/S01.006>

10. Gorbatenko, D. G. (2015). Osnovnye funktsii i napravlennost’ organov mestnogo samoupravleniya (rol’ organov mestnogo samoupravleniya v reshenii voprosov mestnogo znacheniya). *In Perspektivy gosudarstvenno-pravovogo razvitiya Rossii v XXI veke: Materialy Vserossiiskoi nauchno-teoreticheskoi konferentsii kursantov i slushatelei vuzov MVD Rossii, studentov gumanitarnykh vuzov, ad"yunktov, aspirantov i soiskatelei*, Rostov-on-Don. 33-36. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 20.05.2020 г.*

*Принята к публикации
24.05.2020 г.*

Ссылка для цитирования:

Какадий И. И., Ширипова Д. Б. История развития местного самоуправления в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики. 2020. Т. 6. №6. С. 261-268. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/55/34>

Cite as (APA):

Kakadiy, I., & Shiripova, D. (2020). History of Local Governance Development in the Russian Federation. *Bulletin of Science and Practice*, 6(6), 261-268. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/55/34>