

Кисаев Тимур Анатольевич

магистрант

Институт государственного и международного права

ФГБОУ ВО «Уральский государственный

юридический университет»

г. Екатеринбург, Свердловская область

СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

ПРАВОВАЯ ОСНОВА, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Аннотация: с развитием местного самоуправления сегодня связывают надежды на возрождение и укрепление демократического общества в России. Практика последних лет дает основания полагать, что местное самоуправление становится в современной России эффективно работающим институтом народовласти, реализующим социальные, политические и гражданские инициативы. В статье рассматривается проблема осмысления местного самоуправления в России с точки зрения его места и роли в системе политического взаимодействия власти и общества, критерии деятельности.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформы, правители, власть, деятельность органов местного самоуправления, принципы, эффективность, правовое положение.

Последнее десятилетие XX века в нашей стране ознаменовалось переходом политического режима от командно-административного типа к демократическому. Одним из необходимых условий реформирования общества на демократических принципах стало учреждение местного самоуправления, которое позволило политически и экономически активной части населения включиться в проведение реформ на местах. Местное самоуправление, с одной стороны, выступило средством, обеспечивающим постепенное вхождение России в демократический политический режим, с другой стороны – явилось своеобразной школой гражданственности. Оно призвано приучить общество к самоорганизации, необходимой для качественного решения вопросов в соответствии с интересами

граждан. В муниципальных образованиях должно формироваться чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые могли бы не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. Полагается, что от того, насколько активно население участвует в принятии решений, касающихся его жизнедеятельности, зависит и социально-политическая система соответствующей территории.

Обращаясь к истории становления местного самоуправления в России, следует отметить, что в трудах ученых этот процесс часто сопровождается термином «возрождение». Даже при отсутствии необходимых условий в виде институтов частной собственности и гражданского общества местное самоуправление периодически возникало и ранее. В отличие от западного варианта, где оно формировалось «снизу», в России местное самоуправление учреждалось «сверху», самой властью для решения собственных интересов. «Обычно появлялась некая дополнительная причина, политическая по содержанию и случайная по форме, игравшая роль толчка, заставлявшего государство обратиться к использованию самоуправления в качестве удобного для нее в данный момент инструмента. Это позволяет объяснить факт спорадического появления местного самоуправления» [16, с. 40].

Начало местному самоуправлению было положено губной реформой 1530 года, когда слабость только еще формирующегося государства, безвластие и хозяйничание татей-разбойников, разгул преступности подвели к созданию органов, наделенных функциями «юстиции и полиции». Введенные выборные должности волостных и уездных голов и старост стали частью механизма государственного управления и контроля ситуации на местах. Важную роль и тогда, и позже играли фискальные интересы государства. К примеру, в соответствии с уставными грамотами земской реформы 1551–1556 годов предписывалось, что избирать следует старост, которых крестьяне меж собой излюбят... и оброк собрать бы сумели, и нашей казне на срок привезти без недобру». Деятельность губных старост жестко контролировал Разбойный приказ, а земские органы были связаны круговой порукой. Решив две государственные проблемы

(покончив с беспорядками в сфере областного управления и отняв кормления у бояр), земская реформа послужила лишь средством усиления централизации государства, но истинным общественным самоуправлением на почве местных интересов населения быть не смогла.

По мере укрепления Российского государства центральная власть находила новые средства и способы управления на местах. Семнадцатый век в этом направлении ознаменовался учреждением должности городского воеводы, руководящего деятельностью земских старост и призванного беспрекословно исполнять идущих из центра повелений. Ни о какой самостоятельности выборных служб здесь говорить не приходится.

Следующая попытка организации местного самоуправления относится к времени правления Петра I. Его реформа носила западнический характер с преобладанием шведской модели. Главный акцент был сделан на городском управлении, названным бурмистерской палатой. Во главе восьми губерний стояли губернаторы со своими ландратами – советами, которые должны были избираться местным дворянством из собственной среды, но реально всегда назначались «сверху». Была попытка ввести принцип равноправного соучастия в делах местного самоуправления как чиновников-губернаторов, так и призванных ограничивать их власть избранников местного населения. Но развития такое самоуправление не получило и после смерти императора эти новшества были отменены.

Идею Петра I о создании муниципального самоуправления в городах пыталась реализовать Екатерина II. Согласно ее указу 1785 года впервые было создано сословное общество – городское собрание, состоявшее из богатых граждан, в полномочия которых входило избрание Думы- городского головы и шести гласных (от шести групп населения в соответствии с их доходами). Одна за другой были изданы две Грамоты – Жалованная грамота городам и Жалованная грамота дворянству. Был создан Приказ общественного призрения – губернское учреждение, в ведении которого находилось управление народными школами, госпиталями, приютами для больных и умалишённых, больницами, бога-

дельнями и тюрьмами; собирался из выборных заседателей под председательством государственного чиновника. Казалось бы, такая интенсивная деятельность должна была активизировать местную жизнь. Но этого не случилось. Права, отпускаемые на самоуправление, блокировались бюрократическими законоположениями.

Американский историк Ричард Пайпс, характеризуя смысл реформы 1785 года, писал, что все правители России, а в особенности Екатерина II, пытались преодолеть традиционную бесформенность русских городов путем сведения всех их обитателей в цельный юридически признанный класс, пользующийся самоуправлением. Но «...поскольку русский город не был самостоятелен, история его не могла сильно отличаться от истории остального общества. С исторической точки зрения история города заключается не в числе жителей и не в интенсивности хозяйственной деятельности, а в том, что его граждане приобретают юридическую финансовую и административную автономию. А в русском городе этого не было и следа» [18].

Высокая роль государственности в России, крепостнический дух общественной жизни, разобщенность интересов разных сословий, систематический контроль со стороны бюрократии, аморфность общественных классов, отсутствие полноценного политического субъекта в лице третьего сословия – буржуазии, – совпадение политической централизации с централизацией административной не позволили в полной мере проявиться местному самоуправлению и в XVIII веке.

Проекты учреждения местного самоуправления как публичной власти появились в начале XIX века. Наиболее значительными явились труды государственных деятелей – реформаторов и законотворцев М.М. Сперанского и графа П.Д. Киселева. Однако при жизни реализовать многое из того, что хотели предложить эти преданные своему делу люди, не удалось, так как политические средства страны к тому времени были не накоплены. И только во второй половине 19 века, состояние российского общества, благодаря оформившемуся интеллигентскому слою, достигло уровня, когда тема самоуправления могла быть

предметом дискуссий передовых людей. Вопросы самоуправления перестали быть только хозяйственными, их стали ассоциировать с политическим будущим страны. Так, накануне проведения, а затем и в ходе реализации Земской реформы Александра II сформировалось несколько теорий относительно места и роли местного самоуправления в российском государстве. Но практика земского самоуправления вскоре показала: надежды либеральной интеллигенции на возможности использования его как политического инструмента тщетны – власть никогда не оставит самоуправления вне контроля бюрократии.

Последующие события, происходившие в стране: революции, гражданская война, многовластие, установление советской власти с государственной экономикой, – возможность местного самоуправления исключили полностью.

Появилось оно вновь в результате рыночно-экономических реформ и ликвидации командно-административной системы в период Перестройки. Закрепилось Указами Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» 1993 г., законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года. В это время устанавливается приоритет местной администрации во взаимоотношениях с представительным органом муниципального образования, главы местных администраций получают статус глав местного самоуправления.

Новый этап развития датируется 6 октября 2003 года – принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где впервые было дано понятие местной администрации, которая наряду с представительным органом и главой муниципального образования вошла в число органов местного самоуправления, чье наличие на территории каждого муниципального образования является обязательным, – по настоящее время.

Таким образом, на развитие и совершенствование правового статуса местной администрации существенное влияние оказали Конституция Российской Федерации 1993 года и Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даёт конкретную формулировку МСУ: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [3].

Основываясь на положениях Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной в 1998 году, Конституция РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепили общие принципы местного самоуправления, присущие всей системе местного самоуправления в Российской Федерации.

В соответствии со статьей 17 ФЗ «Об общих принципах...» в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Перечень исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (п. 4).

В теории конституционного права систему органов исполнительной власти определяют как совокупность органов государственной власти, наделенных компетенцией в области государственного управления, кадровыми, финансовыми, материальными, информационными и иными ресурсами, необходимыми для отправления исполнительно-распорядительной деятельности методами и фор-

мами, конституционно определенными для этой ветви власти. Целостность и самостоятельность этой системы определяется конституционным порядком ее организации и целями деятельности этих органов на основе государственной политики. Разнообразие организационных форм органов в системе исполнительной власти определяет ее внутреннюю структуру. Вместе с тем, статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации на федеральном уровне определен довольно схематично. Конституция РФ и Закон «Об общих принципах...» не устанавливают ни порядок его формирования, ни название, ни примерной структуры. Эти вопросы внутренней организации органов исполнительной государственной власти субъектов РФ должны определяться Конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических национальных и иных традиций субъекта РФ (п. 3 ст. 20 указанного закона). В силу того, что подобные традиции уже сложились на основе действовавшего ранее законодательства, корни существующих понятий, определений, структурных взаимосвязей, получивших закрепление в уставах областей, следует искать именно там.

По мнению О.Е. Коркунова и В.И. Фадеева, органы местного самоуправления – это органы местного самоуправления территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую систему децентрализации управления, которая делает эту систему управления более пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учётом исторических и иных местных традиций. Однако наличие органов местного самоуправления – это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством [17, с. 158].

Под местным самоуправлением А.Н. Кокотов подразумевал управление местными территориальными сообществами людей, в котором управляющие и управляемые – одни те же люди [14]. Однако очевидно, что в современном мире, основанном на специализации труда, в том числе управленческого, самоуправление даже небольших общинах не может исключать управления, осуществляемого профессионалами, чиновниками, несовпадения принимающих и исполняющих управленческие решения.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования. Например: для представительного органа сельского поселения – Совет депутатов; для представительного органа городского поселения – Совет депутатов; для представительного органа муниципального района – Совет депутатов, для представительного органа городского округа – Городская Дума или Совет депутатов и т. д.

Показатель комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления включает в себя как объективные данные (показатели социально-экономического развития муниципального образования), так и субъективную оценку населения. Важность данных форм оценок неоднократно доказывалась в трудах многих исследователей, так, например, Н.П. Старых считает, что «эффективность работы органов местного самоуправления можно оценить с помощью двух аспектов. Первый – это повышение благосостояния и уровня жизни населения, обеспечение его социального воспроизводства. Второй – повышение авторитета органов местного самоуправления, обеспечивающее возможность дальнейшего управления муниципальным образованием» [19].

В федеральных нормативных актах насчитывается семь критериев, применимых, к примеру, для социологических исследований среди населения городского округа (муниципального района). Эти показатели связаны со степенью

удовлетворенности населения медицинской помощью, качеством общего образования, качеством дошкольного и дополнительного образования детей, качеством предоставляемых услуг в сфере культуры (качеством культурного обслуживания); удовлетворенностью населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), их информационной открытостью. Согласно Распоряжению Правительства, информация, собранная по данным показателям, является основой для оценки текущей ситуации, а также для установления плановых значений на 3-летний период.

Как видим, на федеральном уровне обозначена актуальность и необходимость проведения регулярного мониторинга эффективности деятельности органов МСУ. Социологические замеры создают предпосылки для системного исследования результативности управления муниципальными образованиями, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию муниципального управления, а также поощрения муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей.

С точки зрения граждан, главным критерием оценки деятельности органов власти, любого уровня муниципального управления, также является результативность работы: наличие позитивных перемен в муниципальном образовании; проведение работ по благоустройству, ремонту дорог; выполнение данных населению обещаний; активные действия органов власти, включая инициативы по развитию территории; проведение эффективной социально-экономической политики и т. п. Учитывая, что население не считает эффективной власть, о работе которой ничего не известно, показатель результативности самым тесным образом связан со степенью осведомленности населения о деятельности органов власти.

Еще один значимый показатель в оценке эффективности работы местной власти – коммуникативность, степень взаимодействия органов власти с населением. Его можно условно разделить на два аспекта: профессиональный и личный. Первый включает такие характеристики: помощь населению и организациям в решении проблемных вопросов; работа с гражданами в общественной

приемной; организация встреч с населением; учет мнений и интересов жителей при принятии управленческих решений, программ развития территории; информационная открытость и т. д. В оценке коммуникативности населением учитываются также личностные характеристики представителей власти: внимательность, отзывчивость, уважительное отношение, вежливость, умение общаться и работать с людьми, готовность к диалогу и т. п. Результаты социологических исследований в муниципальных образованиях показывают, что коммуникативный показатель приобретает для респондентов большее значение в сельских поселениях, нежели в городах и районах. Объяснение тому – «приближенность» власти поселения к гражданам, когда отсутствие (или наличие крайне малого количества) СМИ восполняется контактами жителей с представителями органов власти. Поэтому наряду с результативностью работы местной власти оценивается и соответствие требованиям, возникающим при непосредственном контакте с населением, а именно: внимание к проблемам населения в целом и к личности каждого жителя в отдельности, налаживание эффективной обратной связи.

Таким образом, правовое положение системы местного самоуправления и системы органов местного самоуправления на современном этапе определяется их компетенцией, гарантией деятельности и ответственностью. От этого зависит и успешная социализация граждан в условиях реформирования, и формирование новой политической культуры всех субъектов регионального политического процесса.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята референдумом 12.12.93 г. (ред. от 30.12.2008 г.).
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года («Стратегия – 2020», 2 в.)
3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. №607 «Об оценке эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». С изменениями и дополнениями от 13.05.2010 года.
5. Вебер М. Хозяйство и общество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://do.gendocs.ru/docs/index-72395.html>
6. Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования. – М., 1999.
7. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России. – М., 2001.
8. Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М.: Юрайт, 2013. – С. 559.
9. Краснов Б.И. Общая и прикладная политология: Учеб. пособ. / Под общ. ред. В.И.Жукова, Б.И.Краснова. – М.: МГСУ; Союз, 1997. – С. 992.
10. Куринов С.А. Проблема легитимности политической власти в истории и теории политической науки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/problema-legitimnosti-politicheskoi-vlasti-v-istorii-i-teorii-politicheskoi-nauki>
11. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 1997. – С. 158.
12. Мартынова В.Е. Задачи социологического сопровождения процесса формирования имиджа органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altsovet.ru/.../otchetoktyabr.doc>
13. Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2003.
14. Пайпс Р. Россия при старом режиме. Электронная библиотека RoyalLib.Com, 2010–2015.
15. Преснякова Т.С. Основные направления совершенствования существующей методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Экономика и социум: электронное периодическое издание [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2014/09/38419>