

О.Л.Казанцева

Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия
(E-mail: verwaltung@mail.ru)

Государственная власть и местное самоуправление: история и современность

В статье исследуются зарождение и формирование самоуправленческих основ в России. Анализируется опыт земств Российской империи, а также проводится сравнение взаимоотношений государства с земствами и органами местного самоуправления на современном этапе развития. Традиции и опыт становления местного самоуправления в России, отмечает автор, не учтены в полной мере, что приводит к проблемам, стоящим на пути развития местного самоуправления в настоящее время.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, правовое регулирование.

2014 год насыщен событиями в научной жизни, приуроченными к 150-летию подписания Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. [1; 39] — уникальному историческому событию. Считается, что именно оно дало начало воссозданию органов местного самоуправления — земств, появление которых повлекло глубокие социальные трансформации, ставшие началом формирования гражданского общества в России. Земства стали национальным российским опытом организации местного самоуправления на принципах всеобщности и самофинансирования. Опыт формирования местного самоуправления в Российской империи явился базой для развития современного местного самоуправления, его взаимодействия с государственной властью. Безусловно, напрямую заимствовать данный опыт можно только ограниченно. Главным здесь видится осмысление закономерностей и тенденций развития местного самоуправления, учет результатов взаимодействия с органами государственной власти в проводимых современных реформах.

Изучение истории земского самоуправления в России свидетельствует о том, что вопросы организации местного самоуправления, взаимодействия его с государством не потеряли своей актуальности и сейчас. Проводя параллель с сегодняшними реалиями, следует отметить, что создание местного самоуправления в России шло и идет по одному сценарию, а именно установлением «сверху». Согласно Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [2] органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что может толковаться как некоторая автономность местных властей, формирование их «снизу-вверх», однако это не совсем так. В ст.ст. 5–6 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» указаны полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, свидетельствующие о нормативном регулировании, контроле за деятельностью органов местного уровня [3].

Земская реформа была введена избирательно, а не повсеместно, что свидетельствует о том, что законодатель делал ставку на более урбанизированную часть страны, избегая огромных пространств Сибири и Дальнего Востока. С одной стороны, это может показаться несправедливым, поскольку отсутствует равноправие населения, а с другой точки зрения — оправданно, так как управление более мелкими административно-территориальными единицами является более эффективным. На данный момент наблюдаем обратный процесс, связанный с укрупнением сельских поселений, который исходит из чисто финансовых соображений.

Государственная власть оказывает воздействие на органы местного самоуправления, однако его пределы должны быть четко определены в законодательстве. Взаимодействие земств и органов местного самоуправления с государственными органами в Российской империи и Российской Федерации осуществлялось по различным направлениям.

1. *Государственная поддержка местного самоуправления.* Ресурсная база местного самоуправления в Российской империи (как и в Российской Федерации) не соответствовала объему возложенных на него задач. Это снижало его эффективность и приводило к зависимости от органов государственной власти. Целый ряд обязательных земских дел (предметов ведения) в Российской империи не имел непосредственного отношения к местному самоуправлению, хотя выступал главным источником расходов земского бюджета. На решение обязательных дел государство не выделяло земствам

достаточных средств, что сказывалось на эффективности решения вопросов местного значения, поскольку уменьшало материально-финансовые возможности земств. Около 75 % собственных доходов земство получало от правильной эксплуатации имущества. Земства помогали развитию местных ремесел, промыслов, выдавали льготные кредиты, закупали более дешевое сырье и передавали крестьянам, чтобы они производили продукцию и получали больше доходов, с которых и платился земский налог [4].

В Российской Федерации круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления, также не всегда связан с муниципальными нуждами. В современных экономических условиях бюджеты муниципальных образований формируются сходным образом, т.е. доходная часть образуется из налоговых отчислений, средств от приватизации и реализации муниципального имущества и т.д. И все же местные бюджеты испытывают нехватку собственных средств, являются дотационными вследствие неэффективной реализации муниципальной собственности, неполучения налогов на доходы физических лиц и в силу иных причин. Сегодня без поддержки государства органы местного самоуправления не смогут эффективно участвовать в реализации проводимых государством реформ. Государственная поддержка местного самоуправления может выражаться: в правовом регулировании его организации и деятельности; контроле за соблюдением конституционных основ; оказании материальной и финансовой помощи его органам; информационном обеспечении; оказании методической поддержки; рассмотрении обращений его органов и должностных лиц; принятии и реализации целевых программ государственной поддержки и других мерах.

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Исторически так сложилось, что в России органы местного самоуправления всегда исполняли некоторый объем государственных полномочий и государственных обязанностей. Так, к ведению земских учреждений, согласно Положению от 1 января 1864 г., подлежали раскладка государственных денежных сборов, исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, участие в делах почтовой повинности и другие дела, которые вверялись на основании особых уставов, положений или постановлений.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закрепляется в Конституции РФ. В соответствии с ней в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только законом: федеральным и региональным. Если полномочие содержится в ст.ст. 14–17 Федерального закона № 131-ФЗ, то оно является муниципальным, в противном случае — это государственное полномочие, которое требует отдельного финансирования.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления допустима в тех случаях, когда последние способны более эффективно их реализовать. Чаще всего на уровень местного самоуправления передаются государственные полномочия в следующих областях: государственная регистрация актов гражданского состояния; лицензирование розничной продажи алкогольной продукции; ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности; лицензирование образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений; медико-социальная экспертиза; формирование и организация деятельности административных комиссий на территориях субъектов Российской Федерации и т.д.

3. Право законодательной инициативы органов местного самоуправления. Земские учреждения, появившиеся в России в 60-е годы XIX в. и «дожившие» до 1917 г., не имели властных полномочий и возможности законодательных инициатив, однако смогли организовать систему мероприятий в области развития образования, медицины, благотворительности даже в условиях самодержавия. Сегодня представительный орган муниципального образования вправе вносить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проекты законов, собственные предложения по совершенствованию уже принятых законов. В законотворческом процессе органы местного самоуправления и государственной власти тесно взаимодействуют между собой. При принятии законов, затрагивающих интересы местного самоуправления или жителей муниципальных образований, органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить консультации с органами местного самоуправления, учитывать их мнение. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение законов и иных нормативных правовых актов на территории своего муниципального образования. Однако не всегда органы местного самоуправления используют это право на практике.

4. *Надзор за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.* Исторически надзор за работой земских учреждений осуществлялся всегда, формы его и виды претерпевали несущественные изменения. На современном этапе надзор за соблюдением органами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют различные государственные органы. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [5] при осуществлении своих функций в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления прокурор вправе: а) беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; б) требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления предъявления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; в) вызывать должностных лиц местного самоуправления и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы.

5. *Создание координационных, консультационных, совещательных органов (комиссий, групп).* Представители органов государственной власти Российской империи и Российской Федерации нередко избегали партнерства с органами местного самоуправления. Местное самоуправление не воспринималось как самостоятельный уровень публичной власти. В Российской империи неумение выстроить систему взаимодействия с земским самоуправлением порождало стремление государственной власти подчинить его себе, включить в систему государственной власти, что позволило говорить о преобладании государственных начал в осуществлении местного самоуправления. Усиление государственных начал в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации с 2003 г. должно быть дополнено расширением демократических механизмов его осуществления населением. Сегодня органы государственной власти и местного самоуправления участвуют в реализации координационных форм взаимодействия, что позволяет им реализовать свое социальное назначение.

6. Земствам не разрешалось взаимодействовать между собой, и они вынуждены были писать прошения, чтобы им разрешили доступ, например, к информации в сфере агрономии или статистики другого земства. Следует отметить активность органов земского управления, которые, несмотря на постоянные ограничения, контроль администрации государства за их деятельностью, пытались самостоятельно, под свою ответственность осуществлять полномочия по решению местных дел. На сегодняшний день устранена проблема во взаимодействии муниципальных образований, им разрешено объединяться в *ассоциации и союзы*, начиная от общероссийского и заканчивая объединениями муниципальных образований внутри субъектов РФ. Ассоциации и союзы муниципальных образований взаимодействуют с органами государственной власти по вопросам выработки согласованной политики в отношении местного самоуправления. Работа в объединениях позволяет повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, объединить усилия при решении совместных насущных проблем.

Подводя итоги, следует сказать о том, что значение земской реформы заключается, прежде всего, в возрождении в стране принципа народовластия. Анализ современного состояния местного самоуправления показывает, что имеются проблемы в его осуществлении, связанные, в том числе, с недостатком материальных средств, и, как следствие, формированием стойкой зависимости от государства. Поэтому столь многочисленны высказывания о том, что на практике местного самоуправления как такового не существует. В этой связи следует учесть исторический опыт, чтобы повысить эффективность деятельности местных органов, а также усовершенствовать концептуальные основы правового обеспечения взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Список литературы

- 1 Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861–1917 гг.). — М.: МОНФ, 1998. — 300 с.
- 2 Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

3 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

4 Что делать? Уроки земства и современное местное управление. — [ЭР]. — Режим доступа: http://tvkultura.ru/video/show/brand_id/20917/episode_id/1082674 (14.11.2014)

5 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» Собрание законодательства РФ // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

О.Л.Казанцева

Мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару: тарих және қазіргі кезең

Мақалада Ресейдегі өзін-өзі басқарушылық негіздердің пайда болуы мен қалыптасуы зерттелді. Ресей империясының земстволарының (жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органдарының) тәжірибесіне талдау және мемлекет пен земстволардың және қазіргі даму кезеңіндегі жергілікті өзін-өзі басқару органдарының арасындағы өзара қатынастарына салыстырулар жүргізілді. Ресейдегі жергілікті өзін-өзі басқару дәстүрлері мен тәжірибесі толық көлемде ескерілмеуі қазіргі уақытта Ресейдегі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту жолында кедергі келтіретін мәселелердің туындауына әкеледі деп атап өтілді.

O.L.Kazantseva

Government and local government: history and present

In this article origin and formation of self-administrative bases in Russia are investigated. Experience of zemstvos of the Russian Empire is analyzed, and also comparison of relationship of the state with zemstvos and local governments at the present stage of development is carried out. It is specified that traditions and experience of formation of local government in Russia aren't considered fully that leads to the problems getting in the way of development of local government in Russia now.

References

- 1 Local government in Russia. Domestic historical experience. Collection of documents (1861–1917), Moscow: MONF, 1998, 300 p.
- 2 Code of laws Russian Federation, 2014, 31, Art. 4398.
- 3 Code of laws Russian Federation, 2003, 40, Art. 3822.
- 4 What to do? Lessons of a zemstvo and modern local management, http://tvkultura.ru/video/show/brand_id/20917/episode_id/1082674 (14.11.2014)
- 5 Code of laws Russian Federation, 1995, 47, Art. 4472.