

УДК/UDC 34.096

История формирования правовых основ местного самоуправления в России

Бубненко Руслан Романович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: chsv_ruslan@icloud.com

Помещик Владислав Юрьевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: p_vlad31@bk.ru

Аннотация

В данной статье рассматривается историческое становление местного самоуправления как института публично-правового управления в России. В частности, авторами выделяются этапы развития и определяются существующие формы местного самоуправления в стране. Особое внимание уделяется исследованию значения местного самоуправления в современной общественно-политической системе Российской Федерации, развитию демократии, укреплению государственности. Кроме того, авторами определяется необходимость всестороннего научного осмысления комплекса вопросов, связанных с муниципальным правом, регулирующим данную сферу общественных отношений. В результате анализа делается вывод о том, что становление муниципального права в российском государстве сопровождалось формированием выборных представительных органов местного самоуправления, выборами глав муниципальных образований, что позволило перейти к правовому оформлению статуса муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное право, история развития, история развития муниципального права в России, Российская Федерация, муниципальное образование.

The history of the formation of the legal foundations of local self-government in Russia

Bubnenkov Ruslan Romanovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: chsv_ruslan@icloud.com

Pomeshchik Vladislav Yuryevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: p_vlad31@bk.ru

Abstract

This article deals with the topic of the historical formation of local self-government as an institution of public law management in Russia, which is quite relevant today. In particular, the authors highlight the stages of development, as well as determine the existing forms of local self-government in the country. Special attention is paid to the study of the importance of local self-government in the modern socio-political system of the Russian Federation, the development of democracy, strengthening of statehood, improvement and efficiency of management. In addition, the authors determine the need for a comprehensive scientific understanding of the entire range of issues related to municipal law that regulates this area of public relations. As a result of the analysis, it is concluded that the formation of municipal law was accompanied by the formation of elected representative bodies of local self-government, elections of heads of municipalities, which made it possible to move to the legal registration of the status of municipalities.

Key words: municipal law, history of development, history of development of municipal law in Russia, Russian Federation, municipal formation.

Определение местного самоуправления закреплено в Федеральном законе от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]: местное самоуправление является одной из конституционных систем Российской

Федерации, признанной, гарантированной и реализуемой на всей территории Российской Федерации.

Понятие местного самоуправления (далее - МСУ) в современной юридической науке не имеет четкого, однозначно принятого всеми учеными определения.

Как справедливо отмечает В. С. Мокрый, «становление российской государственности, существовавшей несколько веков, происходило благодаря местному самоуправлению - правительству» [2]. В то же время многие аспекты (в т. ч. теоретические) рассматриваемого правового явления до сих пор остаются дискуссионными.

Наиболее полное и широкое толкование понятия МСУ было дано в XVII в. в Англии, откуда оно было заимствовано в прошлом веке в законодательные системы Германии и России. Например, Г. Еллинек определяет МСУ как «государственное управление теми, кто не является профессиональными государственными служащими, органами власти», «управление, которое, в отличие от государственно-бюрократического управления, является управлением средствами тех, кто заинтересован сам» [3].

Отрасль муниципального права сама по себе получила развитие с появлением МСУ, которое являлось одной из децентрализованных форм государственного управления. Были разработаны различные концепции, разработано и усовершенствовано законодательство в этой области. Муниципалитет претерпел изменения в XIX в. во многих европейских странах, а также в США и Японии. С началом Французской революции в Европе появляются новые формы организации власти государства, и МСУ трансформируется: оно становится более свободным от чрезмерного контроля центра [4].

В научной литературе вопросы исследования МСУ впервые были подняты французским историком и государственным деятелем А. де Токвилем. В своей работе «Демократия в Америке» он придает большое значение роли общественных институтов в установлении их независимо-

сти, утверждая, что благодаря им можно обрести свободу и научиться ею пользоваться [5].

Немецкие юридические школы сыграли важную роль в теоретических разработках в области МСУ. В частности, в Франции и Бельгии была сформулирована теория свободной общины, согласно которой право сообщества решать свои проблемы естественно и неотчуждаемо. Это связано с тем, что община является догосударственной формой самоуправления, а значит, государство должно уважать права общин на ее осуществление [6].

Основываясь на постулатах естественного права, теория сообщества выводит принципы МСУ [7]:

- 1) избрание органа;
- 2) разделение власти: собственные дела общины и дела, возложенные на нее государством;
- 3) органы МСУ являются общинными, а не государственными;
- 4) невмешательство государства в дела общины, но в то же время государственный контроль, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

В русской теории права в те годы МСУ все еще понималось по-разному. Например, Н. Лазаревский понимал МСУ как «государственное децентрализованное управление, где самостоятельность органов МСУ обеспечивается системой правовых гарантий, создающих реальность децентрализации, в совокупности обеспечивающих фактическую связь органов МСУ с данной местностью и населением» [8].

Проблемы местного самоуправления в дореволюционной России изучаются в рамках государственного и административного права. Так, в книге Н. М. Коркунова «Российское государственное право», которая имеет не одно издание, есть раздел «Муниципальное образование», включающий в себя следующие главы: «Теория самоуправления», «МСУ на Западе», «Территориальное управление», «Муниципальное управление», «МСУ в Подмосковье» [9].

История развития МСУ в дореволюционной России берет свое начало от земской и городской реформ Александра II. Основными целями данных реформ были: децентрализация власти и создание местной системы, независимой от центральных органов, которая действовала бы в интересах населения муниципалитета. В основу земской реформы легло «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. Местное самоуправление в городе, утвержденное «Городовым положением» от 16 июня 1870 г., основывалось на тех же принципах, что и земское самоуправление [10].

В результате реформы 1864–1892 гг. органы местного самоуправления были представлены губернскими и уездными земскими собраниями и земскими управами, избираемыми населением из сословий. Имуций класс избирал больше депутатов, чем неимущие.

В результате реформы 1890–1892 гг. роль земского органа значительно снизилась. Фактически местная власть осуществлялась назначенными правительственными чиновниками.

В советский период правовые аспекты местного самоуправления и управления изучались также в науке государственного (конституционного) и административного права [7]. Это было связано с тем, что организация и деятельность местных Советов и их исполнительных комитетов регулировались в основном нормами этих отраслей права. Возникновение и развитие науки муниципального права в Советском Союзе во многом было обусловлено существованием единой системы представителей власти - Советов, построенной на общих принципах: единство Советов всех уровней как органов государственной власти, верховенство и суверенитет (который был, однако, формальным) системы государственных органов, иерархическая подчиненность местных органов и т. д.

После революции 1917 г. бывшие органы МСУ - земства и городские учреждения - были ликвидированы и расформированы [7].

После разработки и принятия Конституции РСФСР в 1918 г. организация МСУ основывалась на принципе единства системы Советов как органов государственной власти [7].

Согласно Конституции РСФСР 1918 г. система органов МСУ включала в себя:

- областной съезд Советов,
- Губернский (окружной) съезд Советов,
- Уездные(районные) съезд Советов,
- волостной съезд Советов,

Эта система была упразднена после принятия Конституции РСФСР в 1937 г. Все представительные органы государственной власти стали называться Советами депутатов трудящихся [7].

За всю историю советского государства Советы подвергались различным изменениям, большинство из которых касалось именно этих вопросов: срока полномочий советов, их состава и внутреннего устройства и т. д.

В 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих принципах организации местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в апреле 1991 г. - Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» № 1550-1 [11].

Таким образом, были предприняты первые шаги по установлению новых принципов управления на местном уровне. Но при этом вопросы финансовой основы МСУ так и не были решены.

Основной способ решения муниципальных проблем, по нашему мнению, - это расширение законодательства, исключение расплывчатых формулировок в законах и расширение полномочий глав муниципалитетов. Законодателем должен быть четко определен уровень МСУ, чтобы обеспечить разделение властей в этой сфере. В России МСУ предстоит еще долгий путь развития, на данный момент мы находимся лишь у истоков формирования эффективно работающей системы власти на региональном уровне.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
2. Марголин А. М., Бучнев О. А. Правотворческая деятельность: оценка регулирующего воздействия. Проблемы теории и практики управления. 2014. № 1. С. 24–28.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступ. ст.: И. Ю. Козлихин. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.
4. Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.
5. Токвиль А. де. Демократия в Америке / Пер. В. П. Олейника и др. М.: Прогресс, 1992. 554 с. С. 242.
6. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Норма, 1999. 329 с.
7. Курдюк П. М., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: Эпомен, 2019. 94 с.
8. Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. 294 с.
9. Коркунов Н. М. Русское государственное право: монография. Т. 1. Введение и общая часть - Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. 580 с.
10. История Государства и права России: учебник для вузов / Под ред. С. А. Чибиряева. 1998. 528 с.
11. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

References

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 202. 08.10.2003.
2. Margolin A. M., Buchnev O. A. Lawmaking: regulatory impact assessment. Problems of management theory and practice. 2014. No. 1. Pp. 24-28.
3. General doctrine of the state / Jellinek G.; Entry. Art.: Kozlikhin I. Yu. - S.-Pb.: Jurid. Center Press, 2004. 752 p.

4. Wet V. S. Local self-government: ways of formation and development / V.S. Wet // Journal of Russian Law. 2002. No. 10.
5. Tocqueville A. de. Democracy in America / Per. V. P. Oleinik et al. M., 1992. P. 242.
6. Ovchinnikov I. I. Local self-government in the system of democracy. M. : Norma, 1999. 329 p.
7. Kurdyuk P. M., Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities: monograph / P. M. Kurdyuk, N. V. Pavlov, V. A. Ochakovsky. - Krasnodar: publishing house "Epomen 2019. 94 p.
8. Lazarevsky N. I. Self-government // Small zemstvo unit. SPb., 1903. 294 p.
9. Korkunov N. M. Russian state law: monograph. T. 1. Introduction and general part - St. Petersburg: Type. M. M. Stasyulevich, 1899. 580 p.
10. History of the State and Law of Russia: Textbook for universities / G75. Ed. S. A. Chibiryaeva 1998. 528 p.
11. The Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (adopted by the USSR Armed Forces on 07.10.1977) (as revised on 14.03.1990) // Code of laws of the USSR. 1990. No. 3. P. 14.