

Евгений
ИГНАТЕНКО

**КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ**



16+

Евгений Игнатенко

Концепция развития местного самоуправления в России

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=23514048
SelfPub; 2020*

Аннотация

Современная система законодательства в России и практика функционирования органов местной власти приводят к отстранению населения от осуществления местного самоуправления, снижению его общественно-политической активности. Большая часть населения России не осознает себя реальным субъектом муниципальной власти, не видит особой разницы между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Данная проблема опасна тем, что местное самоуправление в России, так и не сформировавшись в качестве реального института народовластия, превращается в разновидность бюрократической централизованной системы управления, в которой местным органам гораздо важнее оценка их деятельности не со стороны населения, а от руководителей регионального уровня, определяющих их финансовое и карьерное благополучие.

Содержание

Введение	4
Глава 1. Местное самоуправление как одна из основ Конституционного строя Российской Федерации	6
1. Понятие местного самоуправления	6
1.1. Правовые основы органов местного самоуправления	12
1.2. Выборы органов местного самоуправления	16
Выводы	26
Глава 2. Становление и развитие местного самоуправления в России	28
2.1. Становление местного самоуправления в Царской России	28
Конец ознакомительного фрагмента.	30

Введение

Одним из главных посылов, который звучал в Послании президента Федеральному Собранию в декабре 2013 года, – это необходимость дальнейшего совершенствования местного самоуправления Российской Федерации. Важнейшей задачей, которую поставил Президент России, стала уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Такая работа по совершенствованию местного самоуправления была приурочена к 150-летию знаменитой Земской реформы в 2014 году. И, в конечном счете, эта работа должна быть сформулирована в виде Концепции развития местного самоуправления в России, обязательная для реализации всеми субъектами Российской Федерации на местах.

Проблема отсутствия научно обоснованной Концепции развития местного самоуправления в России является одной из важных на сегодняшний день. Общие принципы организации местного самоуправления в России превратно истолкованы законодателями в пользу органов местного самоуправления, а не в пользу местных жителей, как гарантов самостоятельности и независимости местного самоуправления. Местные жители скорее, выступают как объект управления, а не его субъект, так как им отводится по сути роль

стороны, которая принимает к сведению решения и действия своих местных властей. А это, культивирует патернализм и иждивенчество, которые являются значимой чертой российской политической культуры. Однако здесь уместно вспомнить, что самоуправление представляет собой самостоятельное, под свою ответственность решение местных дел самими жителями непосредственно и через создаваемые ими органы местного самоуправления. Согласно гл. 5 ФЗ о МСУ непосредственное осуществление населением местного самоуправления возможно посредством: местного референдума, муниципальных выборов, схода граждан, публичного слушания и пр. Это те формы, которые предусмотрены законодательством, но которые не используются населением в полной мере. Поэтому вместо того, чтобы пытаться решать местные вопросы за население, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления должны создать полноценную правовую базу для того, чтобы население реально могло участвовать в осуществлении местного самоуправления.

Глава 1. Местное самоуправление как одна из основ Конституционного строя Российской Федерации

1. Понятие местного самоуправления

В соответствии с Федеральным Законом РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местное самоуправление является одной из предусмотренных Конституцией Российской Федерации «формой осуществления народом своей власти».

Любое государство имеет своё территориальное деление, которое, в конечном счете, сводится к территории, на которой осуществляется управление территориальным коллективом. Именно территориальный коллектив образует в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления, действующие в рамках муниципального образования.

Местное самоуправление есть власть территориального коллектива в пределах определенной территории и в пределах определенного круга полномочий. В соответствии с Кон-

ституцией РФ «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Муниципальная собственность здесь выступает краеугольным камнем экономической основы местного самоуправления. Из этого можно заключить, что местное самоуправление возможно только при наличии муниципальной собственности.

Местное самоуправление в России самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят.

Территориальный коллектив, представленный жителями определённой территории (муниципального образования), являются (или могут являться) главной движущей силой развития своей территории. Они (т. е. местные жители) обладают решающим голосом по вопросам жизнедеятельности в границах своей территории и избираемым ими органам местного самоуправления. Федеральный Закон о местном самоуправлении закрепляет «равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям». Другое дело, как этими правами пользуются местные жители или вообще не пользуются. В этом есть отличие местного самоуправления от местного государственного управления, которое осуществляется чиновниками, назначенными сверху.

Если некоторые западные страны могут позволить себе освободить от прямого и непосредственного участия в выборах часть своих граждан, то для современной России политическая пассивность граждан может привести к полному развалу политической системы. Разумеется, что стопроцентной активности не достигнуть, но создать условия для активизации местного населения крайне необходимо.

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, наиболее точно были указаны основоположником российской муниципальной науки профессором Л.А. Велиховым в его классическом труде «Основы городского хозяйства», изданном в 1928 г. К таким признакам относятся:

- различие в характере власти. Местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач;
- территориально – ограниченный выборный принцип.

Все эти положения в тех или иных формулировках закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции РФ.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и возможность местных властей в пределах закона регулировать и управлять значительной долей общественных дел под свою собственную ответственность и в интересах местного населения. Это право должно осуществляться советами или ассамблеями, составленными из членов, свободно выбранных тайным голосованием на основе прямого равного всеобщего избирательного права, и которые могут создавать исполнительные органы. Это условие не должно никоим образом влиять на обращение граждан к ассамблеям, референдумам или любым другим формам прямого участия граждан, когда это разрешено законом.

Европейской Хартией местного самоуправления установлено, что «принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны».

Конституцией РФ (ст. 3) определено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Однако есть отличие формулировки местного самоуправления в Европейской Хартии от формулировки российских законов. В Европейской Хартии за основу берётся деятельность органов местного самоуправления с возможностью об-

ращений граждан к ассамблеям и другим формам прямой демократии, тогда как российское законодательство за основу берёт само население и уж затем органы местного самоуправления.

На практике же органы местного самоуправления в европейских и других демократических странах постоянно привлекают своих граждан к участию в обсуждении и решению местных дел через опросы, референдумы, собрания, другие формы выявления мнения населения, тогда как в России подобные традиции ещё не сформированы.

Также отличительной особенностью в определении местного самоуправления является то, что в Европейской Хартии говорится не только о праве, но и о возможности местных властей решать местные вопросы. Только реальная возможность, прежде всего, экономическая и финансовая, является главным больным местом в российском местном самоуправлении. Вступление России в Совет Европы и ратификация в 1998 г. Европейской Хартии требуют учета всех этих положений.

Достижение целей местного самоуправления предполагает прозрачность деятельности его органов, поддержку со стороны местных жителей, укрепление доверия населения (территориального коллектива) к органам местного самоуправления.

Одним из важных звеньев местного самоуправления является муниципальный служащий, лицо органов местного

самоуправления.

Поскольку реализация воли народа через местные представительные органы самоуправления является одним из основополагающих принципов в осуществлении местного самоуправления, то роль депутатов как организующих звеньев всей этой работы через свои избирательные округа непомерно возрастает. Именно они, а не случайные неформальные лидеры своей повседневной деятельностью должны целенаправленно ориентировать общественное мнение избирательного округа на повышение признания ценностей гражданских инициатив, активной жизненной позиции человека, общественной самодеятельности, непосредственного участия населения в решении всех дел местного значения.

Понятие «местное самоуправление» продолжает развиваться и наполняться более точным определением. Дело в том, что в российском обществе нет однозначного понимания роли местного самоуправления в государственном строительстве. В связи с этим, понимание термина «местное самоуправление» является одной из наиболее серьезных проблем. Новая концепция местного самоуправления в России в будущем даст более точное определение термина и даст развитие института местной власти.

1.1. Правовые основы органов местного самоуправления

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (ст.4 ФЗ о МСУ).

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельны в пределах своих полномочий (ст.12 Конституции РФ). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции РФ).

Федеральный Закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает требование, в соответствии с которым одни органы местного самоуправления могут быть непосредственно избраны территориальным коллективом, другие – сформированы этими выборными органами. При всех требованиях Федерального Закона они не должны назначаться или освобождаться от своих полномочий вышестоящими органами государственной власти. Как и не должен согласовываться их состав с государственными властными структурами.

Правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации (ст.5 ФЗ о МСУ). В совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находится лишь установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления (п. «н» ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим субъекты Федерации вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления на своей территории и делать это детально.

Важный составляющий компонент правовой основы местного самоуправления – это уставы муниципальных образований. В уставах муниципальных образований на основе федеральных законов, законов субъектов Федерации о местном самоуправлении определяются организация и формы осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-эко-

номическая основы, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Правовое регулирование местного самоуправления не ограничивается принципами. Правовая основа местного самоуправления – это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

Так в состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления. Детальное регулирование отношений, возникающих в процессе становления и осуществления местного самоуправления, осуществляется в уставах муниципальных образований и в актах, принимаемых органами местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят, прежде всего, некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. ратифицированная РФ в

1998 г. является важнейшим из них, фундаментом для муниципального законодательства. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством. В том числе: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества; запрет на ограничение самостоятельности органов местного самоуправления, не иначе как на основе закона; изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума; право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления, право на судебную защиту местного самоуправления; и др.

Таким образом, правовые основы местного самоуправления имеют следующую структуру:

- международные нормативно-правовые акты;
- нормативно-правовые акты федерального значения;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления.

1.2. Выборы органов местного самоуправления

Одним из важнейших условий существования демократии являются выборы. Выборы представляют собой способ формирования органов власти и управления ими с помощью выражения по определенным правилам (в соответствии с избирательной системой) политической воли граждан. Выборы при равных правах на участие в них политических сил обеспечивают обновление власти на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. В ходе избирательных компаний, в процессе проведения выборов, особенно активно осуществляется политическая социализация населения, усваиваются политические ценности, приобретаются политические навыки и опыт.

Выборы также являются одним из значительных инструментов контроля гражданами власти. Можно сравнить выборы с политическим рынком, где спрос рождает предложение. Кандидаты предлагают избирателям свои программы и обещания в максимальной степени, отвечающие их ожиданиям в обмен на властные полномочия. Как и на любом рынке, здесь возможен обман и спекуляции на доверии избирателей. Что зачастую и происходит в современной России. А от того и явка на выборы низкая. Народ устал от обмана. И чем выборы менее значимы для смены политической системы, тем

явка ниже. Так выборы мэра являются более значительными для населения, чем выборы местных депутатов. А выборы президента страны значительнее, чем выборы мэра. Такой парадокс. Самая близкая к населению форма власти, как например местные депутаты, интересуют их меньше, нежели выборы другого уровня. В подтверждении сказанного привожу ответ на вопрос проводившегося социологического опроса граждан: «Как бы Вы оценили свое участие в деятельности местного самоуправления?». Участвую активно, ответили 20 % респондентов, иногда участвую – 44,68 %, остальные либо не участвуют, либо не видят в этом необходимость. В первую очередь это связано с непониманием гражданами возможностей местной власти. Естественно, что стопроцентной активности ожидать нельзя, но создавать условия для активизации граждан в решении вопросов местного значения необходимо. Демократия – это не просто участие населения в выборах органов власти, это также активное участие в деятельности этих органов.

Практически во всех странах процедура выборов регламентируется избирательным правом. В законодательстве предусмотрены положения о порядке выдвижения кандидатов, требования к кандидатам, процедура голосования и подсчета голосов, возможности пользоваться услугами СМИ и источниками финансирования. В России, несмотря на самые разнообразные способы борьбы с подкупом голосов избирателей, подтасовки данных на участке имеют место различ-

ного рода нарушения, и отступления от установленных правил. Наибольшее количество нарушений происходит во время выезда представителей избирательной комиссии для голосования на дому и при досрочном голосовании. Проведение выборов только в один день, предусмотренный для этого и в специально предусмотренном месте, значительно сократит число нарушений, а результаты выборов будут на порядок правдивее.

В соответствии с Областным Законом Ростовской области от 8 августа 2011 года № 645-ЗС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет (п.4, ст.4). Кандидат на должность депутата, может быть, выдвинут путём самовыдвижения или выдвинут избирательным объединением (п.2 ст.21). Кандидат, может быть, выдвинут на выборах по одномандатному (многомандатному) избирательному округу и в составе муниципального списка кандидатов (п.5, ст. 21).

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании (п.3, ст.23 ФЗ о МСУ).

При проведении выборов в Ростовской области используются следующие виды избирательных систем:

– мажоритарная избирательная система относительного большинства (далее – мажоритарная избирательная система), при которой депутаты представительного органа муниципального образования избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов избирателей относительно других кандидатов;

– смешанная избирательная система, при которой одна часть депутатов представительного органа муниципального образования избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями (далее – муниципальные списки кандидатов), а другая – по мажоритарной избирательной системе (п.3, ст.2).

Выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов проводятся по смешанной избирательной системе по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу. Количество депутатов, избираемых соответственно по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу, устанавливается уставом муниципального образования. При этом число депутатов, избираемых по единому избирательному округу, должно составлять не менее половины от установ-

ленного числа депутатов представительного органа муниципального образования.

Выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью менее 20 депутатов проводятся по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам.

Выборы депутатов представительных органов поселений проводятся по мажоритарной системе по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. При образовании избирательных округов с разным числом мандатов каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Срок, на который избираются депутаты представительного органа муниципального образования одного созыва, устанавливается уставом муниципального образования (п.4, ст.2).

Список полномочий представительного органа муниципального образования, в соответствии с ФЗ о МСУ, следующий:

- принятие Устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Фе-

дерации о налогах и сборах;

- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В соответствии с Областным Законом Ростовской области

от 28 декабря 2005 года № 429-ЗС «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» до 17 июля 2014 года Главой муниципального образования мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 21 года (п.2, ст.4). Кандидат на должность Главы муниципального образования, мог быть, выдвинут путём самовыдвижения или выдвинут избирательным объединением (п.1 ст.19). Кандидат, выдвинутый путём самовыдвижения, должен был, собрать подписи в поддержку своего выдвижения (ст.21). Кандидат, мог быть, выдвинут избирательным объединением, но не более чем одним (п.1, ст.22). Политическая партия, зарегистрированная в соответствии с Федеральным законом, освобождалась от сбора подписей. Срок, на который избирался, глава муниципального образования, устанавливался уставом муниципального образования (п.3, ст.2).

17 июля 2014 года депутатами Законодательного собрания Ростовской области, в соответствии с федеральным законодательством, принят закон, отменяющий прямые выборы мэров городов региона.

Данный закон predetermined концепцию развития местного самоуправления в России, которая предлагается автором в книге в качестве базы для перехода на новую систему управления городом.

Согласно новому закону, главу города, который одновременно станет председателем городской Думы, будут выби-

рать из числа действующих депутатов. Глава администрации (сити-менеджер), который станет главой Администрации, будет назначаться депутатами по результатам конкурса.

Глава муниципального образования (мэр города), в соответствии с ФЗ о МСУ, наделен следующими полномочиями:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В связи с тем, что глава города является также председателем городской думы, его полномочия расширены. Так, в соответствии с Уставом города Азова Ростовской области, в котором внедрена новая система управления городом глава горо-

да также исполняет следующие полномочия:

- представляет городскую Думу в отношениях с органами местного самоуправления, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городской Думы, выдает доверенности на представление интересов городской Думы;

- созывает заседания городской Думы, председательствует на ее заседаниях;

- издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности городской Думы, подписывает решения городской Думы;

- подписывает протокол заседания городской Думы;

- осуществляет организацию деятельности городской Думы;

- оказывает содействие депутатам городской Думы в осуществлении ими своих полномочий;

- организует в городской Думе прием граждан, рассмотрение их обращений и запросов;

- вносит в городскую Думу проекты Регламента городской Думы, перспективных и текущих планов работы городской Думы, структуры городской Думы;

- назначает и увольняет работников аппарата городской Думы, осуществляет руководство деятельностью аппарата городской Думы;

- утверждает штатное расписание аппарата городской Думы;

- представляет депутатам проект повестки дня заседания городской Думы;
- решает иные вопросы в соответствии с федеральным и областным законодательством, настоящим Уставом и решениями городской Думы;
- согласовывает назначение заместителей главы Администрации (сити-менеджера) муниципального образования;
- осуществляет иные полномочия, в соответствии с федеральным и областным законодательством, настоящим Уставом.

Глава местной администрации (сити-менеджер), в соответствии с ФЗ о МСУ, наделен следующими полномочиями:

- подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
- обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Выводы

В современном российском обществе нет однозначного понимания роли местного самоуправления в государственном строительстве, что обусловлено наличием множества трактовок «местного самоуправления». В свою очередь – это приводит к несовершенству законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления.

Из нормы статьи 12 Конституции Российской Федерации следует, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. В соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако эта самостоятельность не абсолютна. В соответствии с федеральными законами, актами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления. Создаваемые органы местной власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, принципам демократии и децентрализации власти. Законодательное регулирование общих принципов организации местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного само-

управления в Российской Федерации.

В настоящее время органы местного самоуправления вновь оказались практически во всем подчиненными органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Финансовая зависимость органов местного самоуправления изначально была заложена в законодательстве, а вот стремление органов государственной власти влиять и на организационную структуру местного самоуправления стало особенно усиливаться в последнее время. В качестве примера можно привести принятие 17 июля 2014 года Областного закона отменяющего прямые выборы мэров городов региона.

Итак, первостепенной обязанностью федеральной и региональной государственной власти является создание необходимых условий для формирования и развития местного самоуправления, а не решение местных вопросов за население. Тем более таких важных, как определение структуры органов местного самоуправления.

Глава 2. Становление и развитие местного самоуправления в России

2.1. Становление местного самоуправления в Царской России

История местного самоуправления в России имеет свою историю, уходящую в глубину веков. Однако наиболее значимой в истории становления МСУ была реформа 1864 года. После отмены крепостного права император Александр II подписал указ о введении в действие с 1 января 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях (далее – Положение). Это решение стало логическим продолжением крестьянской реформы. Согласно указу от 19 февраля 1861 г. более 20 млн. крепостных крестьян получили «вольную». Необходимы были новые принципы устройства крестьян, до этого управляемых помещиками. В соответствии с Положением 1864 г. земства являлись сословными органами местного самоуправления. Они включали земское собрание (распорядительный орган) и земскую управу (исполнительный орган). Земское собрание состояло из земских гласных, избираемых на три года. Его председателем был уездный предводитель дворянства. При этом избирательные

собрания могли избирать только тех лиц, которые входили в состав данного собрания. Из числа избирателей были исключены лица моложе 25 лет, лица, находящиеся под уголовным следствием или судом, лица, опороченные по суду или общественному приговору, а также иностранцы, не присягнувшие на подданство России. Земское собрание формировали три курии – землевладельцев, городских жителей и крестьян. Губернское земское собрание состояло из гласных, выбираемых уездными земскими собраниями.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.