

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*Гладких Н.М., ст. преподаватель
каф. КАиМП ФЭУП ЮУрГУ*

Самоуправленческие начала в организации местной жизни присущи русской земле с древних времен, В то же время наша история, начиная с Киевской Руси, являет постоянную борьбу централизации и децентрализации,

что, естественно отражалось и до сего дня отражается на формах местной жизни. По мере складывания Московского государства шло усиление центральной власти, в том числе за счет ослабления местного самоуправления. Но централизация управления, не подкрепленная самостоятельностью населения, обнаруживала свою неэффективность. Во многом именно это обстоятельство заставило в XVI веке царя Ивана IV устранить кормления (содержание за счет населения управителей на местах). Наместников, волостелей, назначаемых центральной властью, заменило в посадах, станах, волостях, уездах – губное, а позднее и земское самоуправление.

Преобразования местного самоуправления были предприняты Петром I. Им, в частности была изменена территориальная организация государства [11], что предопределило перестройку управления на местах. В 1720 году Петр I учреждает в городах выборные магистраты, подчиненные главному магистрату, созданному в Санкт-Петербурге, а по финансовым делам – Камер – коллегии. Местное самоуправление активно стало развиваться со времени реформ Александра II [7, с. 36–37]. Но реально система местного самоуправления стала складываться значительно раньше. При Екатерине II основы местного самоуправления устанавливались в таких актах, как «Учреждение о губерниях» (1775 г.) [10], «Жалованная грамота дворянства» (1785 года.) [9], «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (1775 г.) [8].

Однако и после 1917 года существовали муниципальные исполнительные органы, отличавшиеся определенным своеобразием, историю становления которых также необходимо проанализировать. Эта необходимость определяется несколькими причинами.

Во-первых, в деятельности советских органов исполнительной власти на местах были определенные достижения.

Во-вторых, критический анализ функционирования органов исполнительной власти на местах также может оказаться полезным в деле становления муниципальных исполнительных органов в современных условиях.

По мнению автора, следует обратить внимание на то, что одним из принципов управления, утвердившимся в советском государстве, был принцип демократического централизма, важным проявлением которого служило «двойное» подчинение многих органов управления. Так, согласно Конституции

РСФСР 1918 г. [6], местные исполкомы подчинялись не только Советам и местным съездам Советов, но и вышестоящим исполкомам или непосредственно правительству, а отделы исполкомов (в соответствии с законодательством) — своим исполкомам и вышестоящим отраслевым органам управления [1, с. 28].

С начала 1990 годов структура и деятельность муниципальных исполнительных органов получают дальнейшее развитие.

В ходе конституционной реформы 24 мая 1991 года были внесены некоторые изменения в Конституцию РСФСР. Название раздела VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» было изменено на «Местное самоуправление в РСФСР», а в название главы 17 «Местные Советы народных депутатов» были введены слова «и органы территориального общественного самоуправления» [4, с. 59].

06 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [5], который установил единоначалие в местных органах исполнительной власти, наделив ее главу, избираемого непосредственно населением, достаточно широкими полномочиями. Кроме этого, данный законодательный акт более четко разделял функции местных представительных и исполнительных органов на основе разграничения их полномочий в основных сферах деятельности и установления в их взаимоотношениях системы «сдержек и противовесов», а также разграничивал компетенцию местных Советов разных уровней.

В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, местное самоуправление заняло свое законное место. Согласно Конституции Российской Федерации, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3).

28 августа 1995 года Президент подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который регулирует все основные вопросы образования и деятельности соответствующих органов. Этот Закон вслед за Конституцией России 1993 года знаменует собой новую веху в становлении в России местного самоуправления и муниципальных исполнительных органах.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подходит к определению собственной сферы деятельности местного самоуправления не так, как прежний. Основной его задачей является четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Как отмечает В.И. Васильев – изменился сам категориальный аппарат, с помощью которого муниципальная сфера деятельности отграничивается от сферы деятельности органов государственной власти. Вместо параллельного использования понятий «предметов ведения» и «вопросов местного значения» в содержании Федерального закона от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» применяются категории «вопросов местного значения» и «полномочий органов местного самоуправления». Сохраняя укрупненную функциональную характеристику местного самоуправления, данный Федеральный закон в то же время конкретизирует ее, закрепляя «в целях решения вопросов местного значения» ряд конкретных прав и обязанностей органов местного самоуправления и определяя возможность установления других полномочий «в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставами муниципальных образований».

Исходя из анализа проведенного исследования, нам предоставляется целесообразным подвести некоторые итоги и сделать следующие выводы:

1. В дореволюционный период развития местного самоуправления на местах существовали две системы управления: звенья центральной исполнительной власти в лице ее представителей, обладавших реальной властью, а также земское и городское самоуправление. Такой дуализм власти порождал противоречия и разрыв между назначаемой из центра администрацией и земскими учреждениями. Данные системы управления не изменили качественно систему абсолютистского управления, не затронули его природу.

2. Советское законодательство закрепляло принцип демократического централизма, одним из организационно-правовых выражений которого являлось двойное подчинение исполнительных органов местных Советов: исполнительных комитетов, отделов и управлений.

В период существования советской власти вопрос о местном самоуправлении и муниципальных исполнительных органах не был актуален, поскольку вся организация власти связывалась с необходимостью жесткого централизованного управления всеми экономическими и социальными процессами в стране.

3. Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вообще не упоминал об исполнительно – распорядительных органах местного самоуправления, допуская тем самым возможность того, что небольшие муниципальные образования могут обходиться без специального исполнительно – распорядительного органа. Однако как показала практика муниципального строительства в России, муниципальные образования, даже небольшие, формировали подотчетные им исполнительно – распорядительные органы.

4. Выполнение органами государственной власти в настоящее время отдельных полномочий муниципальных исполнительных органов целесообразно, поскольку осуществляется в целях содействия указанным органам и населению муниципальных образований в особых условиях и ведет к установлению или восстановлению в данных муниципальных образованиях реального, дееспособного местного самоуправления и муниципальных исполнительных органов. Таким образом государство, через наделения своими полномочиями муниципальных исполнительных органов, продолжает вертикаль исполнительной власти на местный уровень.

Таким образом, проанализировав проблемы становления и развития муниципальных исполнительных органов в историческом развитии России, автор приходит к мнению, что полученные выводы свидетельствуют, что различные этапы исторического развития муниципальных исполнительных органов доказывают, что государственная исполнительная власть на местном уровне формировалась как приоритетная по сравнению с муниципальными исполнительными органами.

Список источников

1. Артамонова Г.К., Петров А.А. Развитие правотворческой деятельности местного самоуправления как одно из условий реализации социальной политики государства // Ученые записки юридического факультета. СПб., 2003. Вып. 6: Проблемы правоотношений в социально-культурной сфере.
2. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874.
3. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869–1871. Т. 1.
4. Власенко Н.А. Кризис местного самоуправления и правовые средства его преодоления. Законодательное регулирование деятельности органов местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. 29–30 ноября 2003. Улан-Удэ.
5. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06 июля 1991 года // Справочно – правовая система «Консультант плюс».
6. Конституция (основной закон) РСФСР (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918г. № 51.
7. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития. Автореф. дисс. (научный доклад) доктор юрид. наук. М., 1994.
8. Указ Екатерины II «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (1775 г.) // ПСЗ-2 Т. XXXIX № 40437.
9. Указ Екатерины II «Жалованная грамота дворянства» (1785 г.) // ПЗС-2. Т. XXXIX. № 42411.
10. Указ Екатерины II «Учреждение о губерниях» (1775г.) // ПСЗ-2. Т. XXXIX. № 40356.
11. Указ Петра I «Учреждение о губерниях» (1708г.) // ПСЗ-2. Т. XXXIX. № 20358.