

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ

В статье анализируется исторический опыт формирования местного самоуправления на территории Воронежской области, начиная с древности и до настоящего времени. Рассмотрена роль государства в формировании традиций местного самоуправления в контексте усиления контроля и лишения земских учреждений реальной самостоятельности в вопросах, отнесенных к их компетенции. Авторами проведен анализ формирования законодательных основ местного самоуправления исследуемого региона, а также выявлены проблемы во взаимоотношениях с государственными структурами. В заключение авторами предложен ряд рекомендаций по повышению эффективности системы организации местного самоуправления для комфортного проживания населения на всей территории России.

Ключевые слова: *местное самоуправление, реформа местной власти, система государственного управления, муниципальные районы.*

Самоуправленческие начала в организации местной жизни были издавна присущи народам России. Когда мы начинаем анализировать сегодняшние проблемы власти, мы можем отметить, что многие из них имеют корни, уходящие в глубокую древность. Но самое главное, что нам досталось в наследство, это особая роль самого государства в формировании традиций местного самоуправления и когда мы обсуждаем проблему местного самоуправления, то еще раз подчеркиваем, что это проблема не организации структуры управления на местном уровне. Это гораздо больше – это проблема организации всей системы государственного управления.

Одной из первых форм местного самоуправления на территории современной Воронежской области были общины.

Крестьянское население объединялось в соседские общины. С точки зрения управления и власти община стала единицей самоуправления. В их общем пользовании находились леса и пастбища. Вопросы их использования постоянно обсуждались на общей сходке волостного мира.

Община была своеобразным замкнутым территориальным пространством. Конечно же, они соприкасались с системой княжеского правления через выплату налогов и податей. Но в вопросах воспитания, судебных разбирательств, наведения общего порядка главная роль отводилась крестьянскому самоуправлению.

Дальнейшее развитие, каких-либо самоуправленческих начал было подорвано монголо-татарскими завоевателями. Но оно не исчезло, а трансформировалось в новые формы местного самоуправления, которые уже с XVI века стали реформироваться уже царской, центральной российской властью. Среди них особое значение для Воронежской территории имели казачье самоуправление, крестьянская община и затем уже земство. Чуть позже примером самоуправления стали служить земские избы, в ведении которых находились хозяйственные и судебные дела. Земская изба, как правило, состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, которые избирались из зажиточных посадских людей и государственных черносотенных крестьян на один-два года.

В XVI веке южной границе русского государства началось строительство города Воронежа как форпоста для обнаружения отрядов крымских и ногайских татар, так и государственного воздействия на вольных донских казаков. Затем происходит формирование земель вокруг города Воронежа, вплоть до создания Воронежской губернии [3. С. 12].

Общины на селе и в малых городах возникали естественным образом. Экономическая суть общины состояла в совместном владении землей и периодическом ее переделе между членами общества. Она по сути дела осуществляла определенный социальный контроль за поведением, с одной стороны находить формы поощрения трудолюбивых и конкретного наказания недобросовестных, работающих спустя рукава, нарушителей устоявшихся норм поведения. Поэтому веками складывалось, что основным центром проживания крестьянина была община: та земля на которой он родился, работал и жил, церковь – где окрестили, школа – где учился и семья.

Таким образом, община в России – это самоуправляющийся организованный коллектив, сущностью которого является совместное владение и распоряжение средствами производства, основанная на принципах коллективизма и взаимной поддержки. Причем данная тенденция закрепились в систему и просуществовала четыре века. Ведь уже и при Советской власти на селе обязательно поддерживали малодостаточные семьи, приходили

на помощь в период строительства жилья и работы на огородах. Что называется – всем миром.

Реальное становление местного самоуправления стало возможным после проведения в 1861 году крестьянской реформы, в 1864 году земской реформы и городской реформы в 1870 году. Отмена крепостного права и проведение крестьянской реформы 1861 года наделили значительную часть сельского населения гражданской свободой, а проведение земской и городской реформ обеспечили реализацию социальных и экономических преобразований, без изменения основ государственного строя России. В Положении о губернских и уездных учреждениях, принятом в 1864 году были введены два наиважнейших принципа организации местной власти: самофинансирование и выборность.

Земства были лишены политических прав и права общения между собой. Они были поставлены под строгую опеку местной администрации в лице губернатора. Интересы значительной части городского населения губернии, а именно мещан, цеховых и рабочих – не были представлены в земстве.

Реально практическая деятельность земств началась с 1867 года. Главный недостаток был в том, что они были регламентированы только на уровне губернии и уезда, создание низовых структур по каждому селу не планировалось. Несомненно, земства – это уже уровень управления, но их существование очень строго контролировалось государством. Проведение собраний должно было быть согласовано и разрешено губернатором, во главе – только дворянин, расходование денежных средств строго по статьям.

Выборное начало, положенное в основу организации земского представительства, было ограничено имущественным цензом, сословно-куральной и косвенной системами выборов, что обеспечивало преобладание в уездных земских собраниях дворян и крестьян с незначительным преимуществом первых и абсолютное преобладание дворян в губернских земских собраниях. Уездные земские управы в обязательном порядке возглавляли дворяне в 10 из 12 уездов губернии. Система местного управления в Воронежской губернии в первой половине 60-х годов XIX века была выстроена следующим образом: учреждения местного управления делились на губернские, уездные, городские, волостные и сельские, находившиеся в иерархической подчиненности. На уровне Воронежской губернии, уездных городов и уездов действовали как учреждения государственной службы, так и органы сословного самоуправления дворян и городских обывателей. Во главе губернского управления стоял губернатор, непосредственным помощником и сотрудником которого по всем частям управления губернией был вице-губернатор. Ведущую роль в государственной службе и в службе по выборам играли дворяне, что обеспечивало особое положение дворянских предводителей в губернском и уездном управлениях.

Обязанности между уездными и губернскими земствами разграничивались. Чиновники осуществляли надзор за соблюдением местных интересов земствами. За деятельностью городского самоуправления так же осуществлялся строгий контроль.

Таким образом, в дореволюционной России наблюдалось стремление государственной политики к усилению контроля за местным самоуправлением со стороны правительства, и, соответственно к лишению земских учреждений реальной самостоятельности в вопросах, которые были отнесены к компетенции земств. Но компетенция земств тоже определялась верховной властью.

Следующий этап развития местного самоуправления относится к периоду революционных событий 1917 года, положивших начало новому и беспрецедентному по своим последствиям этапу организации местного самоуправления. Государственная машина была заменена на всех уровнях власти на новый государственный аппарат.

Структура Советов стала основой политической системы государства. Система власти Советов основывалась на демократическом централизме, допускающем самостоятельность нижестоящих органов власти, в пределах строго обозначенных рамок.

Власть и управление стали единым целым, и не разделялись ни на каких уровнях. Советы осуществляли формирование, направление и руководство строительством и подведомственным хозяйством.

И хотя Советы не были названы ни в одном документе органами местной власти, тем не менее, в иерархии управления они отходили на второй план после партийных организаций КПСС. При этом они имели конкретные полномочия и четкую ответственность в системе государственной власти СССР. В Воронежской области, как и на других территориях, система советов реализовывалась по следующей структуре: Воронежский областной Совет народных депутатов, областной исполнительный комитет – районные советы и районные исполкомы и аналогичные местные городские и сельские советы.

Так, на 1 января 1989 года в Воронежской области работало 15 городских Советов, 32 районных, 21 поселковых и около 500 сельских Советов. При этом партийные комитеты на уровне горкомов и райкомов были сформированы в городах и районах области. И партийные комитеты были в колхозных и совхозных организациях. На территориях сел, поселков, хуторов партийные организации не создавались. Тем не менее, партийная регламентация действовала сверху донизу и, естественно, влияла на всю деятельность советов как актов местного управления.

По сути дела, они выполняли функции местного самоуправления, так как партийные комитеты формировались под производственные структуры.

На рубеже 1990-х годов в Воронежской области начала складываться система местного самоуправления, существующая и в современной России. Понятно, что после упразднения системы советов начались поиски новой модели местного управления.

На территории Воронежской области новая система местного самоуправления начала формироваться чуть раньше, нежели в Российской Федерации в целом. Закон Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» были принят 28 декабря 1994 года, почти на год раньше, чем был принят Федеральный закон. И если сравнивать первый Закон Воронежской области №8 и Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 то можно отметить, что в отсутствии федерального законодательства в Воронежской области на правовой основе сформировать систему местного самоуправления. Многие нормы Закона № 8-з сохранили свою актуальность и воспроизведены в действующем законодательстве. «Так, нормы о наличии представительных и исполнительных органов, главы муниципального образования в качестве обязательных, возможности отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, отрешение от должности должностных лиц местного самоуправления и выражения им недоверия были впервые закреплены на федеральном уровне только в 2003 г. в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ», а подотчетность главы администрации представительному органу и удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом – в 2009 г. Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1. С. 28].

Понятно, основу формирования системы самоуправления в России заложила Конституция РФ, предложив вариант англосаксонской модели самоуправления с полной муниципальной автономией. В Воронежской области еще в отсутствии федерального законодательства были определены территориальные основы местного самоуправления и местное самоуправление начало формирование на уровне городов, муниципальных районов, сел и поселков.

Определенные изменения последовали после принятия Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. и затем Закона от 27 мая 2014 г. «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Воронежская область получила полную самостоятельность в формировании представительных органов муниципальных районов и получила

возможность на своей территории определять систему избрания высшего должностного лица муниципального образования.

Закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ позволил, по собственному усмотрению местных властей урегулировать поставленные перед ними задачи и вносить в уставы муниципалитетов.

Ряд муниципалитетов Воронежской области пересматривали свои Уставы, преобразовывая положения об избрании представителей органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. Однако такие изменения не носили массовый характер. «По данным на 1 января 2018 г. в Воронежской области на муниципальных выборах избираются 178 глав поселений, из числа депутатов 262 главы поселений, 24 главы муниципальных образований муниципальных районов и городских округов избираются депутатами из своего состава и возглавляют представительные органы, 10 глав избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией». В Воронежской области в 10 муниципальных районах районный Совет народных депутатов формируется из глав поселений и депутатов поселений. «Только в одном муниципальном районе воспользовались правом, предоставленным законом, в соответствии с которым с 1 января 2016 г. администрация Подгоренского района выполняет функции администрации Подгоренского городского поселения, являющегося административным центром района» [2. С. 52].

Местные советы Воронежской области играют важную роль в развитии местного самоуправления. Советы превратились в важные площадки для диалога между государственной и федеральной властью и МСУ и активно участвуют в повышении квалификации муниципальных служащих, повышении квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц МСУ. Советы реализуют собственные проекты по решению вопросов местного самоуправления, которые включены в работу по расширению участия граждан в местном самоуправлении.

В связи с тем, что в ближайшее время пройдут еще некоторые изменения в системе организации местного самоуправления в связи с принятием изменений в Конституцию РФ, мы хотели бы отметить несколько своих предложений по итогам проведенного анализа:

1. Прежде всего, необходимо широко обсуждать предполагаемые реформы местного самоуправления. Исторический опыт Воронежской области показывает, что все реформы формировались верховной властью и затем подгонялись под местные условия. Практически ни одно новшество не обсуждалось хотя бы с представителями того направления, которые своей профессиональной деятельностью были связаны с изменениями законодательства, мы уже не говорим о широком народном обсуждении.

2. Длительный исторический период местная власть понималась населением как власть государственная, по крайней мере, как продолжение

власти сверху вниз, поэтому выделение местного самоуправления в Российской Федерации в самостоятельную власть, до сих пор не получило полного понимания у населения. Для этого необходима широкая «популяризация».

3. Главная проблема системы местного самоуправления во взаимоотношении с государственными структурами ее полная финансовая зависимость и жесткие ограничения в налоговой сфере. Поэтому дальнейшее развитие данной важнейшей сферы будет зависеть как от самого населения, которое ежедневно сталкивается с местными проблемами, так и от определения конкретной политики, которая поставит местную власть на уровень реализации поставленных функций в зависимости от получаемых и передаваемых для этих целей средств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Агibalов Ю.В. Четверть века местного самоуправления в современной России. Некоторые особенности становления местного самоуправления в Воронежской области // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 4 (39).

2. Агibalов Ю.В. Местное самоуправление. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2018.

3. Загоровский В.П. Историческая топономика Воронежского края. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1973.

V.I. SELYUTIN

*Doctor of political Sciences, Professor
of political science, management and regional studies
of the Voronezh Institute of Economics and social
management, Voronezh, Russia*

A.A. KORSHUNOVA

*Post-graduate student of the Department
of political science, management and regional studies
of the Voronezh Institute of Economics and social,
Voronezh, Russia*

THE HISTORICAL EXPERIENCE OF THE FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE VORONEZH REGION AND THE PROBLEMS OF CONTINUITY

The article analyzes the historical experience of forming local self-government in the Voronezh region, from antiquity to the present. The role of the state in the formation of traditions of local self-government in the context of strengthening control and depriving zemstvo institutions of real independence in matters assigned to their competence is considered. The authors analyzed the formation

of the legislative foundations of local self-government of the studied region, as well as identified problems in relations with state structures. In conclusion, the authors proposed a number of recommendations to increase the effectiveness of the system of organizing local self-government for comfortable living throughout Russia.

Key words: *local self-government, local government reform, public administration, municipal districts.*