

ВЫБОРЫ МЭРОВ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Санталова М. Ю.

Научный руководитель: **Емцов Григорий Николаевич****Кандидат юридических наук преподаватель кафедры истории отечественного государства и права факультета юриспруденция Юридического института****Сибирского Федерального Университета****Юридический институт****Сибирского Федерального Университета**

Очень много слухов и малопонятных высказываний ходят относительно нового законопроекта, который предложил В. В. Путин: выборы мэров упраздняются, мэры будут назначаться из числа представителей городского парламента. Именно этот факт и натолкнул на размышления о том, же эффективнее, назначаемый или же избираемый мэр?

История выборов в России не дает однозначного ответа: в разные временные и исторические периоды представителей местного самоуправления то избирали, то назначали.

Традиции самоуправления как социокультурного института в России берут свое начало в общинном укладе древней Руси. Далее они продолжают в истории Новгородского и Псковского Вече на Севере Руси (около X века) и казачьего круга на Юге Руси (около XIV века). Новгородцы и псковичи выработали, по их мнению, наиболее стабильную форму полномочного народного собрания. Согласно принимаемым в то время грамотам, для признания вече устанавливался определенный состав участников.¹

В средневековой Руси примером самоуправления могут служить земские избы, которые существовали в городах и волостях. Земская изба состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, избравшихся из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один-два года или на неопределенный срок. В выборах указанных лиц участвовало все тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.²

В 30-е гг. 16 века в уездах появляются губные учреждения, которые действовали первоначально наряду с наместниками. Выборы губных органов носили всеобщий характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне - все население уезда. В 1555 г. указом Ивана IV вводятся земские учреждения. Все земские выборные избирались на неопределенный срок, но могли быть переизбраны. Позже были введены ежегодные выборы.

Интересный опыт реформ местного самоуправления был накоплен в годы царствования Петра I. Крупнейшим звеном административной реформы было создание губерний. 18 декабря 1708 г. царь издал Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов. Губернии управлялись назначаемыми царем губернаторами, генерал-губернаторами. В 1723-1724 гг. в Москве был создан новый орган местного самоуправления - Бурмистерская палата, вскоре переименованная в ратушу. Она состояла из избранных на избирательных собраниях бурмистров. В других городах

¹Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. — М., 1867. — С. 1.

²Барабашев Г. В. Идеалы самоуправления и Российская действительность // Государство и право.—2007. -№11

России учреждались земские избы с выборными бурмистрами (подчинялись ратуше, а не воеводе).

При Екатерине II столичные губернии и крупные регионы (в них входило по две губернии) теперь возглавлялись крупными сановниками и ответственными перед царицей наместниками. Они наделялись, как правило, чрезвычайными полномочиями. Губернии управлялись губернаторами, назначаемыми Сенатом, и губернскими правлениями.

В отличие от земского самоуправления реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. При этом городское самоуправление создавалось во многом с учетом опыта деятельности земских учреждений. Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессословный характер: правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений, лица, платившие городские сборы.

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица считались состоящими на государственной службе, когда занимали должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления.

Согласно Указу от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в государственную думу и изданных к нему дополнений» избрание членов Думы производилось на губернских и городских избирательных собраниях. Эти собрания состояли из выборщиков, избранных различным путем. По данному Указу право участия в съездах городских избирателей получила значительная группа лиц, отвечавших требованиям ценза «квартирной самостоятельности», т. е. те, кто в течение года нанимали квартиру или, также в течение года, платили квартирный налог. Благодаря снижению имущественного ценза в городах существенно (приблизительно в 10 раз) увеличилось количество лиц, наделенных активным избирательным правом.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после февральской революции 1917 г. Временное правительство, приняв 21 мая 1917 г. Закон о земской реформе. Предполагалось, в частности, ввести земское самоуправление на волостном уровне. Осуществить эту реформу в полной мере не удалось: последовала Октябрьская революция 1917 г. Был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления.

Существенные недостатки в практике организации и деятельности Советов и их органов были выявлены уже в первые годы советской власти, однако их так и не удалось устранить. С приходом революции 1917 г. система местного самоуправления была в основном разрушена, а традиция самоуправления прервана, что создает значительные сложности при ее возрождении в настоящее время. Период советской власти, с точки зрения развития института местного самоуправления, был периодом затишья.

Процесс становления местного самоуправления в России начался с 90-х годов, так, 09.04.1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан.

6 октября 2003 года был принят новый Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного

самоуправления из своего состава.³ Согласно статье 16, ч. 1 того же закона, в уставе муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, "возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления". Ч. 2 той же статьи предусматривает, что глава муниципального образования может быть избран: 1) «гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо 2) представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Таким образом, федеральное законодательство до последнего времени не настаивало на обязательном существовании выборного главы или мэра во всех муниципальных образованиях.

Каждое муниципальное образование может принять местный устав и предусмотреть в нем такую систему органов местного самоуправления, которая наилучшим образом отвечает местным условиям и потребностям местного населения. Так, прямое избрание мэра населением является высшей формой легитимации его в должности. Это означает, что такой мэр может проводить более независимую политику, включающую нестандартные решения. Не случайно избрание мэра непосредственно населением является самой распространенной в России моделью. С другой стороны, такой способ замещения ключевой должности в местном самоуправлении является хорошим способом развития у населения демократических навыков, формирования у граждан ответственного отношения к выборам.⁴

Россия и в начале XXI века остается в плену старой традиции, когда власть всеми способами стремится к установлению максимально однородной на всей территории системы местного управления. Между тем, опыт показывает, что ограничение свободы местного населения при определении структуры местного самоуправления ведет к уменьшению разнообразия и может негативно сказаться на эффективности местного самоуправления там, где законодательно внедряются неприемлемые для граждан формы.

³Веденеев Ю.А. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. - Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко- культурных и духовных традиций «Символ». —2002, 639 с.

⁴Лаптева Л. Е.Выборный мэр: Конституция, законодательство, реалии // ЧиновникЪ. 2003. — № 6. — С. 30-32.