

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ВОПРОСЫ ИСТОРИИ,
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ
И ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ**

Сборник материалов XI Международной
молодежной научной конференции
(Томск, 08–10 апреля 2015 г.)

Выпуск 11

Т. 2

Научный редактор А.Н. Сорокин

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2015

Е.С. Парасочка

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ГОРОДСКОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В г. ТОМСКЕ
(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XXI в.)**

Статья посвящена изучению нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов городского самоуправления в г. Томске. Анализируются Городовое положение, принятое в 1870 г., Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Устав г. Томска от 4 мая 2010 г. Сравниваются сферы деятельности, полномочия, структура, принципы избрания органов городского самоуправления в разные периоды.

Ключевые слова: городское самоуправление, Городовое положение, Устав, Томск.

Местное самоуправление является одним из факторов эффективной системы управления в рамках государства. Российский и зарубежный опыт показывает, что структура государственной власти может устойчиво функционировать лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления. Почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы [1. С. 163].

Учитывая исторический опыт российского государственного устройства, можно сказать, что наблюдалось стремление к развитию местного самоуправления, в том числе городского. Одной из главных реформ в этой сфере можно считать реформы Александра II и утверждение Городового положения 1870 г. Сложившаяся система местного управления просуществовала до 1917 г. В период существования СССР нельзя говорить о местном самоуправлении в собственном смысле, так как местные Советы народных депутатов, несмотря на все заявления об их народном характере и самостоятельности, на самом деле являлись нижним звеном центральной власти. Понятие «местное самоуправление» в советской Конституции 1976 г. отсутствовало. Оно поглощалось понятием «местные органы государственной власти и управления», включавшим Советы народных депутатов в краях, областях, автономных областях и округах, городах, районах, поселках, сельских населенных пунктах.

В начале 1990-х гг. в условиях гласности и демократизации произошло реформирование сложившейся советской практики, а также формирование совершенно новой системы органов самоуправления. Конститу-

ционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, в российском законодательстве происходило постепенно и окончательно закрепилось в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. [2. С. 7]. Она отнесла местное самоуправление к одной из основ конституционного строя, а также закрепила положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Было принято несколько нормативно-правовых актов, в том числе Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3].

Городовое положение 1870 г. определяло структуру, полномочия и принципы избрания органов самоуправления. Согласно этому документу в городах были введены всеобщие органы самоуправления – городские избирательные собрания, городская дума и городская управа, которую возглавлял городской голова [4]. Городское избирательное собрание созывалось один раз в четыре года только для одной функции – выборов гласных в думу. Избранные гласные формировали городскую думу, которая являлась распорядительным органом. Гласные думы избирали городского голову и членов городской управы (исполнительного органа). В Томске городскими головами были исключительно купцы: Д.И. Тецков, Е.И. Королев, З.М. Цибульский, П.В. Михайлов, А.П. Карнаков [5. С. 58]. Право голоса в избрании гласных имели все городские обыватели, достигшие 25 лет, уплачивающие прямой городской налог с недвижимости, торгов или промыслов [6. С. 472].

В рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. закрепляются структура и принципы деятельности городского самоуправления. Эта структура стала новой, и в данном нормативно-правовом акте она определялась следующим образом: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, которая является исполнительно-распорядительным органом. Кроме того, Федеральный закон закрепил систему муниципальных правовых актов, в которой одним из главных документов является Устав муниципального образования. До 2010 г. в Томске действовало три устава. Последний Устав г. Томска, принятый 4 мая 2010 г., был скорректирован и дополнен. Он конкретизирует структуру органов городского самоуправления Томска: Дума г. Томска (представительный орган), мэр г. Томска (глава муниципального образования), который возглавляет администрацию г. Томска (исполнительно-распорядительный орган) [7. С. 19]. В XXI в. выборы стали более демократичными. Выбирать депутатов думы и мэра могут все

жители г. Томска, обладающие пассивным избирательным правом и достигшие 18 лет, независимо от их имущественного положения. Выборы являются всеобщими и прямыми при тайном голосовании.

В Городовом положении 1870 г. закреплялись полномочия органов местного управления. Городское избирательное собрание имело одну функцию – выборы гласных думы. Гласная дума работала на общественных началах, обсуждала и принимала решения по различным вопросам городского развития, а именно:

- установление городских сборов и налогов;
- отнесение содержания мостовых и тротуаров и чистки улиц;
- определение общего порядка действий исполнительного органа (управы) и др.

Городская управа вела текущие дела по городскому хозяйству, искала меры по его улучшению, исполняла определения думы и собирала нужные ей сведения, составляла проекты городских смет и взимала сборы и налоги. Городской голова возглавлял одновременно и думу, и управу, мог выступать с инициативой рассмотрения вопроса на заседании думы.

В новых условиях Устав г. Томска, исходя из Федерального закона, также закрепил масштаб полномочий каждой из структур самоуправления. Дума принимает Устав, утверждает бюджет города, устанавливает и отменяет местные налоги, принимает планы и программы по развитию города. К полномочиям администрации г. Томска относятся:

- предоставление на рассмотрение думы проектов муниципальных правовых актов;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;
- обеспечение организации общественного порядка, благоустройства территории муниципального образования;
- обеспечение полномочий по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Томской области, и др.

В соответствии с Уставом мэра г. Томска является главой муниципального образования и возглавляет администрацию г. Томска. Он подписывает и публикует муниципальные правовые решения, принятые думой, организует и обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение решений думы.

Одним из главных отличий является вопрос о самостоятельности системы местного самоуправления конца XIX в. и начала XXI в. По Городовому положению государство контролировало деятельность городских органов.

Постановления городских дум должны были предоставляться губернатору, обладавшему правом приостановить их исполнение. Более того, контроль за деятельностью самоуправления распространялся и на сметы городского управления, которые тоже утверждались губернатором. В ходе контрреформ Александра III в 1892 г. этот контроль намного усилился со стороны губернатора (губернатор пользовался правом давать указания членам управы, отстранять их от должности, все представления правительству со стороны самоуправления также делались только через губернатора). Городовое положение четко не разграничивало полномочия органов городского самоуправления и полицейского управления, и это существенно затрудняло деятельность самоуправления. В современной ситуации полномочия самоуправления и полиции разграничены, как и полномочия государственных органов на конкретной территории. Губернатор Томской области может отменить муниципальный акт только в связи с нарушением норм конституционного права и федерального законодательства и только по решению суда.

Таким образом, городское самоуправление в прошлом и настоящем выполняет важные функции по защите интересов населения, культурно-хозяйственным делам, по благоустройству города. Деятельность органов городского самоуправления определялась и определяется важными нормативно-правовыми актами. В настоящее время особое значение среди них имеет локальный нормативный акт – Устав г. Томска, закрепляющий структуру муниципальных органов и принципы формирования, их функции в экономической, социальной и культурно-духовной сферах.

Литература

1. *Игнатов В.Г.* Государственное и муниципальное управление: введение в специальность. М., 2007.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Новосибирск, 2013.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>, свободный (дата обращения: 17.03.2015).
4. Городовое Положение. URL: http://traditio-ru.org/wiki/Городовое_положение_1870_г, свободный (дата обращения: 17.03.2015).
5. *Дмитриченко Н.М.* Сибирский город Томск в XIX – первой трети XX века: управление, экономика, население. Томск, 2000.
6. *Еремян В.В.* Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). М., 2003.
7. Устав города Томска от 04 мая 2010 № 1475. URL: <http://duma.admin.tomsk.ru/elector/charter/>, свободный (дата обращения: 17.03.2015).