Основные теории местного самоуправления

Развитие муниципального права, его институтов неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города с их административным, финансовым и судебным правлением, купленным или отвоеванным у феодальных властителей, в панцире сословного городского самоуправления несли зародыш буржуазного муниципализма. Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, привело не только к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и с неизбежностью поставило задачу преобразования местного управления по новому типу, свободного от сильной бюрократической опеки центральных органов власти. Требование последовательного проведения начал местного самоуправления являло собой логический вывод из основных принципов конституционного, правового государства, которое приходит на смену полицейскому, бюрократическому государству эпохи абсолютизма.

Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве, которое Кант называл государством произвола. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

Известно, какое большое влияние оказали на теорию и практику конституционного развития европейских государств французские конституции XVIII века, а также бельгийская конституция 1831 г., сыгравшая значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. Бельгийская конституция 1831 г. содержала специальную статью, посвященную общинному управлению,, и, что очень важно, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавала власть четвертую — муниципальную.

Идеи организации общинного управления, нашедшие отражение в бельгийской Конституции, были выражены ранее французом Турэ, который в 1790 г. обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления:

а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;

б) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

В первой половине прошлого века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А. Токвиль, французский государственный деятелв, историк и литератор. В своем знаменитом сочинении “Демократия в Америке”, две первые части которого были опубликованы в 1835 г., он писал:

“Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности”'. Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа.

Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины (теорию естественных прав общины).

В начале XIX века общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела общинное хозяйство к полному его упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была призвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали из французского и бельгийского права.

Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Она исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства. Права общины на самоуправление априорным путем выводились из самой природы общины как таковой. Обосновывая свободу и независимость общины, данная теория обращалась к истории средневековых общин — вольных городов, их борьбы за независимость против феодального государства.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;

б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, препорученные ей государством;

в) местное самоуправление — это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

г) органы местного самоуправления — органы общин, а не государства;

д) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

1 Токвиль А Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX века, найдя свое отражение и в положениях бельгийской Конституции 1831 г. об особой “общинной” власти, а также в разработанной франфурт-ским Национальным собранием Конституции 1849 г., содержавшей статьи об особых основных правах общин. Хотя данная Конституция так и не приобрела реальной силы, оставшись всего лишь историческим документом.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей.

На смену теории свободной общины приходит общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления), которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно общественной теории, — это заведование делами местного хозяйства. “Общественная теория, — писал дореволюционный государство-вед Н.М. Коркунов, — видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы”'. Однако эта теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.). Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения. В то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления самоуправляющейся территориальный единицы устанавливается законом и связано с местом проживания человека.

Практика также показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противополагаться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получает свое развитие государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Согласно этой теории самоуправление — это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления.

Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне. При централизованном государственном управлении, построенном на началах строгого соподчинения, государственные чиновники лишены инициативы и самостоятельности. Они по существу не зависят от местного населения, которому не подконтрольны.

Однако Л. Штейн и Р. Гнейст в нахождении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления — политического (Гнейст) и юридического (Штейн).

Рудольф Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по мнению Гнейста, обусловлена тем, что служба для него — источник средств существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. Гнейст и его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Гнейст полагал, опираясь на опыт английского местного самоуправления, что самоуправление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения, на безвозмездной основе. Его взгляды на природу местного самоуправления, однако, не получили широкой поддержки.

Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX веке земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили свое обоснование в работах В.Н. Лешкова, А.И. Васильчикова. В.Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А.И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, приходил к выводу, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности.

Государственная теория самоуправления получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский.

Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. По мнению Н.И. Лазаревского, государственная власть является совокупностью полномочий и монарха, и коронной администрации, и парламента, и органов самоуправления'. Основные теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления, выдвинутые и обоснованные в трудах Токвиля, Штейна, Гнейста и других ученых XIX века, лежат в основе современных воззрений на муниципальные органы, их место в демократической системе управления обществом.

Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. Так, по мнению датских ученых, муниципалитеты не являются нерегулируемым “государством в государстве”, но выступают в качестве местных политических единиц с относительно большой независимостью, которая вписывается в общую систему государства'. Финские ученые, подчеркивая связь местного самоуправления с государственной организацией, вместе с тем отмечают: “Между тем в правовой теории не нашлось общего мнения в том, как надо понимать положение муниципального самоуправления в государстве. Одни подчеркивают, что право коммун на самоуправление выдано государством в законодательстве, и коммуны таким образом не обладают суверенным правом на управление своей территорией как государство. Другие придерживаются той позиции при которой коммуна и государство равноправны и существование их не зависит друг от друга. Фактом остается, что традиции местного самоуправления старше традиций государства. Следовательно, нецелесообразно подчеркивать положение государства как органа, который дал права на самоуправление, и представлять его как первоначальный субъект общественного правления”2.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

В основе теории социального обслуживания делается упор на осуществление муниципалитетами одной из оснйвных своих задач: предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения. Основной целью всей муниципальной деятельности данная теория называет благосостояние жителей коммуны.

Наряду с названными теориями существуют и социал-реформистские муниципальные концепции, которые исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления, как об одном из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. Социал-реформистские взгляды на природу местного самоуправления были распространены в свое время и в России. Так, профессор М.Д. За-гряцков писал в 1917 г.: “Современные классовые буржуазные государства создают юридические формы, облегчающие переход к социалистическому порядку. Из этих юридических форм наиболее совершенной является самоуправление”.

Понятие местного самоуправления

Понятие “местное самоуправление” отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию.

Местное самоуправление можно рассматривать в качестве:

а) основы конституционного строя;

б) права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;

в) формы народовластия.

Местное самоуправление как основа конституционного строя

Местное самоуправление согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении составляет одну из основ любого демократического строя. “Принцип местного самоуправления, — гласит статья 2 Хартии, — должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны”.

Конституция Российской Федерации, определяя российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие устои его демократизма, находящие выражение прежде всего в народовластии, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление в статьях 3, 12, 130—133 и др. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. в статье 2 констатирует: “Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации”.

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной, предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением. Конституция Российской Федерации не дает исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

В соответствии со статьей 16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

Статья 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения.

Таким образом, Европейская Хартия о местном самоуправлении, связывая местное самоуправление с правом органов местного самоуправления на самостоятельную и под свою ответственность деятельность, указывает прежде всего на роль местных органов в реализации местного самоуправления. Но вместе с тем Европейская Хартия устанавливает, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и через формы прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления.

Российское законодательство признает основным субъектом права на самоуправление население городских и сельских поселений. Статья 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем Конституция Российской Федерации исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г., развивая конституционные положения, закрепил: “Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления” (ст. 12).

Это право население может реализовать путем образования самостоятельного муниципального образования, на территории которого будет осуществляться местное самоуправление. При этом в соответствии со статьей 61 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. отсутствие муниципальной собственности на данной территории не может служить основанием для отказа в образовании нового муниципального образования. Конкретный порядок образования муниципальных образований, их объединения, преобразования или упразднения должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Признаваемое Конституцией Российской федерации, а также Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” право населения на осуществление местного самоуправления предполагает также и другие формы его реализации. К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относится прежде всего территориальное общественное самоуправление, под которым закон понимает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (это может быть и территория поселения, не являющегося муниципальным образованием, и территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Это право закрепляет статья 3 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” от 28 августа 1995 г. Согласно данной статье Закона граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Признавая право населения на осуществление местного самоуправления, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права.

Государство признает и защищает равным образом наряду с другими формами собственности муниципальную собственность — экономическую основу реализации права населения на местное самоуправление.

Государство признает право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Данный Федеральный закон относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятие государственных программ развития местного самоуправления.

Местное самоуправление — форма народовластия

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть: а) непосредственно (то есть путем референдума, выборов); б) через органы государственной власти;

в) через органы местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление — это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержится в федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного Закона гласит: “Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций”.

Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

1. Прежде всего надо отметить, что местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане. Учитывая, что согласно статьям 1 и 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований (городов, поселков, станиц и др.), особым субъектом местного самоуправления является население муниципального образования. Определение муниципального образования дается в статье 1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, согласно которой “муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления”.

Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сходы и др.) и через органы местного самоуправления.

2. Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством.

Как уже отмечалось, местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в Российской федерации тесно взаимосвязаны — у них единый источник: власть народа. Значительная часть деятельности местного самоуправления представляет собой решение вопросов, на которое государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации могут наделятся отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль за их реализацией. Однако Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” запрещает осуществление местного самоуправления органами госдуарственной власти и государственными должностными лицами (ст. 14), а также образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 17).

Местное самоуправление это, конечно, не “государство в государстве”. Но вместе с тем местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, ибо местное самоуправление — это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная — это формы публичной власти, власти народа.

3. Местное самоуправление имеет особый объект управления: вопросы местного значения. Перечень этих вопросов дан в статье 6 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень вопросов местного значения, который содержится в статье 6 федерального закона, не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

4. Одно из ключевых понятии, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти — самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем его гарантией является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необход-мые для осуществления функций местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

5. Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться, исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. предусматривает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Земское и городское самоуправление в дореволюционной России

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок земская и городская реформы Александра II, хотя зачатки земского и городского самоуправления мы встречаем и на более ранних этапах исторического развития российской государственности'. Особое место в истории развития местного самоуправления в России занимает XVI век. В XVI веке происходит замена кормления, т.е. системы местного управления через наместников и волостелей специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями. В 30-е годы XVI века в уездах появились губные учреждения, которые действовали первоначально наряду с наместниками.

Выборные губные учреждения образовывались для преследования разбойников и суда над ними. Они решали также дела о воровстве (татьбе), заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих и проезжающих людей. Выборы губных органов носили всесословный характер: в них принимали участие помещики, служилые люди, крестьяне, т.е. все население уезда. Выборы проходили на всеуездном съезде, на котором избирали из дворян или детей боярских губного старосту или голову. Избранный являлся в Москву, где получал утверждение и наказ. При губном старосте состояли десятские и лучшие люди (впоследствии они были заменены целовальниками, до 4 человек). Избирался также губной дьяк. Избираемые лица в совокупности составляли одно учреждение — губную избу.

В 1555 г. указом Ивана IV система кормления упраздняется и вводятся земские учреждения. Земские учреждения не имели всесословного характера. От участия в земских учреждениях были отстранены служилые люди. Земские органы действовали, как правило, в границах волостей. Земская власть осуществлялась земскими старостами, а также земскими дьяками и лучшими людьми (целовальниками, именуемыми также земскими судьями). Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли они и судебную власть.

См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. — М„ 1995.

В XVII веке местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Однако обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать при воеводской системе управления. Воевода, назначаемый центральной властью, первоначально осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности. Однако в дальнейшем воевода делается начальником по отношению к губным учреждениям, которые были упразднены лишь при Петре I. По отношению к земским органам воевода сделался начальником в их полицейской деятельности. Земские органы сохраняли самостоятельность в финансовой и экономической деятельности.

Начала земской системы местного управления наряду с бюрократической и сословной существовали и при Петре I. Так, в 1699 г. в Москве была образована бурмистерская палата, которая являлась выборным органом. Бурмистерская палата была одновременно органом местного общинного управления г. Москвы и в то же время выполняла функции центрального учреждения для управления городами государства. В городах действовали земские избы под председательством земских бурмистров. Их власть распространялась на все недворянское, но свободное население. В 20-х годах XVIII века эти учреждения были заменены магистратами. Это были выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления. В компетенцию магистратов входили вопросы: сбор податей, полиция, суд, народное образование. При этом суд был отделен от администрации. Губернаторы и воеводы не вправе были вмешиваться в производство суда, хотя и могли своим протестом останавливать исполнение решений суда.

Антагонизм между бюрократическими структурами управления, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде, с другой стороны, наблюдался еще при жизни Петра I. При преемниках Петра I упраздняются магистраты и единственными носителями власти на местах делаются губернаторы и воеводы, хотя в городах и уездах сохраняется несколько выборных должностей, находящихся в полном подчинении воеводам.

Для эпохи Петра I было характерно усиление государственного вмешательства в быт народа, рост бюрократической опеки над деятельностью общества. И наряду с этим через всю реформу Петра проходят постоянно возобновляющиеся попытки вызвать к жизни самодеятельность местных обществ. Но лишь при Екатерине II, в последней четверти XVIII века, были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного управления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.' Основы системы местного управления были установлены в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), жалованная Грамота дворянства (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.). Местные учреждения были тесно взаимосвязаны с сословным строем. Они были основаны на самоуправлении, но не земском, а исключительно сословном.

Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций (“сословных обществ”), предоставив им известные права “по внутреннему управлению сих обществ”, а также возложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления.

Сословным обществам было предоставлено право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда. Были учреждены губернские и уездные дворянские собрания для выбора должностных лиц местной администрации и суда, а также для заведования сословными нуждами. Для управления сословными делами учреждались должности предводителей губернского и уездного дворянства.

Во главе губерний был поставлен генерал-губернатор, наделенный широкими полномочиями по надзору за местным управлением и судом. Значительная часть дел была передана “приказам общественного призрения”, состав которых был выборным (по два выборных члена от каждого из трех сословий).

Создавались земские суды: верхние (губернские) и уездные, состоящие из выборных членов от дворянства. В городах судебная функция осуществлялась выборными магистратами. Для суда над крестьянами учреждались в уездах “нижние расправы” и “верхняя расправа” в губернии. Кроме того, в губернии образовывался “совестный суд” из выборных от всех трех сословий, который должен был судить не по букве закона, а по внутреннему убеждению. По желанию сторон в этот суд могло быть направлено любое гражданское дело.

См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. — Спб., 1907. С. 198—206; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX—XIX ст. Исторический очерк. Птг., 1917. С. 47—91.

В городах, кроме магистратов, за которыми была оставлена судебная функция, были созданы “общая городская дума” и ее исполнительный орган — “шестигласная дума”. Общая городская дума являлась представительным органом и состояла из выборных от каждого из шести разрядов городских обывателей. Шестигласная дума, как постоянно действующая управа, избиралась общей городской думой. Однако надо иметь в виду, что многие сферы городского управления находились в ведении государственных органов управления: городничего, полицмейстера.

В уездах дворянство избирало земского исправника или капитана. Под его председательством действовал нижний земский суд, в который также входило два заседателя, избираемых уездным дворянством.

Однако “наличность в числе губернских и уездных учреждений того времени выборных, — по мнению дореволюционного государствоведа Н.И. Лазаревского, — еще не создавала у нас самоуправления в современном смысле этого слова: для понятия самоуправления... существенно независимое положение выборных органов по отношению к органам коронным; выборность представляет существенную ценность не сама по себе, а потому, что она гарантирует или по крайней мере при известных условиях может гарантировать действительную независимость выборных органов по отношению к органам коронного управления и вместе с тем может создавать тесную связь выборных органов с местным населением”. Естественно, что ни о какой самостоятельности и независимости земского капитана-исправника, например, по отношению к губернатору, губернским чиновникам не могло быть и речи.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом; выборы строились на сословном начале.

Уездное земское собрание составлялось из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами. Выборы производились соответственно на трех избирательных съездах. При этом у крестьян выборы были косвенные: гласные избирались на съезде выборных от сельских обществ. В избирательных съездах не участвовали: а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или общественному приговору; г) иностранцы, не присягнувшие на поддан^ио России. Не могли быть избираны в гласные: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции.

Гласные избирались на три года, в сроки, назначаемые министром внутренних дел. Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых уездными земскими собраниями из своего состава.

Гласным никаких служебных преимуществ не присваивалось и содержания не полагалось. Назначение содержания председателю и членам земских управ зависело от земского собрания.

Земским органам самоуправления поручалось общее заведование местными хозяйственными делами. К ним относились:

1) заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства;

2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земств;

3) меры обеспечения народного продовольствия;

4) заведование земскими благотворительными учреждениями;

прекращение нищенства; попечение о построении церквей;

5) попечение о развитии местной торговли и промышленности;

6) участие в попечении о народном образовании, здравоохранении;

7) исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; участие в делах о почтовой повинности;

8) расклад тех государственных денежных сборов, разверста-ние которых по губернии и уездам возлагалось на земские учреждения;

9) назначение, раскладка, взимание и расходование, на основании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удовлетворения земских потребностей и др.

Земские учреждения имели право, на основании общих гражданских законов, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, заключать договори, принимать обязательства, выступать в качестве истца и ответчика в судах по имущественным делам земства.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г. и была основана по сути на тех же принципах, что и земское самоуправление.

Города были выделены в особые единицы управления еще Петром I, который предпринял попытку применить к ним начала самоуправления. Но созданные им городские учреждения в течение XVIII века были полностью дезорганизованы. По сути Екатерина II жалованною грамотою на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. заново создала городское самоуправление. В полицейском отношении города были выделены из уездов, и полицейским органом являлся правительственный чиновник — городничий. Но эта реформа не обеспечила органам городского самоуправления действительной самостоятельности по отношению к центральной администрации. В 1862 г. разделение в полицейском отношении и городов и уездов было отменено: города были подчинены уездным исправникам. Однако крупные города (губернские и некоторые другие) были выделены из уездов и подчинены полицмейстерам. Петербург, Одесса и некоторые другие города имели градоначальников, которые пользовались правами губернаторов. После реформы городского управления 1870 г. были созданы органы городского самоуправления: городская дума и городская управа.

Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. В пределах своих полномочий земские и городские органы самоуправления были самостоятельны. Закон определял случаи и порядок, в которых их действия и распоряжения подлежали утверждению и контролю правительственных органов.

Таким образом, существовало две системы управления на местах: 1) государственное управление; 2) земское, городское самоуправление. Разработчики Положения 1864 г., как и Городового положения 1870 г., находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы (отличные от государственных органов), решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Свое теоретическое обоснование в России земская и городская реформы нашли в работах таких сторонников концепции общественного самоуправления, как В.Н. Лешков, А.И. Васильчи-ков и др.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). Эти реформы преследовали прежде всего цель устранить те недостатки, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Эта причина, побудившая к пересмотру ранее принятых Положений, предельно ясно была сформулирована в объяснительной записке к проекту нового земского положения, составленному под руководством графа Д.Толстого. В объяснительной записке указывалось, что “главные причины существующего неустройства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлении правительственных. Рознь между администрацией и земскими учреждениями является естественным последствием усвоенного в 1864 г. нашим законодательством взгляда на земство и его интересы, как на нечто особое от государства и его потребностей, взгляд, который выразился на практике предоставлением земству самостоятельной, через посредство выборных исполнительных его органов, деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства. Отсюда происходит отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, а нередко и явный между ними антагонизм”. Выдвигалось предложение признать земское дело делом государственным.

Такой подход к вопросу о природе земского и городского самоуправления соответствовал получившей распространение в литературе, научных и общественных кругах России в последней трети XIX века государственной теории самоуправления. Она и послужила теоретической основой проведенных изменений положений о земском и городском самоуправлении.

В результате в земстве было увеличено значение сословного начала (усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать гласных, последние назначались губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов). Органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности своей деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций. Н.М. Коркунов, оценивая новые Положения, отмечал: “Никакого органического, внутреннего единства земского и правительственного начала новое Положение не установило. Только равновесие прежнего последовательно выдержанного дуализма нарушено в смысле усиления правительственного воздействия на земское дело. Нет единства, нет гармонического слияния, остается старое раздвоение, с иной только окраской”.

Система земского и городского самоуправления, сложившаяся на основе новых Положений 1890 г. и 1892 г., включала следующие структурные элементы.

Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.

Губернское земское собрание состояло, под председательством губернского предводителя дворянства (если царь не назначал председателем иное лицо), из гласных. Численность гласных колебалась от 29 до 62 человек. Кроме того, в состав губернского земского собрания входили лица, заседающие в нем по должности (уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и др.).

Губернское земское собрание созывалось раз в год, не позднее декабря, на сессию, которая не должна была продолжаться более 20 дней. Губернатор мог продолжить сессии на срок действительной необходимости. Губернатор также давал разрешение на проведение чрезвычайных земских собраний, которые, однако, могли обсуждать лишь те вопросы, которые указывались в приглашениях.

Губернская земская управа состояла из председателя и двух членов (число членов могло быть увеличено с разрешения министра внутренних дел до шести), избираемых губернским земским собранием. При этом избранными могли быть не только гласные земского собрания, но и все лица, имеющие право участия в земских избирательных собраниях, т.е. те, кто обладал активным избирательным правом в уездные земские собрания.

Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу, т.е. по общему правилу только дворянин или лицо с высшим образованием.

Земским собранием из гласных, а также вообще из лиц, обладающих правом участвовать в земских выборах, избирались в помощь управе комиссии для заведования отдельными вопросами управления, отнесенными к земству.

Кроме того, имелся многочисленный персонал, служащий по найму (врачи, учителя, инженеры), приглашаемый или управой, или же (в канцелярию управы) ее председателем.

Земские учреждения уезда включали: земское собрание и земскую управу с состоящими при ней учреждениями.

Земское собрание состояло из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственных имуществ, городского головы уездного города и др.).

Земское собрание собиралось ежегодно на одну сессию не позднее октября месяца. Сессия продолжалась десять дней. Губернатор мог ее продлить. Председательствовал на уездном земском собрании уездный предводитель дворянства. Способ избрания уездный земской управы был тот же, что и земской губернской управы.

Для осуществления своих задач земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также устанавливать в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались: с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Органы городское самоуправления включали: городскую думу под председательством городского главы. В состав городской думы кроме выборных гласных входили также председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства. Исполнительным органом городского самоуправления являлась городская управа, в состав которой входили от двух до шести членов (в зависимости от размера города). Председательствовал в городской управе городской голова, который так же, как и члены управы избирался городской думой. При этом избранными могли быть не только гласные, но и вообще все, имеющие право участия в городских выборах. Для управления отдельными отраслями городского хозяйства в помощь управе могли избираться (из лиц, обладающих правом участия в выборах) особые исполнительные комиссии. Срок полномочий городских органов самоуправления в отличие от земских, избираемых на три года, был четыре года.

Городская дума в соответствии с Городовым положением должна была проводить не менее четырех и не более 24 заседаний в течение года.

Компетенция органов городского самоуправления в общем была та же, что и компетенция земств: на них возлагалось удовлетворение потребностей населения, издание обязательных для местных жителей постановлений по вопросам противопожарным, санитарным и др. Городские думы могли устанавливать сборы: с недвижимого имущества (не свыше одного процента стоимости или одной десятой доходности); с промысловых свидетельств; с заведений трактирного промысла и др.

Правительственная администрация в лице губернатора осуществляла надзор за земским и городским самоуправлением. Губернатор утверждал в должности членов управ и представлял на утверждение министру внутренних дел председателя губернской земской управы и городских голов губернских и областных городов. Губернатор, как и министр внутренних дел, имел право не утверждать представленных ему кандидатов. Кроме того, согласие губернатора требовалось на принятие на службу в земские и городские органы тех лиц, которые служили по найму.

Земские и городские управы были подотчетны представительным органам самоуправления: земским собраниям и городским думам. Вместе с тем губернатор имел право производить ревизию управ и всех подчиненных им учреждений и требовать объяснений от управ по поводу тех или иных выявленных нарушений. Губернатору предоставлялось право принимать жалобы на действия управ.

Выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления в соответствии с Положением о земских учреждениях (1890 г.) и Городовым положением (1892 г.), считались состоящими на государственной службе. Они имели право на чинопроизводство, на получение орденов и на ношение мундира. Председатели и члены земских управ, городские головы и члены городских управ могли подвергаться дисциплинарным взысканиям, налагаемым постановлениями губернского по земским и городским делам присутствия. Некоторые взыскания (например, удаление от должности) налагались по представлению губернских по земским и городским делам присутствий постановлениями Совета министра внутренних дел, утверждаемых министром. Губернатор имел право возбуждать вопрос об ответственности выборных должностных лиц земского и городского самоуправления, представлять их к награде.

Специальным органом административного надзора за земскими и городскими органами самоуправления являлись губернские по земским и городским делам присутствия. Председательствовал в губернском по земским и городским делам присутствии губернатор. В состав этого органа входили: предводитель губернского дворянства, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города, а также один член по выбору губернского земского собрания из числа гласных.

Губернское по земским и городским делам присутствие рассматривало вопросы законности постановлений и распоряжений управ, ответственности должностных лиц земского и городского самоуправления и другие дела, связанные с деятельностью органов самоуправления. Губернатор вправе был приостановить решение губернского по земским и городским делам присутствия и направить дело министру внутренних дел. Министр либо входил в Правительствующий Сенат с представлением об отмене решения губернского присутствия, либо предлагал губернатору привести его в исполнение.

Контроль губернатора за деятельностью земских и городских органов самоуправления проявлялся также в том, что ряд постановлений, принимаемых представительными органами земского и городского самоуправления, нуждались в утверждении губернатора. Другие постановления могли быть опротестованы губернатором как по мотивам незаконности, так и нецелесообразности в губернское по земским и городским делам присутствие. Если земство считало постановление присутствия незаконным, то оно могло обжаловать его в Правительствующий Сенат.

На уровне волости, отдельных сельских поселений действовали органы крестьянского самоуправления.

Органами сельского общества являлись сельский сход и сельский староста. Ведению сельского схода подлежали прежде всего дела хозяйственные, связанные с владением землей, прием членов общества, вопросы о семейных разделах и др. Кроме того, на сходе выбирались должностные лица (сельский староста, сборщик податей, смотрители хлебных магазинов, сельский писарь и др.), заслушивались их отчеты, а также осуществлялась раскладка податей и повинностей, установление мирских сборов (на общественные расходы) и др. Сельское общество являлось хозяйственной единицей. Волость же представляла собой административную единицу. Территория волости состояла из земель одного или нескольких сельских обществ. В волостях насчитывалось в среднем 20 000 человек.

На волостном управлении лежала забота об исполнении повинностей, возложенных на крестьян, надзор за сельскими должностными лицами и помощь местной полиции.

Органами волостного управления являлись: волостной сход, волостное правление, волостной старшина, волостной писарь, а также сотские, десятские и некоторые другие должностные лица.

Волостной сход состоял из крестьян, избранных от каждого сельского общества, входящего в состав волости, по одному от десяти дворов.

Волостное правление состояло из волостного старшины, сельских старост всех обществ, входящих в состав волости. Волостное правление являлось совещательным органом при волостном старшине.

Сотские и десятские являлись низшими органами общей полиции и состояли в полном распоряжении становых приставов и урядников.

Волостной старшина исполнял решения волостного схода, а также законные требования земских начальников, судебных следователей, местной полиции. Волостной старшина выступал как исполнительный орган “всех установленных властей”, которые в пределах своих полномочий возлагали на него всевозможные поручения. Органами надзора за крестьянскими учреждениями являлись земские начальники'. Положение о земских начальниках было введено в 1889 г. Особенностью правового статуса земских начальников являлось то, что они выступали и как судебные, и как административные органы. Положение установило особый порядок назначения земских начальников: они назначались министром внутренних дел по совместному представлению губернатора и губернского предводителя дворянства.

Земский начальник утверждал в должности волостных старшин, вправе был отстранить от должности всех сельских и волостных должностных лиц. Он проверял списки дел, подлежащих обсуждению на волостных сходах, и мог дополнить их по своему усмотрению. Положение 1889 г. предоставляло также земскому начальнику право подвергать крестьян за неисполнение его законных требований аресту не свыше трех дней и денежному штрафу, а должностных лиц сельского и волостного управления — аресту не свыше семи дней и штрафу.

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. Однако осуществить эту реформу в полной мере не удалось: последовала Октябрьская революция 1917 г.

См.: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. Ч. I. Спб. 1910. С. 270—274.

§ 4. Организация местной власти в советский период

Характер и направленность процессов организации власти на местах в России коренным образом изменились после Октября 1917 г. Был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления. Конечно, сразу одним ударом ликвидировать органы земского и городского самоуправления было нельзя, особенно в тех районах, где новые органы власти — Советы — только еще создавались. С 19 декабря 1917 г. функционировал' даже специальный наркомат по делам самоуправления, который возглавляли левые эсеры. Наркомат местного самоуправления просуществовал всего три месяца и был упразднен после того, как левые эсеры в марте 1918 г. в знак протеста против заключения Брестского мира вышли из состава советского правительства.

К этому времени почти всюду органы земского и городского самоуправления оказались упраздненными. Ликвидация старых органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 г., в соответствии с которым подлежали роспуску городские и земские органы самоуправления, выступающие против Советской власти, а остальные органы самоуправления вливались в аппарат местных Советов, “дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой”.

Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по самой своей природе государством централизованным.

В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила систему местных органов государственной власти, которая включала областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Городские и сельские Советы избирались непосредственно населением. Съезды Советов формировались на основе многостепенных выборов.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы в Российской Федерации, как и в других союзных республиках, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Система съездов Советов была упразднена: все местные представительные органы государственной власти стали именоваться Советами.

Местные Советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти. В СССР насчитывалось свыше 50 тысяч, а в РСФСР — около 28 тысяч местных Советов.

Срок полномочий местных Советов изменялся в процессе исторического развития Советского государства. Согласно Конституции РСФСР 1937 г. местные Советы избирались сроком на два года. Конституция РСФСР 1978 г. установила срок полномочий местных Советов в два с половиной года. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РСФСР в 1989 г. (после принятия соответствующих поправок к Конституции СССР) срок полномочий местных Советов стал пять лет.

Законодательство о выборах устанавливало предельные нормы численного состава местных Советов. Так, в соответствии с Законом РСФСР о выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов (1989 г.) в поселковые и сельские Советы избиралось до 50 депутатов, в районные — до 75 депутатов, а в городские — до 200 депутатов.

Вопросы своей компетенции местные Советы рассматривали на сессиях, которые созывались их исполнительными комитетами. Сессия Совета длилась один день. На время ее работы Совет избирал председателя и секретаря для ведения заседаний сессии. Решения, принимаемые Советом на сессии подписывались председателем и секретарем исполнительного комитета.

Местные Советы избирали из числа депутатов постоянные комиссии для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению местных Советов.

Исполнительными и распорядительными органами местных Советов являлись избираемые ими исполнительные комитеты в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов.

Местные Советы, за исключением поселковых и сельских Советов, образовывали также отделы и управления исполнительных комитетов, которые подчинялись в своей деятельности как Советам и их исполнительным комитетам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления.

Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью.

В своей деятельности депутаты обязаны были руководствоваться общегосударственными интересами, учитывать запросы населения избирательного округа, добиваться воплощения в жизнь наказов избирателей. Депутаты отчитывались о своей работе перед избирателями, коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты. Депутат мог быть отозван по решению большинства избирателей округа.

Избиратели давали наказы своим депутатам, которые должны были учитываться Советами при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета. Однако, как показывала практика, дача наказов зачастую выливалась в пустую формальность вместо действительно делового обсуждения предложений избирателей. Наказы подгонялись под планы, доводимые сверху, или принимались только те из них, которые не приносили больших хлопот. Значительное число наказов отклонялось за неимением у местных Советов средств, необходимых для их осуществления.

Высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов являлся демократический централизм, допускающий формально самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в действительности проявляющийся в жесткой централизации и концентрации государственной власти.

В соответствии с данным принципом в ведении вышестоящих Советов сосредоточивалось нормотворчество и планово-регули-рующая деятельность. Вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих органов государственной власти. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов, которые были им подотчетны и подконтрольны.

Одним из организационно-правовых выражений демократического централизма являлось двойное подчинение исполнительных органов местных Советов: исполнительных комитетов, отделов и управлений. Исполнительные органы были подотчетны местным Советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись соответствующим органам аппарата вышестоящих Советов. Все это преследовало цель обеспечить необходимую степень централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Этот принцип деятельности Советов был сформулирован В.И.Лениным, который развил применительно к Советам положение К.Маркса о Парижской Коммуне как “работающей корпорации” в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы.

Осуществление этого принципа на практике должно было обеспечиваться организационным строением Советов, их местом и ролью в системе государственных органов, правовым статусом их депутатов.

Местные Советы имели собственный исполнительный аппарат, который ими формировался и действовал под их руководством. Наиболее важные вопросы должны были решаться депутатами на сессиях Советов. Кроме того, депутаты избирались в состав исполнительных комитетов, в различные постоянные комиссии Советов, а также вели работу в своих избирательных округах. На сессиях Советов заслушивались отчеты о работе исполнительных комитетов, отделов управлений исполнительных комитетов, постоянных комиссий, других органов, образуемых местными Советами. Местный Совет был вправе рассмотреть вопрос о реализации своих решений и принять необходимые меры в целях их исполнения.

Однако местные Советы так и не обрели качеств “работающих корпораций”, т.е. органов, самостоятельно решающих вопросы местной жизни, фактически реализующих свои конституционные полномочия, позволяющие осуществлять не только нормо-творческую, но и управленческую функцию. Реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных органов, волю которых выполняли Советы.

Важной особенностью организации и деятельности Советов являлось партийное руководство ими, основные направления которого включали: а) выработку политической линии и указаний по основным вопросам, связанным с реализацией Советами политики партии; б) руководство формированием представительных органов, подбор, расстановку, обучение и воспитание кадров, работающих в Советах; в) контроль за деятельностью советских органов по реализации партийных директив.

Местные Советы находились также в зависимости от исполнительных и распорядительных органов. Формально исполнительные комитеты были подотчетны и подконтрольны Советам. Однако практика советской работы была такова, что аппарат исполнительных комитетов видел в депутатах своих общественных помощников. Такое отношение переносилось и на постоянные комиссии, и на Совет в целом. На сессиях практически не выбирались наиболее оптимальные пути решения проблем, а просто утверждались заранее подготовленные решения, в которые не вносились какие-либо существенные добавления и поправки. При этом надо учитывать, что сессия местного Совета проходила в течение одного дня. Поэтому она превращалась в формальную процедуру прохождения подготовленного аппаратом решения. Аппарат исполнительного комитета готовил первую организационную сессию Совета нового созыва, а также по существу и все последующие сессии Совета. Он организовывал и проводил учебу депутатов. Все это способствовало непомерному разрастанию роли исполнительных органов в ущерб выборным.

Необходимо отметить, что 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. Например, профессор М.А. Рейснер, рассматривая развитие советской системы в 1923 г., пришел к выводу: “Мы бесспорно отошли от первоначальной независимости Советов и имеем перед собой тесно связанную и объединенную организацию, которая находится под громадным давлением централизации”. М.А. Рейснер, анализируя взаимоотношения Советов и исполкомов, ставил вопрос: не находятся ли исполкомы перед слишком сильным соблазном известного освобождения от докучного надзора и контроля Советов и подавления последних в пользу расширения своей власти? По его мнению, возрастание роли исполкомов привело к тому, что “совдепия” превратилась в “исполкомию”.

8 конце 80-х годов были предприняты попытки улучшить организационную структуру Советов: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, которые ранее принадлежали исполкомам (подготовка сессий Советов, координация работы постоянных комиссий Советов, учеба депутатов и др.).

Однако разрешить проблемы соотношения функций и полномочий президиумов местных Советов и исполкомов оказалось довольно сложно в изменившихся условиях политической жизни страны. Во многих местных Советах начались затяжные конфликты между президиумами и исполкомами. В ряде случаев Советы стали ликвидировать исполнительные комитеты, делегируя исполнительные и распорядительные функции президиуму Совета.

9 апреля 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. В соответствии с этим Законом основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. На свой территории Советы были вправе координировать деятельность всей системы местного самоуправления. Они образовывали свои органы, определяли их полномочия в соответствии с законами, самостоятельно устанавливали их структуру и штаты. Данный Закон ввел понятие “коммунальная собственность”. К коммунальной собственности относилось имущество, передаваемое безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом за счет принадлежащих ему средств.

6 июля 1991 г. в РСФСР был принят Закон “О местном самоуправлении в РСФСР”, на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, нежели те, что были свойственны советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путем принятия союзного, а затем российского законов о местном самоуправлении, не реформируя по сути прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном ни в организационном, ни, в должной мере, в правовом отношении.

Конституция Российской Федерации 1993 г., признавая и га рантируя местное самоуправление, выступает в качестве важней шей правовой основы дальнейшего процесса становления и развития новой системы местного самоуправления.

§ 5. Становление и основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе

Основные направления развития местного самоуправления предопределяются теми задачами, которые решаются муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Европейской Хартией о местном самоуправлении, законодательством о местном самоуправлении.

Местное самоуправление в системе управления государством и обществом через самостоятельное решение вопросов местного значения реализует следующие задачи:

а) укрепляет основы народовластия;

б) создает условия для обеспечения жизненных интересов населения;

в) проводит мероприятия по социальной защите населения;

г) стабилизирует политическую систему;

д) готовит кадры для муниципальных органов'. Важнейшей задачей является развитие местной, муниципальной демократии, создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления, как необходимого условия обретения Россией качеств правового демократического государства.

Муниципальное право призвано создать необходимые правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления, самостоятельного решения населением всех вопросов местного значения, развития форм и институтов прямой демократии. “Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления, — гласит Европейская Хартия о местном самоуправлении, — обеспечивает эффективное, и, одновременно, прибли

женное к гражданину управление”. Органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность перед населением, формы и порядок наступления которой определяются нормами муниципального права.

Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать интересы и права человека и интересы региональные, общегосударственные. Конституция Российской Федерации утверждает приоритет прав и свобод личности, которые должны определять смысл и содержание как органов государственной власти, так и выборных и других органов местного самоуправления.

Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. “Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Оно — тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей”'.

В рамках Совета Европы, членом которого Российская Федерация стала в 1996 г., получил признание принцип субсидиарнос-ти — общий принцип институциональной организации власти и управления. “Основополагающая идея, стоящая за принципом, заключается в том, что политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество и составляющие его группы, начиная от индивидуумов до семьи, местных общин и других более крупных групп, не в состоянии удовлетворить различные потребности”2. Данный принцип нашел свое отражение в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Местное самоуправление представляет собой уровень политического участия и решения вопросов, наиболее, близко расположенный к гражданину. Принцип же субсидиарности предполагает, что “решения принимаются как можно ближе к гражданину”. Все, что можно решить на местах, не должно передаваться на вышестоящий уровень власти. При этом ответственность органов местного самоуправления должна определяться с учетом экономических, финансовых и иных возможностей. Ведь не все местные сообщества одного и того же уровня из-за неравенства условий могут в равной мере решать свои проблемы. В соответствии с принципом субсидиарности финансово-слабые местные сообщества должны быть защищены путем создания механизмов финансового перераспределения.

Особое значение для принципа субсидиарности имеет статья 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении, устанавливающая, что “при делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспосабливать их осуществление к местным условиям”. Кроме того, при планировании и принятии любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, центральным органам власти необходимо консультироваться с местными органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Можно заключить, что проблемы распределения полномочий между местными и вышестоящими органами власти, приближения, насколько это возможно, процесса принятия решений к гражданину, взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти, участия местных властей в определении их собственных полномочий, решение которых предполагает реализация принципа субсидиарности, определяют важное направление развития муниципального законодательства в нашей стране.

Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов констатируются в Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г., требуют перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны государственных органов исполнительной власти к законодательному регулированию, методической поддержке местного самоуправления и формированию органами государственной власти субъектов Российской Федерации эффективной системы контроля за соответствием федеральному законодательству и законам субъектов Российской Федерации решений, принимаемых органами местного самоуправления'.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. значительно расширили полномочия субъектов Российской Федерации в области правового регулирования вопросов местного самоуправления. Центр тяжести правового регулирования местного самоуправления сместился на уровень субъектов Российской Федерации, которые должны принять достаточно большое количество законодательных актов, затрагивающих многие сферы организации и деятельности местного самоуправления. В силу этого особое внимание на федеральном уровне должно быть уделено созданию системы правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность органов государственный власти. Система гарантий должна обеспечивать организационную самостоятельность местного самоуправления, их экономическую самостоятельность в решении всех вопросов местной жизни, реальное равноправие муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с государственными органами.

Наряду с формированием правовой основы местного самоуправления, закреплением его правовых гарантий, разграничением финансовых и материальных средств между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской федерации и органами местного самоуправления важную роль в развитии реального и эффективного местного самоуправления играет создание системы кадрового и информационного обеспечения местного самоуправления.

Объективной потребностью правового обеспечения местного самоуправления является развитие муниципального права.

Формирование и развитие местного самоуправления, муниципального права в Российской Федерации осуществляется с учетом не только отечественного опыта организации местной власти, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта. Особое значение для становления и развития местного самоуправления, его правового регулирования имеет Европейская Хартия о местном самоуправлении. Ее значение для развития местного самоуправления и муниципального права в России состоит в следующем:

В Хартии обобщен лучший европейский опыт, который может быть использован в России;

Хартия показывает роль местной демократии, местного самоуправления в управлении государством и обществом, которое выступает в качестве одной из основ демократического, правового государства. Развитие местной демократии, местного самоуправления обеспечивает стабильность в обществе, привлечение граждан к решению вопросов их жизнедеятельности;

Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России — члена Совета Европы. Значение этого факта в том, что муниципальные образования получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии;

Хартия — это документ, который отражает ценности, объединяющие народы всех государств. Благодаря Хартии, Конгрессу местных и региональных властей Европы возможность эффективно взаимодействовать получили не только государства, их центральные органы, но и население, граждане в лице своих органов местного самоуправления.

Таким образом, Хартия дает мощный толчок развитию местной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оптимальных и эффективных форм самоуправления с учетом лучшего европейского опыта.