**содержание**

ВСТУПЛЕНИЕ 3

Часть I. История 5

§1. ДО XIX ВЕКА 5

§2. ЗЕМСКАЯ И ГОРОДСКАЯ РЕФОРМЫ XIX ВЕКА 8

§3. НАЧАЛО XX ВЕКА — ПОПЫТКИ РЕОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ 15

§4. ОТ САМОУПРАВЛЕНИЯ К СОВЕТАМ 20

§5. ДОЛГОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ 22

Часть II. Современное правовое регулирование 25

§1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН РОССИИ 25

§2. ОПЯТЬ В СЕРЕДИНЕ ПУТИ 28

§3. ЗАДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ 33

§4. НА СТЫКЕ ИНТЕРЕСОВ 38

§5. ПРАВО НА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ 42

§6. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР 53

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 58

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. МАТЕРИАЛЫ К БИБЛИОГРАФИИ (1990-97 гг.) 59

ВСТУПЛЕНИЕ

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть прежде всего созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

История России свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью централизованной структуры власти и управления, обречены на провал.

В своей книге "Земство и земская реформа" (1918 г.) Б.Б. Веселовский писал: "При крепостном праве, до 60-х годов прошлого века, Россия управлялась всецело чиновниками и помещиками, которых Николай I называл своими полицмейстерами... Несовершенства такого управления и таких порядков становились все яснее и яснее по мере того как жизнь развивалась и русское государство должно было равняться по другим цивилизованным государствам... Приходилось подумать, как улучшить это управление. И уже в начале ХIХ века правительство стало составлять разные проекты, как исправить дела местного управления... Составлялись секретно разные проекты, как бы ослабить гнет крепостного права, однако боялись поступить решительно - боялись восстания крестьян, боялись повредить и интересам помещиков. Но жизнь делала свое дело и в конце концов пришлось отказаться от крепостного права (реформа 19 февраля 1861 г.). Одновременно с этим был поставлен и вопрос, как улучшить управление на местах. При крепостном праве нельзя было улучшить местное управление; упразднение же крепостного права сразу выдвинуло и вопрос о таком улучшении"[[1]](#footnote-1).

Те же проблемы существовали и в городской жизни: "Город без одобрения администрации не может ступить... ни одного шага, и в этом, конечно, нужно видеть главную причину отсталости наших городов в деле благоустройства. По существу своему понятие о самостоятельности местного самоуправления несовместимо с предоставлением администрации права утверждать или не утверждать должностных лиц, а тем более - назначать их по своему усмотрению. Если органы городского самоуправления могут самостоятельно управлять делами города, то им должно быть предоставлено и право выбирать подходящих лиц для выполнения своих предначертаний"[[2]](#footnote-2).

Уже в XIX веке специалистам было ясно, что при таком способе управления граждане перестают быть субъектами управленческой деятельности, превращаясь в пассивные, а в некоторых случаях, и в активно противодействующие объекты (как это было со столыпинской реформой). Ни то, ни другое не способствует эффективному функционированию государства, а главное, реализации прав и свобод граждан.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

Наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, иногда в менее заметной мере проявлялась и третья - становление и развитие местного самоуправления. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ.

Часть I. История

Обращаясь к истории Российского государства, мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны быть решены государством и обществом.

§1. ДО XIX ВЕКА

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия "земским" и "губным" старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

ХVII век объявил войну реформам ХVI столетия, сведя на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. "Коронные" чиновники - воеводы вытеснили "выборных людей" ХVI века и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов.

В 1708 году Петром I было создано восемь губерний, а к концу царствования число их дошло до двенадцати. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников - местное общество не принимало в нем никакого участия. Таким образом, петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма, главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание. Для обеспечения эффективности и стабильности финансовых поступлений в казну в каждой губернии выбирался совет ландратов (ландратские коллегии были перенесены Петром из Остзейских провинций), которые вместе с губернатором обсуждали и решали также и губернские дела. То или другое решение принималось большинством голосов, причем должен был подчиняться этому большинству и губернатор.

На практике петровский указ о выборности ландратов остался реформой на бумаге: оставаясь выборными по закону, ландраты фактически превратились в собрания чиновников, назначаемых губернатором и подчиненных ему.

С 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Таким образом, Петром был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности - все это возлагалось на администрацию. Такая задача ввиду ее сложности и разнообразия оказалась не по плечу полицейско-приказной структуре управления. Попытки Петра регламентировать и упорядочить русскую жизнь, подчинив окраины крепкой центральной власти, потерпели крушение. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками на каждом шагу, Петр обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность утратила свою независимость от коронной администрации и всецело подчинилась ее влиянию.

К Петру же восходят и первые попытки устройства на новый лад, по западноевропейскому образцу, городской жизни. В 1699 году им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718-1724 гг. они были заменены магистратами. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин. Как и земские избы, магистраты являются почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми. На них возлагалась обязанность наблюдения как за раскладкой государственных сборов и пошлин, так и за их сбором. Кроме того, на магистраты предполагалось возложить наблюдение за внутренним порядком и благоустройством в городе, однако в действительности это осуществлено не было.

Что касается прав, предоставленных магистратам, то они были очень скромны. Главным из них было право раскладки податей и повинностей, осуществляемое через старост и старшин с согласия всех граждан. Но права самообложения и самостоятельного расходования собранных сумм магистраты не получили. Число членов магистрата зависело от того, к какому разряду принадлежал данный город. В городах первого разряда магистраты состояли из четырех бурмистров и одного президента, стоявшего во главе их, а в городах последнего (пятого) разряда коллегиальное учреждение заменялось единоличной должностью бурмистра. Выбираемые населением члены коллегиальных присутствий поступали в полное распоряжение центральной правительственной власти, и все значение выборов сводилось лишь к тому, что "население должно было поставлять для правительства из своей среды исполнительных агентов с ручательством за их исполнительность"[[3]](#footnote-3).

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце ХVIII века при Екатерине II; эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II заставили бесчисленные злоупотребления администрации и широко распространившееся недовольство населения. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату; городские обыватели по одному от города; прочие сословия и звания по одному от своей провинции.

Выборы депутатов и вручение им наказов происходили под руководством выборного предводителя для дворянских обществ и выборного головы для городских. Во всех наказах высказывалась вполне определенная мысль о необходимости образования местного самоуправления с участием общественных сил и об ограничении широких полномочий коронных чиновников. Результатом такого социального заказа стало появление наиболее значительных до второй половины ХIХ века законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи: Учреждение о губерниях (1775-1780 гг.) и Жалованная Грамота на права и выгоды городам Российской Империи (Городовое Положение) (1785г.).

Наиболее важные реформы нашли свое отражение в первой части "Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи", изданной 7 ноября 1775 г. Империя делится Учреждением о губерниях на крупные местные единицы губернии, а те в свою очередь на более мелкие - уезды. Учреждение касается также городов и посадов. Екатерина хотела дать особый устав и крестьянству, но не успела этого сделать, так что волости и сельские общества не затрагиваются ее законодательством. Для заведования местным благоустройством законодательство Екатерины создало всесословный "Приказ общественного призрения". Дворянство было признано местным обществом - корпорацией, причем территориальными пределами этого общества были признаны границы губернии. Оно получило право периодических собраний, выбирало из своей среды: губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять заседателей верхнего земского суда, уездного судью и заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда. Подобным образом 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[[4]](#footnote-4). Разделив империю на губернии и уезды, поставив во главе губерний наместников и создав органы местного самоуправления, где заседали наряду с коренными чиновниками и местные выборные люди, Екатерина стремилась провести принцип децентрализации власти и создать отдельные самоуправляющиеся единицы на местах. В статьях Жалованной Грамоты городам впервые устанавливалось в русском городе всесословное "общество градское", которое должно было включать в себя всю совокупность постоянного населения города, и принадлежность к которому обуславливалась не сословным положением, а известным имущественным цензом. "Общество градское" должно было избирать из своего состава всесословную думу, которой вверялось заведование городским хозяйством. Общая дума избирала затем из своей среды так называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболее интенсивная деятельность по заведованию текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных, по одному от каждого из шести разрядов городского общества. Ведению шестигласной думы подлежал тот же круг дел, что и для общей думы; разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных и трудных вопросов, а первая учреждалась для повседневного отправления текущих дел. По ст. 167 Городового Положения предметы ведомства думы распределены по восьми рубрикам: 1) прокормление и содержание городских жителей, 2) предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями, 3) сохранение в городе мира, тишины и согласия, 4) наблюдение порядка и благочиния, 5) обеспечение города привозом необходимых припасов, 6) охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов, 7) приращение городских доходов, 8) разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям. На практике, однако, распорядительная роль думы оказывалась гораздо более узкой, чем было намечено в Городовом Положении.

Кроме указанных органов Положением 1785 г. устанавливается также еще так называемое "собрание градского общества", на котором могли присутствовать все члены градского общества, но право голоса, как и пассивное избирательное право, имели только горожане, достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили не менее 50 рублей, т.е. в сущности лишь купцы первой и второй гильдии. В компетенцию этого собрания входило: выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и "совестного" суда (посословные суды, существовавшие до 1828г.), старост и депутатов; представление губернатору своих соображений "о пользах и нуждах общественных"; издание постановлений; подача ответов на предложения губернатора; исключение из городского общества гражданина, опороченного по суду или запятнавшего себя "всем известными пороками" и некоторые другие вопросы.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем - и в остальных городах Империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов градского общества и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых "городовых старост".

При первом знакомстве с Жалованной Грамотой городам - она производит впечатление широко задуманной реформы, однако в действительности результаты ее, как и реформы, заложенной в Учреждении о губерниях, оказались довольно жалкими. Местное самоуправление времен Екатерины постигла та же участь, какой подверглись петровские ландраты и земские комиссары. Вместо того, чтобы подчинить администрацию контролю местных выборных органов, Учреждение о губерниях, наоборот, предоставляет привыкшей к власти и произволу бюрократии право контроля и руководства над молодыми, вновь созданными учреждениями, в связи с чем роль новых органов самоуправления оставалась крайне незначительной вплоть до реформы 1864 года, когда были введены земские и новые городские учреждения.

Но, несмотря на это, значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра, при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самодеятельности, в общем сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам: "Учреждение о губерниях Екатерины II нельзя не назвать основным законодательством по нашему местному управлению", - отмечал А.Д. Градовский.[[5]](#footnote-5)

Именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российского муниципального права.

§2. ЗЕМСКАЯ И ГОРОДСКАЯ РЕФОРМЫ XIX ВЕКА

Сразу же после отмены крепостного права, крестьянское общественное устройство в сельской местности (по Положению 1861 г.) представляло из себя сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, в пределах компетенции сельского общественного управления, так и административно-полицейским (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

"Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях" для контроля крестьянского управления и разрешения возможных недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворяющие определенным имущественным условиям. Мировые посредники в дальнейшем приобрели немалое влияние в земских учреждениях. Этому способствовало то, что они выступали и земскими гласными, и начальниками крестьянского самоуправления, имеющими возможность оказывать давление на выборы гласных из крестьян.

Волостное и сельское самоуправление при таких условиях развития не получило. Основным недостатком крестьянского самоуправления было сохранение сословного принципа в его формировании. Органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, так и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению. Массовое недовольство крестьян своим положением, осознание местным дворянством бедственного состояния дел в губерниях привело к всплеску политической и общественной активности, ответным репрессиям административного аппарата, открытой борьбе противостоянию на всех уровнях власти, включая правительство и императорский двор. Результатом явилось утверждение Александром II компромиссного Положения о земских учреждения, которое, после опубликования 1 января 1864 года, в течение нескольких лет было распространено на тридцать четыре губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. Комиссии эти составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательных съездов. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией, под предводительством губернатора. На первом земском собрании выбиралась управа, которая должна была к первому очередному собранию представить свои соображения по различным сторонам хозяйства и вступить в заведование капиталами, принадлежавшими дореформенным учреждениям.

Положение 1864 г. делило избирателей на 3 курии:

1. землевладельцев всех сословий,

2. горожан - собственников недвижимого имущества в городе,

3. сельских обществ.

Выборы производились раздельно: от первых двух курий проводились на съездах их представителей. На съезде представителей первой курии могли присутствовать крупные и средние помещики. Мелкие землевладельцы выбирали из своей среды уполномоченных. На съезде представителей второй курии присутствовали домовладельцы, фабриканты, заводчики, купцы и другие состоятельные горожане. В выборах не могли принимать участия: а) лица моложе 25 лет; б) судившиеся и не оправданные судом; в) отрешенные от должности; г) состоящие под судом и следствием; д) признанные несостоятельными; е) исключенные из духовного ведомства.

Выборы гласных от крестьян были многоступенчатыми: сначала сельские общества посылали своих представителей на волостной сход, на волостных сходах избирали выборщиков, а затем из их среды выбирали установленное количество гласных уездного земского собрания.

Из статистических таблиц, приведенных в книге М.И. Свешникова "Основы и пределы самоуправления", видно, что число гласных в разных уездах было не одинаково. Даже в пределах одной губернии разница могла составлять 4-5 раз. Так, в Воронежской губернии земское собрание Бирючинского уезда состояло из 61 гласного, а Коротоякского уезда - из 12 гласных[[6]](#footnote-6).

Если на съезде количество избирателей не превышало число лиц, которых надо было избирать, то все съехавшиеся на съезд признавались гласными земского собрания без проведения выборов. Избирались гласные на 3 года.

После избрания гласных, чаще всего осенью, собирались уездные земские собрания, на которых обычно председательствовали уездные предводители дворянства. На первом заседании уездные гласные избирали из своей среды губернских гласных: от 6 уездов - 1 губернский гласный. В состав губернских земских собраний входили предводители дворянства, председатели управ всех уездов, 2-3 чиновника от казенных и удельных имений. Т.о., более высокое звено земского самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов.

Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства. Для текущей работы и уездные, и губернские собрания избирали Управы в составе 3-х человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4-х - в уездах, до 6-8 - в губерниях).

В основу Положения 1864 г. был положен принцип имущественного ценза, причем на первый план выдвигались интересы дворян-землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мало. Преобладающее влияние на местные дела было предоставлено дворянству.

Когда в Государственном Совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии П.А .Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что "первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства - есть лишь создание формы, которая, засим, по указанию опыта, будет наполняться соответствующим содержанием"[[7]](#footnote-7).

Результатом работы комиссии стало законодательное определение функций земств. Земские собрания получали в свое ведение по преимуществу дела местного хозяйства, являясь, по определению Валуевской комиссии, местными хозяйственными общественными союзами.

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что ведению земских учреждений подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. При этом по Земскому Положению все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земства. Но и без того небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казною и земством. На основании временных правил все государственные повинности были изъяты из компетенции земства. Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений находились: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; д) содержание местных по крестьянским делам учреждений; е) содержание статистических комитетов.

Земство располагало очень скудными средствами. Главным источником новых доходов являлось право облагать земских налогоплательщиков новыми налогами. При всяком улучшении, которое предпринималось земством, за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этой сфере компетенция земства была ограничена: право земства на обложение торгово-промышленных предприятий было значительно урезано Временными Правилами; для новых налогов оставались одни земли, хотя земли и без того несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Участие земских учреждений в народном образовании, в создании условий народного здравоохранения было допущено только в хозяйственном отношении, т.е. земство могло ассигновать известные суммы на дело народного образования и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имело права. К хозяйственным делам, на которые распространялась компетенция земства, относились также дела по взаимному страхованию и по развитию торговли и промыслов.

Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью: многие постановления земств, заключения займов, проекты смет требовали утверждения губернатором или министром внутренних дел. Каждое постановление могло быть опротестовано губернатором. Дела по таким протестам в последней инстанции решались Сенатом. Наконец, оставляя местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений и тем лишая земство исполнительной власти, закон 1864 г. еще более обессилил их. Для взыскания принадлежавших земству сборов оставался лишь один путь - обращение "к содействию" местной полиции, что не всегда обеспечивало проведение в жизнь земских распоряжений.

В начале 60-х годов правительство относилось еще довольно благосклонно к деятельности земских собраний, не смотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией - с другой. Но уже в начале 1866 г. появились угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, ограничивающий право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств. Циркуляром от 17 мая 1866г. разъяснялось, что земства не имеют права "облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны". Циркуляры подготовили почву для появления закона 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.А.Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний[[8]](#footnote-8)8. Выработка закона 21 ноября совершалась в полной тайне и в печати не было об этом никаких известий; издание закона совпало с проведением очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств.

13 июня 1867 г. был издан закон, еще более стеснивший земскую деятельность, т.к. земские доклады, журналы и т.д. должны были теперь проходить губернаторскую цензуру. Кроме того, закон 13 июня значительно расширил власть председателя и запретил земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом. Отныне печатание постановлений и земских речей допускалось только с разрешения губернатора - для земских изданий была также установлена предварительная цензура. Вскоре последовало новое существенное стеснение для земской деятельности: Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.

Несколько лучшая судьба сложилась у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы состоянию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. Т.о., каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в казну города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.

К недостаткам Положения 1870 г. можно отнести заимствование прусской трехклассной избирательной системы. Согласно закону, все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем они делятся на три разряда. К первому разряду причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе одну треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму - следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов; к третьему - все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу.

Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий - тысячи, т.е. основную массу городского населения, и тем не менее каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей. Неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разряда составляла 65 раз(!).[[9]](#footnote-9)

Что же касается внутренней организации городского управления, то она была достаточно рациональной. Распорядительные функции были предоставлены городской думе, исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой, стала управа. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией. Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и преданы суду. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города). Городской голова, как правило, занимал руководящее место не только в управе, но и являлся также председателем думы. К.А. Пажитнов отмечал: "Такой порядок нельзя, однако, считать правильным, т.к. он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику действий управы; более целесообразным поэтому является предоставление думе права выбирать из своей среды особого председателя"[[10]](#footnote-10).

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия. В состав губернского по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А.Головачев замечал по этому поводу: "У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... У нас забывают, что вопросы, возникающие в административной практике, т.е. вопросы о так называемых пререканиях о пределах власти и законности административных распоряжений суть также вопросы о праве и, как таковые, подлежат разрешению судебных мест. ... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, т.к. все вопросы, в случае замеченной незаконности действий Городского Управления или жалоб и пререканий, могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном".[[11]](#footnote-11)

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце ХIХ - начале ХХ веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи ХVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов ХIХ столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. "Русское самодержавие, - писал М.Н.Катков, не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. ... Самое главное - устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление".[[12]](#footnote-12)

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и, благодаря изменению ценза, еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую - прочие избиратели и юридические лица, в третью - крестьяне. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ (с 1990 г.). Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%.[[13]](#footnote-13)

Но, увеличив количество гласных дворян, новое Положение вместе с тем уменьшило общее число гласных более чем на 30 %: от каждого уезда число гласных было уменьшено на одного, причем каждый уезд должен был иметь не менее двух губернских гласных.

Новое Земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По положению 1890 г. были лишены избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст.124), и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы. Ст.87 предоставила губернатору право останавливать исполнение постановлений собрания не только в случаях формальных нарушений закона, но и тогда, когда он усматривал, что данное постановление "не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения" (принцип целесообразности).

Из положительных приобретений, привнесенных Положением 1890 г., необходимо отметить: а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз); б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов, по которым земства могли издавать обязательные постановления ; в) восстановление почти в полном объеме права земств на бесплатную пересылку корреспонденции. К ограничительным же мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных, помимо губернского земства, ходатайств перед Правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен только законом от 2 февраля 1904 г.

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5% - 2% всего городского населения). Вместе с тем сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения и во внутреннем устройстве органов городского управления: управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена. "Есть ли что-либо ненормальнее такого положения вещей!" – горестно восклицал по этому поводу К.А.Пажитнов. "Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова..."[[14]](#footnote-14). Реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Если Городовое Положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который существовал в городах Западной Европы, то законы 1890-1892 гг. внесли такое ограничение избирательного права и такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство.

Реально действующее земство не продержалось и 25 лет... Официозные "Московские Ведомости" тех лет писали: "Земство нужно только нашим конституционалистам, лелеющим мечту вырастить из этого чахлого растеньица большое и ветвистое дерево, а местное благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов".

Однако нельзя не признать, что к концу 70-х годов наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний[[15]](#footnote-15). Исполнение земских дел в управах, при отсутствии должного контроля со стороны гласных, принимало все более формальные формы, не связанные с решением реальных проблем населения. Земства быстро превращались в еще одну "начальственную" надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения.

К концу ХIХ века тревоги "смутных" 60-80-х годов были забыты. Формальное земство демонстрировало "верноподданичество". Крестьянский мир, ведомый земскими участковыми начальниками, заменившими в 1889 году разнобой деревенского самоуправления, освобожден был от "тягот" неприжившейся демократии. Государственный механизм работал как часы. По крайней мере так казалось царскому двору и хотелось правительству. Тем более, что источник "смут и потрясений" - местное сообщество - было, благодаря усилиям администрации Александра III, сведено на нет. При таких условиях думать о реформе земского и городского самоуправления по расширению его прав и демократизации не приходилось.

§3. НАЧАЛО XX ВЕКА — ПОПЫТКИ РЕОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача "установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог восприять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей".

С открытием деятельности новых законодательных органов вопрос о реформе земского и городского самоуправления был выдвинут на первый план. Отдельными указами 1905-1913 гг. были урегулированы некоторые частности (указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях 5 октября 1906 г., указ о введении земства в западных губерниях от 12 марта 1912 г., принятие в 1912 г. Государственной Думой законопроекта о введении Городового Положения в Царстве Польском, так и не рассмотренного Государственным Советом), однако вопрос так и не вышел из стадии составления проектов и их обсуждения. Ни первая, ни вторая Государственная Дума не успела дойти до рассмотрения вопроса о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска, хотя во вторую Думу был внесен правительством проект положения о поселковом и волостном управлении, кадетами - о выборах земских гласных, а министерством внутренних дел подготовлялся к внесению в Думу также проект общей земской реформы. Все проекты сходились в одном - необходимости учреждения первичной земской единицы (у правительства - поселок, волость, у кадетов - "участковое земство") в целях включения в самоуправление основного числа граждан Российской Империи.

После роспуска второй Государственной Думы правительство переработало, значительно ухудшив, свои проекты о поселковом и волостном управлении и в конце 1908 г. внесло их в третью Государственную Думу. На обсуждение проекта волостного управления ушло в комиссиях и в Думе целых три года; что же касается проекта поселкового управления, то он так и застрял в комиссии, не поступив на обсуждение Думы. Принятый Думой с большими спорами и волокитой законопроект о волостном земском управлении, как и законопроект о введении Городового Положения в Царстве Польском, перешел затем в Государственный Совет, где и пролежал без рассмотрения до 1914 года, когда на первый план вышли совсем другие, военные проблемы ...

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив прав их учреждений, была предпринята Временным Правительством.

3 марта 1917 г. Временное Правительство приняло Декларацию, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было созвано Особое совещание по реформе местного самоуправления при министерстве внутренних дел под председательством С.М.Леонтьева. Начав работу 26 марта, совещание за 6 месяцев выработало основной пакет документов, большинство из которых получили утверждение Временного Правительства. Вот перечень важнейших документов, принятых за 6 месяцев (с 26 марта по 26 сентября 1917 г.).

По реформе городского и организации поселкового самоуправления:

1.Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (утверждено 15 апреля).

2.Наказ о производстве городских выборов (3 мая).

3.Преобразование 41 поселения в городские, с введением Городового положения (30 мая).

4.Городовое Положение (9 июня).

5.Введение Городового Положения в дворцовых городах (26 мая и 14 июня); в городах Туркестана и в Темире Уральской области (14 июня).

6.Положение о поселковом самоуправлении (15 июля); Наказ по поселковым выборам и Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа).

7.О порядке выделения городов из земств (сентябрь).

По реформе губернского и уездного, организации волостного земства:

1.Постановление о выборе уездных и губернских гласных в 43 губерниях Европейской России (21 мая и 11 августа) и Положение о волостном земстве в тех же губерниях(21 мая).

2.Положение о Всероссийском Земском Союзе (7 июня) и Земское Положение (9 июня).

3.Наказ о производстве выборов волостных гласных в 43 губерниях Европейской России (11 июня) и Наказ о производстве выборов уездных и губернских земских гласных в тех же губерниях Европейской России (17 июня).

4.Введение земства в Архангельской губернии (17 июня), в Сибири (26 августа), в Степном крае (17 июня), в Туркестане (1 июля), в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (30 марта и 22 июня), в Калмыцкой степи (1 июля) и в Киргизской орде Астраханской губернии (5 августа), в инородческих частях Ставропольской губернии (1 июля), в Измаильском уезде Бессарабской губернии (1 июля), в области Войска Донского (10 августа), Виленской и Ковенской губерниях (26 июля), в Камчатской области (26 августа).

5.Выборы волостных земских гласных в Виленской и Ковенской губерниях (26 июля).

6.Положение о губернских и уездных комиссарах (19 сентября).

По организационному и финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления:

1.Постановление о союзах, товариществах и съездах земств, городов и поселков (23 июня).

2.Положение о милиции (17 апреля) для Петрограда, Москвы, Киева и Одессы (29 июня).

3.Административные суды и их штаты (30 мая).

4.О реформе воинских присутствий (5 августа).

5.О гарантировании займов городов и земств (8 августа).

6.О преобразовании кассы городского и земского кредита в банк (14 сентября) и Об улучшении городских и земских финансов (21 сентября) и многие другие документы.

Одновременно были разработаны и переданы на места для обсуждения проекты нормативных документов:

1.О мировых посредниках.

2.О составлении городами планов и Об образовании в крупных городах домовых комитетов.

3.Об основах земской реформы и переделе губерний и уездов в Закавказском крае; О введении земства в Тверской и Кубанской областях и О земском самоуправлении для русских поселенцев Урянхайского края.

Таким образом, реформа охватила следующие группы вопросов:

1) Преобразование на демократических началах городских выборов, с введением Городового Положения (в ряде городов впервые), пересмотр действовавшего Городового Положения, с устранением опеки и подавления самостоятельности городских самоуправлений; улучшение городских финансов и кредита для городов; учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов. Наконец, более крупные города были выделены из земств и городам предоставлены самые широкие права вступать в союзы с городами и земствами.

2) Создавалось поселковое самоуправление (напоминавшее прежнее упрощенное городское устройство).

3) Преобразовывались на широких демократических началах губернские и уездные земства, вводилась мелкая земская единица (волостное земство); было изменено Земское Положение, с устранением административной опеки и подавления самостоятельности земства; улучшены земские финансы и кредит для земств, земствам предоставлено было самое широкое право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами. Наконец, земство вводилось почти повсюду в стране - с отличиями, вызванными местными особенностями.

4) Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Вводились административные суды, призванные охранять законность, готовилось преобразование губернского и уездного управления.[[16]](#footnote-16)

Остановимся на наиболее важных положениях реформы.

Выборы в волостное земство осуществлялись, как правило, по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем.

Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские города не выбирали гласных в уездное земство, т.к. сами приравнивались по правам к уездному земству. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или городскими думами.

В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей государственных ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на 1 год. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные - по мере надобности.

Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом и имели право на профсоюзную деятельность.

Земство получало новое место и значение в общем строе государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах. К новым функциям местного самоуправления были отнесены: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведование милицией.

Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства. Он выражался в форме протестов, вносимых в административный отдел окружного суда. Протесты допускались лишь в случае нарушения закона.

Закон 22 сентября предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливалась надбавка в пользу земств к государственному подоходному налогу; устанавливалось обложение сельских построек, разрешалось устанавливать ряд новых сборов.

Закон 17 июня определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом 19 сентября касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита.

15 июля было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

Задача охраны порядка и безопасности становилась, по закону 17 апреля о милиции, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции - одной из категорий земских служащих. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Начальник отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции. Он сам выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками милиционеров. Милиционером, по закону, мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.[[17]](#footnote-17)

Особое внимание было уделено коллективной деятельности земских и городских учреждений. В предыдущие десятилетия стремление земских учреждений объединяться для развития своей деятельности в союзы и товарищества всячески тормозилось властью из опасения политического объединения земств. Однако жизнь брала свое и такие земские союзы стали возникать с конца 90-х годов, в виде товариществ земств по закупке сельскохозяйственных машин и т.п. В 1906 г. правительство признало наконец за земствами право образовывать такие товарищества, но только такие. Тем не менее во время Японской войны 1904-1905 гг. явочным порядком возникла Общеземская организация, занявшаяся помощью больным и раненым воинам, а после войны - продовольственной помощью населению неурожайных мест. В 1906 г. возникла и переселенческая областная земская организация (при Полтавской губернской земской управе), для помощи переселенцам в Сибири. Наконец, с началом мировой войны, земства образовали явочным порядком Всероссийский земский союз, который, объединившись с подобным Городским союзом, образовал мощнейшее в стране объединение - "Земгор", работавшее на оборону и снабжение армии и создавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий. Правительство упорно отказывалось признать его законом и лишь как бы терпело его до поры. Официально не запрещенные съезды земствам удавалось устраивать также с большими препятствиями.

Подготовленный же по поручению Временного Правительства Проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земских учреждений и, что представляется наиболее важным, - различия между такими объединениями, исходя из функций и целей их создания. При этом право на создание того или иного вида объединения предоставлялось губернским, уездным и волостным земским учреждениям, а также городским и поселковым управлениям на основании постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум.

Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, то есть для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей. Союзы могли создаваться как общие - по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные – по отдельным отраслям их ведения. Таким союзам могли передаваться все права земских собраний и городских дум, за исключением права налогообложения и издания обязательных для населения постановлений. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, могли созываться Съезды их представителей. Состав и порядок созыва Съезда определялся учреждениями, принявшими решение о его созыве. 7 июня 1917 года на заседании Временного Правительства было утверждено Положение о Всероссийском Земском Союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями, а также иные мероприятия по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Для реализации поставленных задач Земскому Союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, издавать и распространять печатные материалы. Управление Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами.

Грандиозная работа по созданию муниципального законодательства была проведена в кратчайшие сроки. Иллюстрацией интенсивности работы может служить, например, тот факт, что заседание Временного Правительства, утвердившее вышеупомянутое Положение о Всероссийском Земском Союзе, началось, согласно Журналу заседаний ? 101 от 7 июня 1917 года, в 21 час 45 минут.[[18]](#footnote-18)18

Благодаря этому незаметному титаническому подвигу российских законодателей: Н.Н.Авинова, Б.Б.Веселовского, В.Н.Твердохлебова, Д.Д.Протопопова, В.Н.Шретера, А.А.Станкевича, И.Ф.Цызырева, Н.М.Тоцкого, Д.И.Калистова, А.В.Терского, Н.Н.Виноградовского, А.А.Буртова и других, созданное законодательство по всеохватности вопросов и их глубочайшей проработанности выстраивалось в новую для России и для мировой юридической мысли отрасль права - право муниципальное.

Необходимо все же заметить, что решение задачи создания такого законодательства вряд ли было бы осуществлено в столь короткие сроки, если бы не огромный опыт и многочисленные проекты, накопленные земцами в ходе бесконечных попыток реформировать устройство российской местной жизни в последние десятилетия существования Российской Империи.

Однако всем этим начинаниям не суждено было сбыться и на этот раз.

§4. ОТ САМОУПРАВЛЕНИЯ К СОВЕТАМ

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то, что одни из первых декретов Временного Рабочего и Крестьянского Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления: "О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле" (опубликован 28 октября 1917 г.), "О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса" (опубликован 30 октября 1917 г.), "О волостных земельных комитетах" (постановление Наркомата земледелия от ноября 1917 г.), вскоре стало ясно, что новая власть не уживется с прежней системой "патриархальных добродетелей". В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И.Ульянова-Ленина был опубликован декрет "Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению", образовываемого для благой цели "объединения деятельности всех городских и земских учреждений". Вновь созданному ведомству из Комиссариата внутренних дел были переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, так и не ставшая Банком, и другие относящиеся к местному самоуправлению учреждения.[[19]](#footnote-19)

24 декабря 1917 г. последовало обращение народного комиссариата по внутренним делам ко всем советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов "Об организации местного самоуправления", где Советы призывались смелее и решительнее брать решение местных вопросов в свои руки"[[20]](#footnote-20). А Декретом СНК от 27 декабря 1917 г. состав Земского Союза был распущен, сам Союз ликвидирован и образован комитет по роспуску земств вообще. С этого времени земские учреждения, по сути дела, прекратили свое существование на всей территории, контролируемой большевиками. Многие земские деятели оказались в рядах Белой армии. На территориях, ею занятых, еще несколько лет активно функционировало земство. 30 ноября – 8 декабря 1918 г. в Симферополе прошел Съезд земских и городских самоуправлений Юга России, который пытался взять на себя "работу над объединением России и установлением демократической государственности"[[21]](#footnote-21); но в течение нескольких последующих лет почти на всей территории бывшей Российской Империи установилась власть Советов, быстро превращавшихся в элементы жесткой административной структуры управления. Материалы о законодательной деятельности и нормативных актах земств, находившихся под контролем "белого движения" в 1918-1920 годах, только начинают поступать в Россию из так называемого "Пражского архива" и других зарубежных источников. Они практически не изучены и еще ждут своих исследователей.

Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года, при работе над разделом 3 "Конструкция Советской власти" (часть Б "Организация Советской власти на местах"), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти ( "Учреждение Советов" левых эсэров, проекты эсэров-максималистов П.П.Ренгартена, М.А. Рейснера и др.), хотя и декларировали "торжество Советской власти", строились на системе и опыте деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией. Советы виделись авторам проектов не боевым орудием пролетариата, а лишь органом местного самоуправления, подобным земствам. Естественно, все эти проекты были отклонены комиссией ВЦИК или просто не рассматривались ею. Конституционная комиссия добивалась отражения в Конституции идеи диктатуры пролетариата, многократно трансформируя и свой собственный, "идеологически выверенный", проект.

Наиболее серьезная попытка повышения эффективности управления путем его относительной децентрализации была предпринята в советский период, как ни странно, вскоре после уничтожения земств. В 1919 году началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами "борьбы с главкизмом" и "собирания коммун". Под "борьбой с главкизмом" подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах ("откоммунхозы"). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично

отраслевых наркоматов. "Борьба с главкизмом" завершилась Постановлением СНК, утвердившим "Положение о городских Советах" (1925 г.) и "Положение о местных финансах" (1926 г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

Наиболее фундаментальными работами в области муниципального хозяйства в этот период были труды Л. А. Велихова "Опыт муниципальной программы "(1926 г.) и "Основы городского хозяйства" (1928 г.), и сегодня вызывающие живейший интерес специалистов.

В апреле 1927 г. ХV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 года закрыты "откоммунхозы" и ГУКХ, идут "чистки" аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств. Муниципальная наука пропадает, муниципальные ученые исчезают бесследно...

Необходимо все же заметить, что идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Вообще, для первых месяцев советской власти характерна пестрота организационных форм в строительстве местного советского аппарата. Но реальное управление в государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Так, уже в пору разработки первой Конституции стали создаваться органы местной власти (комбеды, ревкомы), несущие в том числе и идеологические функции и заменившие конституционные органы во многих уездах и губерниях.

Нельзя, однако, не отметить, что Советами, несмотря на всю их декоративность, осуществлялись и некоторые функции самоуправления, так как объективная необходимость оптимизации управления заставляла мириться с этим центральные органы.

В одной из многочисленных монографий советского периода (С.Л.Ронин "Первая советская Конституция", 1948 г.) отмечалось, что свое специфическое проявление это обстоятельство находило в образовании различного рода самочинных областных (губернских, а иногда даже уездных и волостных) административно-территориальных объединений, носивших громкое наименование "республик" и возглавлявшихся собственными "совнаркомами".

Некоторое представление о пестроте, многообразии форм строительства Советов на местах может дать нижеследующая характеристика этого явления, приведенная на страницах одного из номеров "Известий ВЦИК" за март 1918г.

"Губернская власть, - указывалось в газете, - организована в разных губерниях по-разному. Некоторые губернии имеют "Советы народных комиссаров" - по образцу центральной власти. В других существуют губернские Советы..., каждый уезд идет в свою очередь своим путем". "Естественно, - отмечала газета далее, - что при такой постановке дела организации в своих действиях часто противоречат друг другу, и в результате получается двоевластие и страшная путаница и неразбериха..."[[22]](#footnote-22)

§5. ДОЛГОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

Начиная с провозглашенного центральной властью процесса перестройки, демократизации общества и в ходе дальнейших событий, повлекших за собой т.н. парад "суверенитетов", распад СССР и смену политического режима в Российской Федерации, становление и развитие системы местного самоуправления входит в новую фазу. Конец 80-х годов характеризуется целенаправленными попытками внедрения элементов самоуправления сначала в трудовые коллективы (хозрасчет, самофинансирование, выборность руководителей), а затем в качестве эксперимента и в региональные субъекты хозяйствования.

12 января 1990 г. Совет Министров СССР и Совет Министров РСФСР приняли совместные постановления "О проведении в 1990 году экспериментальной отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования" в Кемеровской, Московской областях и в Москве. 10 февраля 1990 г. такое же постановление было принято и по Татарской АССР. В марте того же года на внеочередном третьем Съезде народных депутатов СССР отмечалось, что генеральной линией в процессе обновления страны является "повышение роли Советов народных депутатов как фундамента самоуправления народа, как органов, осуществляющих его полновластие и суверенную волю." Местным Советам в перестроечных процессах отводилась особая роль непосредственного решения вопросов, касающихся качества жизни населения соответствующих регионов. Подчеркивалось, что никто, кроме местных Советов, не в состоянии организовать наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей с учетом особенностей развития данной территории.

В апреле 1990 г. принимается Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", который, несмотря на еще "советское" понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед. Права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления были гарантированы законодательно. Это позволило начать на местах работу по становлению системы самоуправления на более прочной основе. Местное самоуправление в Законе СССР "Об общих началах местного самоуправления..." понималось как "самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения". В качестве механизма реализации самоуправления в Законе выступают местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, а также непосредственные формы демократии - местные референдумы, собрания, сходы граждан.

Одним из основных принципов местного самоуправления определялось сочетание местных и государственных интересов в деятельности Советов. Закрепление в Законе требования осуществлять местное самоуправление, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, вело к разграничению функций между различными уровнями местных Советов. Законом предусматривалось, что местные Советы различных уровней вправе по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и национальных особенностей. Сельским населенным пунктам, поселкам и городам в целях наиболее эффективного осуществления своих интересов предоставлено было право объединяться в ассоциации.

За короткий период союзным законодателем было проведено достаточно последовательное изменение всего союзного законодательства и нормативной правовой базы: 14 июля 1990 г. Совет Министров СССР принял постановление "Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", 5 марта 1991 г. Верховным Советом СССР принят Закон "Об изменении и признании утратившими силу законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Принимаемое союзным парламентом новое законодательство о собственности, земле, аренде, кооперации изменяло характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами. Максимально использовать территориальные ресурсы, предоставить широкую региональную самостоятельность, повысить ответственность местных Советов за положение дел на соответствующей территории, заинтересовать их в развитии местного хозяйства и использовании коммунальной (муниципальной) собственности - на это ориентировали нормативно-правовые акты, принятые в 1989-1990 годах.

Процесс формирования законодательной базы местного самоуправления в 1990-1991 годах пошел и на уровне союзных республик, особенно интенсивно и противоречиво он проходил в Российской Федерации. Обусловили это две тенденции тогдашнего российского руководства: понимание закономерности и необходимости формирования самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за право централизованного руководства своей территорией. Определенным отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов (исполкомов), так и по линии самих Советов.

Российскому законодателю понадобилось более года, чтобы 24 мая 1991 г. Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления". Вслед за этим принимается Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", менее демократичный, чем союзный закон, но более точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.

Однако ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали и старые, либо новые, но разработанные на основе иных концепций. Так, одновременно с Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", действовали законодательные акты в области административно-территориального устройства, бюджетного процесса, значительно нарушающие права местного самоуправления. Принятый осенью того же года Закон РСФСР "О краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой (областной) администрации" практически сдублировал круг полномочий и компетенцию Советов, определенную в Законе РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР".

Попытка законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления в принятом Верховным Советом РСФСР 15 апреля 1993 г. Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" не увенчалась успехом. Действующий и по сегодняшний день закон практически игнорируется всеми органами власти.

Но вместе с тем Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства" и Закон Российской Федерации "О местном самоуправлении" сыграли важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в нашей стране. Они достаточно подробно разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления.

Политическая обстановка в стране к осени 1993 г. разразилась конституционным кризисом. В период с сентября-октября 1993 г. и до принятия новой Конституции Российской Федерации нормативная и законодательная база сводилась к ряду Указов Президента Российской Федерации. Принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции разрешило ситуацию в пользу местного самоуправления и признало объективную необходимость его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

Часть II. Современное правовое регулирование

§1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН РОССИИ

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как ПРАВО и действительную способность местных сообществ "контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел". Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, - самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями и стремятся к "расширению" связей, укрепляющих "государственность". Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.

Минуло три года со времени принятия новой Конституции России. Закрепленные в ней принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации получают дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в конституциях и уставах субъектов Федерации и их законодательстве, что должно обеспечить постепенное реформирование системы государственного устройства Российской Федерации на принципах демократии и народовластия. Первым шагом в этом направлении стало принятие в августе 1995 года Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Разработка проекта закона началась еще в марте 1994 года в Министерстве по делам национальностей и региональной политики. В мае того же года была создана объединенная рабочая группа из представителей Федерального Собрания, Администрации Президента Российской Федерации, министерств и ведомств, научных учреждений и общественных организаций, которая продолжила работу над проектом. На заседании Правительства Российской Федерации 7 июля 1994 года отмечалось: "...Этот закон является одним из базовых и наиболее важных законов в государственно-правовой реформе, начатой с принятием новой Конституции, так как от него зависит в значительной степени создание эффективной системы власти на местном уровне. На сегодня вопрос о системе местного самоуправления не только вопрос об эффективности работы местных органов власти, а и вопрос о политической стабильности в стране...".

22 декабря 1994 г. за подписью Президента Российской Федерации проект закона, разработанный объединенной группой, был внесен в Государственную Думу.

Параллельно с подготовкой указанного проекта, рядом депутатов Комитета под руководством заместителя председателя Комитета И.В. Муравьева на рассмотрение Государственной Думы был внесен проект с аналогичным названием. На завершающем этапе подготовки законопроектов появился еще один проект группы депутатов (координатор А.А. Долгополов), но самостоятельной роли он не сыграл.

15 марта 1995 г. все три проекта стали предметом рассмотрения Государственной Думой, которая поддержала в первом чтении проект группы депутатов под руководством И.В. Муравьева.

Выиграв политическое противостояние с президентским проектом, депутаты прекрасно понимали все сложности, которые ожидают их проект при рассмотрении Советом Федерации и подписании Президентом Российской Федерации, поэтому от жесткого противостояния сочли целесообразным перейти к максимально возможному объединению достоинств обоих проектов. Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (а дальнейшая работа над проектом сосредоточилась уже непосредственно в самом Комитете) были рассмотрены целые тома предложений и поправок к проекту закона, поступавшие как от Президента Российской Федерации, Правительства, федеральных министерств и ведомств, депутатов Федерального Собрания, органов государственной власти субъектов Федерации, так и от органов и должностных лиц местного самоуправления, общественных организаций, научных институтов, ученых и просто заинтересованных граждан. Всего при подготовке проекта к второму и третьему чтению было учтено более 2400 замечаний и предложений, в том числе около 1000 поправок от 87 субъектов законодательной инициативы. Таким образом, итоговый текст закона, принятый Государственной Думой, можно с полным основанием считать результатом первого опыта реальной совместной законодательной работы Государственной Думы и субъектов Российской Федерации.

Перед окончательным рассмотрением законопроекта в Государственную Думу поступили обращения законодательных органов Владимирской, Вологодской, Ивановской, Иркутской, Костромской, Ленинградской, Свердловской, Тверской, Ярославской областей, других субъектов Российской Федерации о необходимости скорейшего принятия федерального закона по вопросам установления общих принципов организации местного самоуправления.

Государственная Дума трижды (!) с поразительным единодушием принимала Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": в июне - для внесения в Совет Федерации, в июле - в редакции согласительной комиссии с Советом Федерации, в августе, на внеочередном заседании - преодолев квалифицированным большинством "вето" Совета Федерации. Совет Федерации дважды отклонил закон: сначала - по несогласию с отдельными положениями, с созданием согласительной комиссии; а после успешной работы собственной согласительной комиссии, единогласно одобрившей согласованный вариант закона, - отклонил полностью. Однако 28 августа 1995 г. Президент подписал закон, направленный ему Государственной Думой после преодоления "вето" Совета Федерации.

Столь длительный путь от проекта до Закона объясняется очень жестким противостоянием сторонников и противников местного самоуправления как в субъектах Федерации, так и в Правительстве, Совете Федерации, Администрации Президента.

С 1 сентября 1995г. (дата опубликования в "Российской газете") Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вступил в действие.

Основная задача, решаемая данным законом, - обеспечение САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (главное для закона слово!) местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации. Это достигается через:

право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросов местного значения) и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления (системы органов государственной власти), реализующей, как правило, интересы государства "вообще" - то есть ориентирование органов местного самоуправления прежде всего на интересы населения, их избравшего;

способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения (законодательное наделение необходимой для этого неотъемлемой компетенцией и соответствующими правовыми гарантиями);

возможность населения и его органов местного самоуправления реально решать свои проблемы, - то есть наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться.

Таким образом, Федеральный закон " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - это не только и не столько закон о самостоятельности местной власти (хотя это, безусловно, важнейшее условие), это закон о реальных механизмах осуществления народовластия в России. Он устанавливает порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставляет населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, определения структуры органов местного самоуправления. В законе четко разграничены полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти и установлены обязательные прямые выборы населением органов местного самоуправления.

Из текста закона следуют три направления реализации его положений:

1. создание законодательной и нормативной базы местного самоуправления;
2. создание организационных структур местного самоуправления;
3. проведение разграничения полномочий, финансов и собственности (включая землю) между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Эти направления должны реализовываться (в рамках их компетенции):

на федеральном уровне - органами государственной власти Российской Федерации;

на уровне субъекта Федерации - органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации;

на уровне местного самоуправления - населением муниципальных образований и созданными им органами местного самоуправления

Но прописать все в деталях Федеральный закон не может, да и не должен, так как Конституция Российской Федерации предусматривает, что установление общих принципов организации местного самоуправления, развивающих конституционные положения о местном самоуправлении, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Ряд наиболее крупных "блоков" вопросов должны быть разрешены в федеральном законодательстве - это прежде всего вопросы, которые трудно решаются на уровне области, республики: собственность, земля, финансы, урегулирование конфликтов между местным самоуправлением и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (первый шаг в этом направлении сделан законодателем в новом Гражданском Кодексе, где впервые субъектом гражданских отношений наряду с Российской Федерацией и субъектами Федерации выступают и муниципальные образования).

Основная же масса организационных вопросов должна определяться законодательством субъектов Российской Федерации и уставами самих муниципальных образований, так как при осуществлении местного самоуправления особенно велика роль местных условий и традиций. В организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации не должно быть единообразия. Задача законодателя заключается в том, чтобы при необходимом многообразии и учете местных традиций в законодательстве субъектов Российской Федерации не допустить прямого или косвенного ограничения прав населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления, закрепленное в Конституции Российской Федерации.

§2. ОПЯТЬ В СЕРЕДИНЕ ПУТИ

К началу 1997 года реформа местной власти постепенно приблизилась ко второму своему этапу: Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не только должен получить свое развитие в соответствующем законодательстве регионов, но и быть принят "к исполнению" единой системой государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации, которую согласно части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Понятно, что реализация федерального закона впрямую зависит от того, как будет задействована государством эта система, от отношения к реформе конкретных государственных чиновников (министров, губернаторов, прокуроров и т.п.), от их заинтересованности в результатах реформы. Поскольку государство приняло на себя обязанность гарантировать местное самоуправление граждан, закрепив это обязательство в статье 12 Конституции Российской Федерации, структуры и должностные лица государственной власти просто не имеют права руководствоваться категориями типа: "народ не дозрел", "общество не готово", "преждевременно".

Так должно быть в нормально организованном государстве. Не так в России... Государственной власти, принявшей законодательное решение о необходимости каких-либо действий, приходится преодолевать сопротивление не столько политической оппозиции, сколько исполнительного аппарата, содержащегося из государственной казны именно в целях реализации государственной политики! Но, желая реально что-то изменить к лучшему в устройстве российского государства и жизни в нем, не учитывать сегодняшнюю российскую "специфику" управления просто опасно.

Любая реформа в государстве должна иметь свою четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и способных этими механизмами воспользоваться.

Говоря о реформе местного самоуправления, а более точно - о реформировании местной власти на принципах самоуправления, необходимо отметить отсутствие какого-либо "общественного договора", нормативного документа на федеральном уровне, определяющего все перечисленные элементы осмысленного реформирования. Соответствующие статьи Конституции России в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация "о намерениях" государственной власти и "правах" населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федерального уровня государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием концепции реформы, деятельность время от времени возникающих на федеральном уровне структур по реформе местного самоуправления была совершенно не скоординирована, фрагментарна и часто противоречива.

Кроме того, длительная, более полутора лет, борьба за законодательное закрепление конституционных принципов местного самоуправления, завершившаяся вступлением в действие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", выявила три основные категории государственных структур и чиновников, объединенных неприятием не тех или иных моделей организации, а именно самих принципов местного самоуправления.

Группа первая: чиновники среднего уровня ряда федеральных министерств и ведомств - прежде всего тех, в принципах работы и взаимодействия с регионами которых предполагаются в ходе реформы кардинальные изменения (Минфин, Минэкономики и т. п.).

Их позиция, публично не афишируемая, выражается в "тихом" саботировании, затягивании подготовки необходимой для реализации закона нормативной базы, проведении иных принципов финансово-экономического взаимодействия органов государственной власти с местным самоуправлением через многочисленные проекты разрабатываемых ими других законов (налоговый кодекс и т. п.).

Наибольшую сложность противодействие этой группы составляет на этапе разработки нормативных документов, направленных на реализацию соответствующих федеральных законов через компетенцию их министерств и ведомств.

Меры нейтрализации сопротивления данной группы при наличии политической воли власти сколь традиционны, столь и эффективны - "власть употребить". Планы мероприятий, сроки исполнения, ответственные должностные лица, контроль за исполнением с последующими административными санкциями - человечество не придумало ничего более оригинального для того, чтобы заставить механизм бюрократии вертеться в целях реализации политических решений.

Группа вторая: руководители органов государственной власти (и прежде всего - исполнительных) ряда субъектов Федерации.

Это, пожалуй, главная и самая сильная группа. В основе ее сопротивления лежит не просто желание сохранения определенного объема властных полномочий, но, что гораздо существеннее, реальное обладание и распоряжение собственностью, то есть самый сильный стимул сопротивления - экономический интерес.

Этому способствует сегодняшняя почти полная утрата федеральным уровнем какого-либо значимого как административного, так и экономического контроля за распоряжением государственной собственностью и ресурсами в субъектах Федерации, не говоря уже о влиянии на политические процессы в регионах.

На анализе и методах "прохождения" этого слоя сопротивления необходимо остановиться отдельно и более подробно.

И, наконец, группа третья: многие назначенные главы местных администраций, предпочитающие в сегодняшних экономических условиях относительную несвободу подчинения одному "хозяину", самостоятельности, чреватой ответственностью перед населением.

В связи с тем, что в течение 1995-1996 годов в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации практически завершено формирование избранных населением органов и должностных лиц местного самоуправления, значение "сопротивляемости" этой группы резко уменьшается, сохраняясь лишь в тех региональных "заповедниках", где условия сосуществования с федеральным центром позволяют местным правителям сохранять еще какое-то время систему "доперестроечных" общественных, экономических и административных отношений, фактически выводя свои "суверенные" территории из правового поля Российской Конституции.

Уже сентябрьские (1995 года) муниципальные выборы в органы местного самоуправления в Волгограде показали со всей очевидностью - население осознает значимость выборов органов местного самоуправления. Особенно, если оно имеет представление, кого именно и для исполнения каких именно функций в местной жизни оно избирает.

Именно отсутствие таких четких представлений о полномочиях выборных органов местного самоуправления и интуитивное осознание их чисто декоративной роли было, на мой взгляд, основной причиной так широко разрекламированной повсеместной "усталости от демократии" в 1993-1994 годах.

То, что низкая избирательная активность была не показателем "социального самочувствия", гражданской незрелости, а реакцией населения на предлагаемые заведомо формальные правила игры в демократию, подтверждают такие исключения из общего правила этого периода, как выборы органов и глав местного самоуправления, проведенные в Карелии, Удмуртии, Мордовии, Иркутской, Калужской и Тамбовской областях. Избирательная активность населения на местных выборах, проводившихся в этих регионах в 1994 году, значительно превышала среднероссийскую, так как население участвовало в прямых выборах ГЛАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Череда муниципальных выборов 1996 года продемонстрировала сохранение тенденции к устойчиво высокой заинтересованности населения в местных выборах.

Именно депутаты представительных органов и главы местного самоуправления, прежде всего мэры крупных городов, прошедшие прямые выборы населением - Петрозаводска (Сергей Катанандов), Ижевска (Анатолий Салтыков), Иркутска (Борис Говорин), Тамбова (Валерий Коваль), Самары (Олег Сысуев), Волгограда (Юрий Чехов), Владимира (Игорь Шамов), Воронежа (Александр Цапин), Екатеринбурга (Аркадий Чернецкий), Костромы (Борис Коробов), Липецка (Анатолий Савенков), Нижнего Новгорода (Иван Скляров), Омска (Валерий Рощупкин), Ярославля (Виктор Волончунас), Пскова (Александр Прокофьев), Великих Лук (Алексей Мигров), Ставрополя (Михаил Кузьмин), Череповца (Вячеслав Позгалев - ныне губернатор Вологодской области), Кемерово (Владимир Михайлов), Рыбинска (Валерий Рубцов), Углича (Элеонора Шереметьева), Тюмени (Степан Киричук), Белгорода (Георгий Голиков), Новосибирска (Виктор Толоконский) и многих других муниципальных образований и составили тот основной костяк самостоятельных муниципальных политиков, на который федеральная власть может опираться при проведении следующего этапа реформы местного самоуправления.

Нельзя сказать, чтобы процесс самостоятельных муниципальных выборов проходит всегда гладко (так, приобрели широкую известность длительные конфликты по поводу муниципальных выборов в Обнинске (Калужская область), Снежинске (Челябинская область), Самаре, Новокузнецке (Кемеровская область), однако население, казалось бы утомленное чередой "больших" выборов, продолжает принимать активное участие в формировании муниципальных органов.

С завершением процесса выборов органов местного самоуправления в политической жизни страны неизбежно и закономерно появляется новая группа носителей экономических, а значит, и политических интересов - местных политиков, должностных лиц и служащих органов местного самоуправления, связанных самой сутью своего существования и деятельности с ответственностью перед избравшим их населением муниципальных образований, а значит, и с интересами этого населения.

Практически можно говорить о завершении формирования широкого слоя муниципальных деятелей, в силу принципов самого своего существования вынужденных добиваться обеспечения условий эффективности своей деятельности, а значит, и способных формулировать совместный муниципальный интерес как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Таким образом, на муниципальном уровне появляется мощнейшая политическая и административная группа поддержки и реализации реформы, группа, способная осознанно сформулировать перед государством необходимые условия для реализации финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления - сформулировать перед государственной властью "муниципальный заказ".

В условиях отсутствия какого-либо обобщения опыта решения проблем, ежедневно стоящих перед местными властями, отсутствия государственной политики подготовки муниципальных кадров, муниципальная группа и представляющие ее интересы многочисленные общественные организации уже сейчас вынуждены заниматься инициированием научных и аналитических исследований, организацией структур "самообучения", научно-практических конференций и семинаров по обмену реальным опытом выживания муниципального хозяйства в сегодняшних условиях.

Плодотворность этой работы обеспечивается тесным взаимодействием с рядом немногочисленных ученых, сохранивших богатейший опыт земского самоуправления дореволюционной России, муниципального управления 20-х годов периода НЭПа, когда существовала великолепная российская школа так называемых "муниципалов" во главе с профессором Л.А. Велиховым (последние труды Велихова и его учеников о науке управления поселениями были опубликованы в 26-28-х годах; потом страна вернулась к жесткой централизации, пропали эти, как говорили тогда, "лженаучные" книги, а за ними и сами авторы). Наличие такого исторического опыта только подтверждает закономерность происходящих в муниципальной области процессов, их объективную необходимость. Несомненно, что общественное значение и влияние муниципальных политиков будет возрастать по мере укрепления местного самоуправления и самостоятельности местной власти. Именно сегодняшние руководители органов местного самоуправления, получившие бесценный опыт выборных битв и ежедневной рутинной борьбы с "вышестоящим администрированием", знание реальных житейских нужд населения, умение кропотливо решать проблемы муниципального хозяйства и управления без политизированных заклинаний, и составят в ближайшее время кадровую базу управления страной, сменят воспитанных прежней политической системой администраторов. Подтверждением этой тенденции можно считать назначение в марте 1997 года мэра Самары Олега Сысуева вице-премьером Правительства России и последние победы мэров Ивана Склярова и Бориса Говорина на губернаторских выборах в Нижегородской и Иркутской областях.

Можно с уверенностью утверждать, что успешный ход реформы местной власти на принципах самоуправления вряд ли был бы возможен без многолетней активной деятельности разного рода ассоциаций органов местного самоуправления, таких как Ассоциация городов Северо-Запада, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России, Союза Российских городов и Союза малых городов России и др. В недалеком будущем можно прогнозировать, кроме того, создание на базе существующих всероссийских союзов и профильных ассоциаций (Ассоциации наукоградов, Ассоциации закрытых городов, Ассоциации исторических городов и т.п.) Конгресса местных властей по типу аналогичных европейских организаций, хотя этому сильно мешают возросшие личностные амбиции ряда руководителей муниципальных ассоциаций.

Все же необходимо признать, что практические результаты, достигнутые в последние два года в области реформы местного самоуправления, явились следствием в том числе и работы этих объединений, их постоянного сотрудничества, а иногда и давления на органы власти, участия представителей объединений в работе Конституционного Совещания, во всех рабочих группах по подготовке законопроекта, подготовки в среде объединений кандидатов в депутаты, кадров для органов государственной власти и управления. Реальным результатом их лоббистской деятельности явилось проведение 17 марта 1995 г. в Кремле Всероссийского Совещания по проблемам местного самоуправления, на котором было принято решение о создании Совета по реформе местного самоуправления при Президенте РФ - органа, призванного координировать деятельность государственных структур по реализации положений Конституции РФ о местном самоуправлении.

Реформа местного самоуправления постепенно переходит в новый этап, когда наиболее важным, т.е. определяющим темп движения по пути реформирования местных органов власти, является завершение формирования собственной компетенции местного самоуправления и финансово-экономической базы местного самоуправления (прежде всего - за счет разграничения с субъектами Федерации).

В связи с изменением задач на новом этапе реформы неизбежно и изменение принципов деятельности и формирования Совета по местному самоуправлению при Президенте России.

Преобладающее участие в работе Совета на первом этапе представителей федеральных органов государственной власти - "госчиновников" было неизбежно продиктовано необходимостью поддержки различными федеральными органами власти и ведомствами процесса законодательного обеспечения реформы, и, прежде всего, ее организационного этапа. В процесс обсуждения первоочередных проблем проведения реформы, таким образом, "втягивались" руководители федеральных структур, участвующих в согласовании готовившихся федеральных законопроектов, а также члены Государственной Думы и Совета Федерации, способные лоббировать идею реформы в Федеральном Собрании (таким образом, формировалась "федеральная группа" поддержки реформы местного самоуправления). При этом треть состава Совета была все-таки представлена муниципальными деятелями, прошедшими выборы населением.

Ясно, что для 1995 года, когда был создан Совет, соотношение: треть - федеральные должностные лица, треть - избранные руководители субъектов и члены Федерального Собрания, и треть – выборные муниципальные деятели, наиболее объективно представляло расклад сил и интересов между уровнями власти при проведении реформы местного самоуправления.

Как уже говорилось, в результате первого этапа реформы практически сформировался слой муниципальных деятелей, в силу принципов своего существования вынужденный добиваться обеспечения условий эффективности своей деятельности, а значит, и способный формулировать совместный муниципальный интерес как на региональном, так и на федеральном уровнях. В связи с этим неизбежно изменение и принципов формирования, и административного статуса Совета по местному самоуправлению, то есть прежде всего расширенное (до двух третей) представительство муниципального уровня и обеспечение обозначенной в Послании Президента Российской Федерации на 1997 год функции координации и контроля за ходом реформы местного самоуправления.

Создание такого мощного координационного центра как Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, наряду с сильной единой общероссийской общественной структурой, лоббирующей как политические, так и экономические интересы муниципальных образований, и позволит обеспечить в ближайшее время наиболее полный и эффективный учет муниципальных интересов на федеральном уровне власти.

§3. ЗАДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Как отмечалось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране" (1997 г.), важнейшее влияние на развитие и укрепление новой государственности России в предстоящие годы будут оказывать процессы, связанные с реформой местного самоуправления. От ее успешного проведения во многом будет зависеть эффективное функционирование всех уровней и структур власти в Российской Федерации.

До недавнего времени положение осложнялось тем, что при сформировавшемся за последние годы мощном слое муниципальных политиков и руководителей (мэры, главы местного самоуправления, депутаты муниципальных советов и др.) практически отсутствовала единая государственная политика и координация работы всех ветвей власти по становлению местного самоуправления, решению его экономических и социальных проблем.

В этой ситуации особое значение приобретает консолидирующая роль Президента Российской Федерации как гаранта конституционных прав граждан Российской Федерации. В целях осуществления более эффективного взаимодействия Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти с вновь избранными органами местного самоуправления назрела необходимость усиления активности политики Президента Российской Федерации в вопросах развития местного самоуправления, существенное усиление роли и значения существовавшего с 1995 года Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению, для чего было определено, что:

не менее половины членов Совета должны являться выборными должностными лицами муниципальных образований;

необходимо предусмотреть организацию при Совете постоянно действующих комиссий по основным

проблемам реализации реформы местного самоуправления;

предусмотреть возможность оформления решений Совета указами и распоряжениями Президента Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 года ?278 "О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "Порядок во власти -

порядок в стране" в целях согласованного проведения реформы местного самоуправления предусматривал необходимость создания на федеральном уровне координационного центра по делам местного самоуправления, а также поручал Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента представить Президенту предложения о разработке системы правовых, финансовых и организационных мер, направленных на реализацию реформы местного самоуправления.

В соответствии с Посланием Президента РФ на ближайшие два года задачами государственной политики в области местного самоуправления являются:

завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление и развитие местного

самоуправления;

создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного

самоуправления;

продолжение осуществления мер по государственной поддержке местного самоуправления.

Учитывая многоплановость этих задач, необходимы следующие меры по указанным направлениям реформы.

Правовые меры должны быть направлены прежде всего на завершение формирования федерального законодательства, создающего правовые основы финансово-хозяйственной самостоятельности местного самоуправления.

В настоящее время эта задача может быть решена путем доработки проектов федеральных законов о Налоговом и Бюджетном кодексах, "О финансовых основах местного самоуправления", "О государственных минимальных социальных стандартах", законодательного установления порядка расчета и компенсации местным бюджетам затрат на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти Российской Федерации, дополнительных расходов и утраченных доходов, возникающих в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти.

Поскольку обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности местного самоуправления во многом зависит от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходима активная помощь им со стороны федеральных органов государственной власти. Учитывая недостаточное обеспечение органов местного самоуправления кадрами, имеющими опыт серьезной нормотворческой деятельности, эта помощь может оказываться путем разработки модельных проектов нормативных правовых актов местного самоуправления по вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Финансовые меры должны предусматривать создание условий для обеспечения экономической, и прежде всего - финансовой самостоятельности муниципальной власти в целях наиболее полного решения вопросов местного значения. Под этим надо понимать не только создание правовых условий такой самостоятельности, о чем говорилось выше, но и создание реальных практических механизмов финансирования государством отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, а также компенсации увеличения расходов или уменьшения доходов органов местного самоуправления в результате реализации решений, принятых органами государственной власти.

Кроме того, помимо создания правовой основы местных финансов и прямого финансирования к финансовым мерам необходимо отнести совершенствование практики межбюджетных отношений между федеральным и местными бюджетами, то есть практическую реализацию бюджетного законодательства по вопросам межбюджетных отношений.

Имеет смысл проработать также вопрос о создании условий для возможности кредитования муниципальных образований с помощью кредитно-финансовых учреждений, к примеру, созданием государственного банка муниципального кредита. Такой опыт в дореволюционной России существовал и был успешным (Касса земского и городского кредита, реорганизованная Временным Правительством в Государственный Банк земского и городского кредита).

Нельзя обойти такой важнейший источник финансово-экономической самостоятельности

муниципальных образований, каковым является муниципальная собственность на землю, гарантированная Конституцией Российской Федерации. Необходимо в кратчайший срок разработать и соответствующим образом утвердить порядок отнесения земельных участков к муниципальной собственности, для того, чтобы вывести органы местного самоуправления из той противоречивой правовой ситуации, в которой они порой оказываются, пытаясь реализовать это свое конституционное право.

В организационной сфере выделяются два круга проблем. Первый связан с созданием системы взаимодействия федеральных органов государственной власти с органами местного самоуправления. Такое взаимодействие крайне необходимо прежде всего самой государственной власти, Правительству Российской Федерации в свете начинающихся жилищно-коммунальной, бюджетной, налоговой и социальной реформ, без активнейшего участия в проведении которых органов местного самоуправления, муниципальных деятелей эта сложнейшая задача обречена на провал.

Второй круг проблем - совершенствование организации местного самоуправления, в том числе методическое обеспечение органов местного самоуправления по вопросам структурной организации управления муниципальным хозяйством и местными финансами, а также подготовка муниципальных кадров. Эта задача может быть решена созданием системы непрерывного обучения муниципальных служащих. В связи с этим предстоит реализация перспективной Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

С целью создания мощного координационного центра по делам местного самоуправления был принят Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 года ? 531, предусматривающий образование на базе Совета при Президенте РФ по местному самоуправлению (являвшегося номинальным совещательным органом) Совета по местному самоуправлению Российской Федерации. В целях обеспечения эффективной деятельности Совета Президент Российской Федерации лично возглавил работу Совета по местному самоуправлению, утвердив этим же Указом Положение о Совете и его состав, с участием ряда руководителей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств. Более половины состава Совета, в соответствии с его Положением - выборные главы муниципальных образований.

На Совет возлагается разработка государственной политики в области местного самоуправления, обеспечение взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по ее реализации, решение других важнейших вопросов развития местного самоуправления, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Для осуществления задач, возложенных Указом Президента Российской Федерации, Совет имеет право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также заслушивать на своих заседаниях информацию соответствующих должностных лиц.

Для организации постоянной работы Совет должен образовать комиссии по основным направлениям своей деятельности. Председатели комиссий избираются Советом только из числа его членов, являющихся выборными должностными лицами местного самоуправления, а в состав комиссий по решению Совета наряду с членами Совета могут входить и иные лица.

Кроме того, Совет и образованные им комиссии могут создавать постоянные и временные рабочие группы для предварительной подготовки вопросов, которые предполагается рассмотреть на заседаниях Совета, а также привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Необходимо подчеркнуть и еще один важный момент: члены Совета имеют право принимать участие в работе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при рассмотрении ими вопросов, связанных с возложенными на Совет задачами. Это позволит обеспечить широкое участие членов Совета в процессах проведения реформы местного самоуправления не только в рамках заседаний Совета и его комиссий, позволит рассматривать членов Совета как энергичных сподвижников и организаторов процесса становления местного самоуправления в Российской Федерации.

Положение о Совете определяет механизмы организации его работы. Практика деятельности предыдущего Совета подсказывала, что необходимо не только решение организационных вопросов, но, прежде всего, обеспечение содержательного аспекта деятельности Совета. Это, прежде всего, координация деятельности структурных подразделений в федеральных органах власти, занимающихся вопросами местного самоуправления, организация подготовки законопроектов по вопросам местного самоуправления, постоянная работа со средствами массовой информации и научной общественностью, координация работы с аппаратами обеих палат Федерального Собрания, с ассоциациями и союзами местных властей, работа с органами местного самоуправления.

В связи с этим, для обеспечения деятельности Совета, разработки и реализации политики Президента Российской Федерации в области местного самоуправления создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Определенные Указом Президента полномочия и компетенция вновь созданного Совета и его рабочего аппарата поставили данный координационный орган в один ряд с Советом Безопасности и Советом обороны Российской Федерации, стали крупной политической акцией, направленной на укрепление российской государственности и стабильности в обществе.

Первое заседание Совета прошло 10 июня 1997 г. в Кремле, под председательством Президента РФ. В повестку дня было включено рассмотрение двух вопросов: Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации (доклад Заместителя Председателя Правительства РФ О.Н.Сысуева, представлявшего проект Указа Президента, разработанного Правительством совместно с Администрацией Президента РФ) и О создании конгресса муниципальных образований Российской Федерации (доклад главы местного самоуправления - мэра г.Ижевска А.И.Салтыкова).

По первому вопросу Совет принял решение о внесении в двухдневный срок доработанного, с учетом состоявшегося на заседании обсуждения, проекта Указа "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" на подпись Президенту РФ. Кроме того, было признано целесообразным внесение в кратчайшие сроки на ратификацию в Государственную Думу Европейской Хартии о местном самоуправлении.

По второму вопросу Советом было поручено секретарю Совета создать рабочую группу с участием представителей союзов и ассоциаций муниципальных образований для подготовки предложений по основным принципам формирования и деятельности Конгресса муниципальных образований Российской Федерации.

Логическим продолжением заседания Совета стало принятие 11 июня 1997 г. Указа Президента Российской Федерации ? 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления", определившего развитие местного самоуправления приоритетным(!) направлением деятельности Президента РФ и

Правительства РФ.

После серии встреч представителей муниципальных образований с целым рядом руководителей Правительства РФ (А.Б.Чубайс, Б.Е.Немцов, О.Н.Сысуев) было принято решение о создании при Правительстве Российской Федерации Совета руководителей муниципальных образований по проведению социально-экономических реформ.

В соответствии с решением Совета по местному самоуправлению активизировалась работа по выработке единых подходов существующих союзов и ассоциаций местного самоуправления к принципам формирования и деятельности Конгресса муниципальных образований России, что позволяет надеяться на создание мощной общенациональной структуры, лоббирующей на государственном уровне интересы местного самоуправления, и являющейся по сути неким аналогом Совета Федерации. Речь, по существу, может идти об установлении статуса Конгресса Указом Президента РФ и определении в нем таких обязательных полномочий, как участие в подготовке федерального бюджета, разработке необходимых законов и социально-экономических программ, впрямую затрагивающих интересы муниципальных образований.

Принципиально важным для дальнейшего развития местного самоуправления стало принятие федеральных законов "О финансовых основах местного самоуправления в РФ" и "Об основах муниципальной службы в РФ".

Решение всех этих проблем позволяет, на мой взгляд, считать практически выполненными задачи, поставленные перед федеральной властью в Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 1997 год, и перейти ко второму этапу реформы местного самоуправления - созданию условий его социально-экономической дееспособности, условий реализации его конституционных полномочий.

§4. НА СТЫКЕ ИНТЕРЕСОВ

Вернемся к ситуации, складывающейся в ходе реализации реформы местного самоуправления на уровне государственной власти субъектов Федерации.

По практическому формированию полноценного местного самоуправления как процессу, организуемому и направляемому государством, все субъекты Федерации делятся примерно на три группы, объединенные отношением их руководителей не к той или иной системе построения местного самоуправления, а к включению общественного элемента (населения) в систему управления территорией и решения местных проблем, т.е. к принципу народовластия.

Первая группа ("поддержки"): субъекты Федерации, руководители которых осознают роль самоуправления в стабилизации политической и экономической обстановки в регионе и рассматривают эффективно функционирующую систему самоуправления как опору органов государственной власти субъекта Федерации и их руководства во взаимоотношениях с Центром при однозначном отсутствии сепаратистских устремлений. В таких регионах были организованы и проведены выборы в органы местного самоуправления (в некоторых - еще в 94-95 гг.), в подавляющем большинстве муниципальных образований избраны главы местного самоуправления, идет интенсивная разработка законодательства по вопросам обеспечения организационной и экономической самостоятельности местного самоуправления.

Для данных регионов дальнейшая реализация реформирования местных органов власти представляет предмет согласования интересов и разграничения компетенции Федерации, ее субъекта и муниципальных образований на его территории.

Ко второй группе ("пассивного сопротивления") можно отнести большинство субъектов Федерации, руководители которых прагматично движутся "в русле общей политики", не поспешая, но и не демонстрируя "особой" позиции. В таких регионах, как правило, до конца 1996 года проведены выборы органов местного самоуправления. Разработка законодательства ограничивается закреплением статуса органов государственной власти и условиями формирования органов местного самоуправления, регламентация же вопросов обеспечения деятельности органов местного самоуправления откладывается под предлогом неготовности федерального законодательства.

При проведении второго, "экономического" этапа, особенно болезненно воспринимаемого государственной властью данных субъектов Федерации, федеральная власть уже может опираться на практически сформированный на первом этапе реформы слой муниципальных деятелей, используя методы давления: как "сверху" - через стимулирование и координацию деятельности субъектных законодателей в целях создания единого правового поля для деятельности местного самоуправления; так и "снизу" - через участие органов местного самоуправления в формировании законодательных и представительных структур на уровне субъекта Федерации, а также лоббирование практических интересов муниципалитетов в исполнительных органах государственной власти.

Ну и, наконец, третью группу ("активного сопротивления") составляют субъекты Федерации, руководители которых декларируют и осуществляют "особый путь" под прикрытием псевдонациональной или псевдореформаторской риторики. В этих регионах, как правило, понадобилось не менее года, чтобы избрать правомочные законодательные органы государственной власти, так и не сумевшие обрести политическую самостоятельность. В связи с этим законодательная база, как правило, противоречит федеральному законодательству либо не разработана, представительные органы местного самоуправления избраны частично, либо не избраны, местные органы власти составляют единую систему исполнительной власти и не могут являться опорой федерального центра в проведении реформы.

Руководители таких регионов, конечно, за реформы и за демократию, но... "поэтапную", "с учетом национальных традиций", иначе - "раздрай по вертикали", "эскалация сепаратистских настроений". Наиболее типична легальная аргументация: "...делегирование полномочий местному самоуправлению должно идти поэтапно: вначале субъекту Федерации, а затем уж... на места", "субъект (читай - руководитель) сам вправе определять степень готовности населения к самоуправлению".

Субъекты Федерации этой группы, кроме позиции руководителей, объединяет также сходное геостратегическое положение: как правило, богатые сырьевые или финансово-экономические ресурсы при политических (повышенный статус самостоятельности) или географических (пригранич-ное положение, отдаленность от Центра) возможностях самостоятельной их реализации. Где-то выборы не назначались, а где-то раз за разом "из-за неявки избирателей" проваливались. Влияние на внутриполитические процессы в регионе реальной позиции первого лица в таких условиях огромно, если не определяюще.

И именно руководители этих регионов, "с учетом имеющегося опыта", наиболее последовательно и непримиримо критикуют как Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", так и конституционные принципы местного самоуправления.

Вряд ли это можно назвать укреплением демократии, да и государственности тоже.

Такая ситуация ставит вопрос для федеральной власти. Должно ли местное самоуправление формироваться по единым общероссийским принципам (принципам, а не моделям!) - и объективно сдерживать сепаратистские амбиции региональных вождей, цементировать государственность в условиях не оформившегося, не устоявшегося федерализма. Или, при откровенном игнорировании федерального закона и свободном трактовании соответствующих положений Конституции России, организация местной власти в таких сверхсамостоятельных регионах будет строиться по своим правилам, под своих властителей, то есть способствовать усилению "регионализа-ции" в интересах узких административно-экономических "элит", в ущерб как общегосударственным интересам, так и интересам населения этих регионов.

Каковы возможные рычаги воздействия государственной власти Российской Федерации по преодолению такого правового сепаратизма, выражающегося в фактическом ограничении части населения Российской Федерации в пользовании полным объемом гражданских прав и свобод, гарантированных Конституцией России?

Прежде всего - скорейшая разработка и принятие на федеральном уровне правового механизма, обеспечивающего соответствие "субъектного" законодательства Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. И тут сложность, может быть, не в самом механизме, а, скорее, в том, как его "встроить" в действующую Конституцию, в сложную систему правовых взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает ответственность органов местного самоуправления как перед населением, так и перед государством. Но такая ответственность до сих пор не предусмотрена для органов государственной власти субъектов Федерации!

Тем не менее существующих государственных институтов вполне достаточно, чтобы обеспечить сохранение деятельности региональных руководителей исполнительных органов государственной власти в правовых рамках, определяемых существующим федеральным законодательством, - и это скорее уже вопрос к правоохранительным органам, обязанным обеспечивать однообразное исполнение законов на всей территории государства.

Наряду с неизбежным использованием вышеперечисленных правовых механизмов, федеральный центр просто обязан в постоянном и тесном взаимодействии с вновь избранными руководителями органов государственной власти регионов использовать все имеющиеся в его арсенале методы принуждения и убеждения, чтобы постепенно сглаживать различие в социальном и экономическом уровне обеспечения политических прав и свобод граждан, в том числе и права на осуществление местного самоуправления, - то, что и делает нас гражданами единого государства.

Таким образом, одной из главных и политически сложных задач второго этапа реформы местного самоуправления, имеющего целью создание условий организационной и экономической самостоятельности местного самоуправления, выявляется необходимость осмысленных действий федерального Центра по законодательному обеспечению федеральных гарантий формирования экономической базы местного самоуправления и его правовой защиты, а также формированию в регионах группы интересов, обеспечивающих поддержку и проведение реформы на уровне государственной власти субъектов Федерации.

Огромное значение для успешного решения этих проблем может и должно оказать усиление роли и влияния на региональном уровне муниципальной группы, ее участие в формировании субъектного законодательства по вопросам местного самоуправления. Понимание необходимости влияния на этот процесс должно привести к активному участию муниципального уровня в формировании законодательных органов власти субъектов Федерации (только в 1997г. прошли выборы законодательных органов в 36 регионах!).

Возможно использование следующих организационных форм такого участия:

через поддержку на выборах от своих территорий конкретных кандидатов, выступающих носителями

"муниципального заказа" в целом и лоббирования конкретных интересов данной территории;

через непосредственное участие в выборах и работе законодательного органа государственной власти

представителей муниципальной власти, включая и непосредственно глав муниципальных образований;

наконец, наиболее кардинальная и эффективная форма защиты муниципальных интересов в

законодательном органе - двухпалатная система организации деятельности регионального парламента

(вторая палата формируется прямым делегированием представителей муниципальных образований по

типу Совета Федерации).

Первый метод понятен и наиболее распространен в технологии формирования и деятельности любого представительного органа власти, и проблема тут только в своевременном осознании самими муниципальными образованиями и их лидерами необходимости целенаправленного проведения такой политики, как противовеса избирательным кампаниям политических и коммерческих структур.

Второй подход, в силу недостаточной проработанности федерального и регионального законодательства, вызывает ряд вопросов. В целом ряде субъектов Федерации считается само собой разумеющимся, что назначенные ранее главы местных администраций, широко представленные в региональных парламентах образца 1993-1996гг., в случае своего избрания главами муниципальных образований вынуждены будут покинуть стены региональных парламентов и не смогут участвовать в следующих выборах.

Однако правовой анализ по этому вопросу показывает, что действующее федеральное законодательство не содержит запрета на осуществление депутатской деятельности в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации гражданами, являющимися выборными должностными лицами местного самоуправления.

Возможные соответствующие ограничения могут быть предусмотрены региональными законами (в том числе и по вполне понятному желанию исполнительной власти избежать законодательного влияния на процесс разграничения полномочий и собственности, квалифицированного контроля за своей деятельностью со стороны профессионально подготовленных представителей муниципального уровня), но вряд ли это приведет к долговременному желаемому результату. Тем более, что в подавляющем большинстве регионов эти вопросы до настоящего времени просто не урегулированы, и принципиально этот вопрос, видимо, будет разрешен в текущем году на уровне федерального законодательства (тут можно ожидать довольно ожесточенных баталий в обеих палатах Федерального Собрания).

Что же касается внедрения в систему организации государственной власти на уровне регионов двухпалатного устройства представительной власти, то это наиболее непроработанный, но, на мой взгляд, и наиболее эффективный способ согласования интересов населения, муниципальных образований и государственной власти субъектов Федерации. Кроме отечественного исторического опыта (губернские земские собрания в России формировались исключительно путем прямого делегирования представителей уездных земств), есть достаточно широко распространенная зарубежная практика использования такого принципа, особенно в государствах с федеративными принципами устройства. Заслуживают внимательного анализа и попытки отработать подобную модель в Свердловской области, ряде других субъектов Российской Федерации. В любом случае, было бы целесообразно предусмотреть возможность использования принципа двухпалатности в федеральном законе об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

Необходимо заметить, что задача муниципальной группы в некоторой мере облегчается тем, что объективно в усилении роли муниципального уровня при формировании региональных парламентов должны быть заинтересованы все три уровня власти: муниципальный, региональный и федеральный. Последние крайне нуждаются в конструктивности взаимодействия региональных законодателей с исполнительной властью и отходе от излишней идеологизации неизбежных противоречий между представительной и исполнительной властью. Кроме того, для федеральной власти принципиально важен качественный состав региональных парламентов, обеспечивающий политическую лояльность или хотя бы предсказуемость своего председателя, обладающего в качестве члена Совета Федерации полновесным голосом при решении важнейших вопросов на федеральном уровне.

Все же, несмотря на то, что на федеральном уровне государственной власти остается еще достаточно других нерешенных вопросов, с принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и проведением на его основе муниципальных выборов, дальнейшее развитие реформы местного самоуправления переместилось на уровень субъектов Российской Федерации, войдя в прямую зависимость от мудрости и ответственности руководителей органов государственной власти субъектов Федерации, от отношения к этому вопросу законодателей в региональных парламентах.

Именно активное участие муниципальных политиков в деятельности региональных парламентов, своевременная подготовка и принятие ими качественного "субъектного" законодательства о местном самоуправлении являются сейчас показателем готовности и способности государственной и муниципальной власти реализовать прогрессивные положения новой Конституции и Федерального законодательства.

§5. ПРАВО НА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от способности этими правами грамотно воспользоваться.

Одним из факторов самостоятельности местного самоуправления Конституция РФ, а за ней и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" определяют право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. На практике это осуществляется самостоятельной разработкой устава муниципального образования, в котором, наряду с другими вопросами местного значения, указывается структура и порядок формирования органов местного самоуправления данного конкретного муниципального образования (статья 8 Федерального закона "Об общих

принципах организации местного самоуправления в РФ").

Уже имеющаяся практика подготовки и принятия муниципальных уставов показывает, что этот, важнейший для последующего успешного функционирования муниципального образования, процесс проходит зачастую под воздействием политической или личностной конъюнктуры как органов и должностных лиц государственной власти региона, так и должностных лиц местного самоуправления. Проще говоря, во многих случаях право жителей муниципальных образований на создание оптимальной, наиболее подходящей для специфических условий их проживания, модели местного управления подменяется желанием тех или иных должностных лиц закрепить через правовые механизмы, только еще нарождающиеся в нашем государстве, конъюнктурную, "удобную для себя" систему местного самоуправления.

Одно из проявлений такой тенденции выражается в разработке на уровне субъекта Федерации так называемых типовых уставов муниципальных образований.

Наиболее ярким отражением таких процессов стала ситуация, сложившаяся в Чувашской Республике.

Государственным Советом Чувашской Республики был разработан и принят типовой устав муниципального образования, отражающий представления законодателя о принципах организации местного самоуправления в республике. Почти одновременно с этим контрольно-организационным управлением администрации Президента республики был подготовлен альтернативный типовой устав, отражающий позицию по этому вопросу администрации Президента республики.

Главы районных администраций не особенно скрывали, что на них было оказано определенное давление, с тем, чтобы типовой устав, подготовленный администрацией (кстати, содержащий грубейшие нарушения как федерального, так и республиканского законодательства) решениями немногочисленных и управляемых районных "парламентов", обрел статус полноценной "районной конституции". Министерство юстиции республики, закрыв глаза на явные противоречия законодательству, регистрирует такие "продукты" волеизъявления населения, ссылаясь на то, что процедура регистрации является "формальностью". Госсовет республики обращается в Государственную Думу, к прокурору, в другие федеральные и республиканские инстанции... В общем, пошла писать губерния.

А ведь и процитированное в эпиграфе положение Конституции России и соответствующие нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вовсе не случайно определяют необходимость решения этого вопроса в самих муниципальных образованиях, а не на уровне субъекта Федерации. Различие в структуре органов местного самоуправления диктуется не тем, в каком "суверенном" субъекте Российской Федерации находится данное муниципальное образование, а характерными особенностями именно самого муниципального образования - его территорией, численностью населения, географией расположения и многими другими конкретными особенностями.

На тех общих принципах, которые диктуют необходимость той или иной конкретной структуры органов местного самоуправления, исходя из общемирового опыта решения подобных проблем, и хотелось бы сейчас остановиться.

I. Общие принципы муниципальной организации

В соответствии с осуществляемой в стране реформой местного управления на принципах

самоуправления население муниципального образования получает право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Муниципальным образованием действующее законодательство определяет любое городское или сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иную населенную территорию, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Такими муниципальными образованиями являются:

город, район в городе, поселок;

сельские поселения (село, деревня, станица, хутор);

район (уезд);

волость, сельский округ (группа сельских населенных пунктов с закрепленными за ними территориями),

сельсовет и другие.

Конкретные виды муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов

РФ с учетом исторических и иных местных традиций (так, в соответствующих законах республик в составе РФ используются национальные названия муниципальных образований: кожууны, сумоны, арбаны, улусы и т.п., не меняющие, однако, принципа территориального или поселенческого объединения населения).

Реализация населением конституционного права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые им органы местного самоуправления и избираемых должностных лиц.

Оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения (на него могут быть вынесены вопросы распоряжения муниципальной собственностью, строительства или приобретения объектов муниципального хозяйства, планы и программы развития муниципального образования), необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством, практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных определенной компетенцией, необходимой для осуществления возложенных на них населением функций.

Статья 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дает следующее определение органов местного самоуправления:

"Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти".

Органы местного самоуправления решают две группы вопросов:

а) вопросы местного значения,

б) выполнение отдельных государственных полномочий.

Основным содержанием деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения. Фактически они определяют функции местного самоуправления, его компетенцию.

Решение вопросов местного значения население осуществляет, как правило, через создаваемые им органы местного самоуправления, путем делегирования этим органам собственных прав, принадлежащей только населению компетенции. Структура таких органов определяется населением самостоятельно. (Поскольку органы местного самоуправления являются одним из элементов организации управления в государстве, государство неизбежно опирается на них при решении вопросов государственной политики. Главное в этом вопросе - не допустить, чтобы взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в единых целях не превратилось в диктат "сверху - вниз", в том числе и по вопросам, не нуждающимся в государственном регулировании.)

Органы местного самоуправления создаются прежде всего в связи с делегированием им части полномочий населения на решение вопросов местного значения, с одновременным наделением соответствующей достаточной компетенцией.

Поэтому органы местного самоуправления можно классифицировать по:

механизму делегирования полномочий;

качеству делегированных полномочий;

количеству делегированных полномочий.

Классификация по механизму делегирования полномочий

Конституция России закрепляет только один из многих возможных принципов классификации: по способу их образования, механизму делегирования населением своих полномочий.

"Местное самоуправление осуществляется гражданами ... через выборные и другие органы местного самоуправления" (часть 2 статьи 130 Конституции РФ), причем для выборных органов порядок создания определяется в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований. Порядок создания других органов определяется в соответствии с уставами муниципальных образований.

Под "другими" тут необходимо понимать органы, созданные иным, не выборным, путем (например, сформированные путем делегирования представителей других органов или организаций; созданные соответствующим решением уполномоченного на то органа или должностного лица и т. д.).

Принципиальное различие между такими органами состоит в том, что через выборный механизм население напрямую наделяет соответствующие органы собственной, принадлежащей только ему компетенцией, позволяющей осуществлять управление муниципальным хозяйством в полном объеме полномочий собственника. Все остальные, не выборные органы создаются именно для обеспечения делегированных полномочий и не располагают собственной компетенцией.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено наличие выборного должностного лица - главы муниципального образования, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления (так, в Псковской области предусматривается выборная должность шерифа - руководителя муниципальной милиции, возможны выборы управляющего муниципальным хозяйством, муниципального казначея и т. д.).

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Наряду с выборными должностными лицами в управлении муниципальным хозяйством, как правило, принимают участие иные должностные лица, назначаемые или утверждаемые в должности компетентным органом или должностным лицом и входящие в категорию муниципальных служащих.

Классификация по качеству делегируемых полномочий

Кроме различного механизма делегирования полномочий (создания органов), необходимо классифицировать органы местного самоуправления по качеству делегируемых им полномочий. Такая классификация предусматривает наличие органов местного самоуправления, наделенных представительными, исполнительными и контрольными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом представительные и контрольные полномочия делегируются, как правило, одному органу (представительному), но население может создать и отдельный, специальный орган, наделенный контрольными полномочиями (контрольный комитет, счетная палата и т. п.).

Обязательным выборным органом, обладающим правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, является представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление - власть, наиболее приближенная к населению. Близость определяется не столько ее местом в иерархической лестнице, сколько теми функциями, которые она выполняет. Занимаясь вопросами местного значения, она должна решать их в интересах населения. Поэтому муниципальное управление предусматривает обязательное наличие представительных органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда их функции может выполнять сход.

Закон определяет исключительное ведение представительных органов:

1.принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2.утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3.принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4.установление местных налогов и сборов;

5.установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6.контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований (часть 2 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

К полномочиям представительных органов местного самоуправления необходимо отнести и сформулированное Л. А. Велиховым право издания обязательных постановлений. По его определению, "главное отличие муниципального закона (обязательного постановления) от законов государственных состоит в том, что первый имеет силу только для территории муниципального образования и относится лишь к вопросам местного значения, предметам муниципального хозяйства и благоустройства".

Виды нормативных актов, которые имеют право принимать органы местного самоуправления, перечисляются в уставе муниципального образования и в законах субъектов РФ. Обычно к ним относят: решения и постановления выборного органа или главы муниципального образования - по вопросам осуществления местного самоуправления; распоряжения и приказы - по вопросам внутренней организации деятельности органов местного самоуправления.

Действующее федеральное законодательство не обусловливает обязательное создание в муниципальных образованиях исполнительных органов местного самоуправления, предусматривая возможность избрания главы муниципального образования и других выборных должностных лиц, наделяемых при этом собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Кроме этого, в названном уставе помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления могут быть предусмотрены и иные органы и должностные лица местного самоуправления. Под этим, как правило, и подразумевается создание органов, наделяемых компетенцией для исполнения решений, принимаемых населением муниципального образования или его представительным органом.

Говоря об общих принципах организации таких органов, Л. А. Велихов справедливо отмечал

следующее:

"К аппарату местного самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие общие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды местного сообщества; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т.е. при наименьших затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без излишних формальностей, и, в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы."

Полномочия представительного органа, а также компетенция исполнительных органов местного самоуправления должны быть определены и закреплены в муниципальном(местном) уставе.

Виды органов местного самоуправления:

представительные: Собрание представителей, Совет депутатов, Дума, Хурал (Республика Тыва), муниципальный совет, муниципальное собрание, муниципалитет, окружной сельский (поселковый) Комитет (Саратовская область);

исполнительные: местная администрация, волостная управа, исполком, мэрия.

Конкретные названия органов местного самоуправления, а также глав муниципального образования (глава администрации, председатель Совета, председатель исполкома, мэр, городской голова, посадник и т. п.) и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются, как правило, соответствующим законодательством субъектов РФ. Однако в целом ряде субъектов РФ (Вологодская обл., Воронежская обл., Новгородская обл. и др.) вопрос наименования представительных и исполнительных органов местного самоуправления отнесен к компетенции местного самоуправления и в каждом конкретном случае определяется в уставе муниципального образования.

Классификация по количеству делегированных полномочий

Еще одной возможной классификацией может быть разделение как выборных, так и создаваемых иным способом органов по объему, количеству делегируемых полномочий на общие и специальные (отраслевые) органы.

И представительные, и исполнительные органы местного самоуправления могут создавать постоянные или временные специальные органы для реализации отдельных полномочий, как правило, выделяемых по отраслевому принципу (комитеты и комиссии для решения отдельных вопросов, самостоятельные подразделения местных администраций, муниципальные организации и предприятия).

Таким образом, делегирование полномочий населения приводит к созданию в муниципальных образованиях целой системы взаимосвязанных органов местного самоуправления с различной компетенцией, различающихся по механизму их создания, качеству и количеству делегируемых им полномочий.

Однако можно выявить и систематизировать основные, наиболее распространенные схемы построения таких структур.

II. Организационные модели муниципальных структур

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: " С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус, как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) на верху этой пирамиды - должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны. Начиная с 20-х гг. этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе."

Рассмотрим примерные модели организации местного самоуправления, которые могут быть использованы в качестве базовых при определении структуры органов местного самоуправления в каждом конкретном муниципальном образовании, с учетом социальной среды, условий функционирования муниципального хозяйства и исторических традиций.

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы местной власти – представительного органа, исполнительного органа и высшего должностного лица местного самоуправления основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий населения муниципального образования на решение вопросов местного значения:

Вариант 1: непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и выборного высшего должностного лица.

Вариант 2: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа.

Вариант 3: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов либо созданием специального выборного контрольного органа).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых населением вопросов местного значения.

Практический опыт позволяет выделить при этих вариантах следующие основные модели организации местного самоуправления:

Вариант 1

Понятно, что осуществление местного самоуправления в крупном городе или территориальном муниципальном образовании (районе) с развитой социальной и технологической инфраструктурой, сложным комплексом муниципального хозяйства потребует наличия не только представительного органа, устанавливающего общие правила жизнедеятельности муниципального образования, но и достаточно самостоятельного оперативного управления и согласования всего комплекса муниципальных проблем, для осуществления которого и требуется непосредственное делегирование части полномочий населения соответствующему должностному лицу. Наделенный в результате прямых выборов населением соответствующей компетенцией глава муниципального образования получает право не только с большой степенью самостоятельности осуществлять муниципальное управление, но и оказывать значительное влияние на процесс согласования неизбежных общественных противоречий в рамках представительного органа.

Данному варианту соответствует модель организации местного самоуправления, при которой население избирает как представительный орган, так и главу муниципального образования, непосредственно и единоначально возглавляющего исполнительные органы и имеющего действенные механизмы влияния на решения представительного органа (право "вето"). Такая модель иногда условно обозначается как: " совет - "сильный" мэр".

Приведем примерное разграничение компетенции при данной модели:

представительный орган (избирается населением непосредственно):

принимает решения, имеющие обязательную силу, в том числе по управлению муниципальными

финансами;

регламентирует процесс управления муниципальным хозяйством;

обладает механизмом разрешения противоречий с главой муниципального образования ( преодоление

"вето" главы 2/3 голосов).

Глава муниципального образования (избирается населением непосредственно):

осуществляет непосредственное управление муниципальным хозяйством;

самостоятельно формирует исполнительные органы и назначает соответствующих должностных лиц;

имеет право "вето" на решения представительного органа.

Разновидности этой модели определяются, как правило, объемом полномочий главы муниципального образования - прежде всего в его отношениях с представительным органом.

Наиболее типичным способом формирования коллегиального представительного органа является избрание его членов через одномандатные округа, охватывающие всю территорию муниципального образования.

Вариант 2

Для небольших муниципальных образований (средних и малых городских, крупных сельских поселений) наиболее характерна следующая модель организации местного самоуправления. Все делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции коллегиального представительного органа, состоящего из депутатов, непосредственно избираемых населением.

Для реализации своих решений представительный орган формирует соответствующие исполнительные органы и избирает или назначает соответствующих должностных лиц, наделяя их необходимой компетенцией.

Многочисленность средних и малых муниципальных образований обусловила большое разнообразие конкретных моделей организации местного самоуправления по варианту 2, различающихся прежде всего по механизму реализации исполнительных полномочий.

В наиболее типичных случаях исполнительные полномочия реализуются:

а) высшим должностным лицом, избираемым для этой цели из состава коллегиального представительного органа (модель "совет - "слабый" мэр").

При этой модели высшее должностное лицо, как правило, является членом коллегиального представительного органа и председательствует на его заседаниях, руководит деятельностью исполнительных органов, согласуя вопросы назначения или освобождения муниципальных должностных лиц с представительным органом. Представительный орган, избирая высшее должностное лицо, сохраняет право решения кадровых назначений в исполнительных органах, утверждая и отклоняя все назначения и увольнения, а также осуществляя непосредственный контроль за деятельностью исполнительных органов;

б) членами коллегиального представительного органа (модель "городская комиссия/муниципалитет").

При такой модели население избирает членов коллегиального органа (муниципалитета), который является одновременно и представительным, и исполнительным органом власти. При этом представительные полномочия реализуются непосредственно коллегиальным органом. Одновременно каждый из членов коллегиального органа реализует те или иные исполнительные полномочия, располагая для этого необходимым административным аппаратом.

В этом случае возможно также наличие высшего должностного лица, избираемого из числа членов коллегиального органа и наделяемого, как правило, только представительскими функциями и не имеющего никаких дополнительных полномочий;

в) муниципальным должностным лицом, назначаемым представительным органом с учетом профессиональной подготовленности (модель "совет - управляющий").

При реализации этой модели коллегиальный орган состоит из членов, избираемых населением, и осуществляет все традиционные представительные полномочия. Муниципальное должностное лицо (управляющий) нанимается представительным органом на контрактной основе и осуществляет исполнительные полномочия: руководит всей структурой исполнительной власти, производит назначения и увольнения муниципальных служащих, будучи самостоятельным в управлении муниципальным хозяйством в пределах, установленных решениями представительного органа. Управляющий может быть освобожден от должности по решению представительного органа.

Для всех моделей второго варианта, характеризующихся превалирующим значением коллегиального органа, важным является обеспечение согласованности возможных различных общественных интересов. Это в наибольшей степени обеспечивается путем избрания членов коллегиального органа всем населением муниципального образования (с созданием одного или нескольких многомандатных округов).

Вариант 3

Третий вариант наиболее характерен для малочисленных небольших муниципальных образований (как правило, сельских), где круг реально решаемых вопросов местного значения незначителен. При этом все непосредственно делегируемые населением представительные и исполнительные полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (старосты). Население оставляет за собой право решения наиболее принципиальных и важных вопросов местного значения, а также контрольные полномочия и реализует их посредством собраний (сходов) и местных референдумов. Избираемый населением глава муниципального образования осуществляет представительские функции, руководит исполнительным органом, периодически отчитывается о своей деятельности перед населением и может быть освобожден от должности решением, принятым населением муниципального образования на сходе или референдуме.

При осуществлении этой модели возможен вариант избрания населением не одного, а нескольких должностных лиц, наделяемых собственной компетенцией по реализации исполнительных полномочий (так, наряду со старостой, может избираться казначей, шериф и т.п.), либо формироваться периодически действующий орган (конференция), реализующий контрольные полномочия.Перечислить и представить все современные варианты структурной организации органов местного самоуправления вряд ли представляется возможным, так как в каждом конкретном муниципальном образовании разграничение компетенции между органами местного самоуправления может быть осуществлено сугубо индивидуально, в целях наиболее эффективного решения стоящих перед местным сообществом задач.

III. Проблемы муниципальной деятельности

Говоря об организационных проблемах на муниципальном уровне, необходимо также затронуть дискуссию вокруг проблемы малых территориальных единиц местного самоуправления, которая сводится, как правило, к двум позициям:

для того, чтобы обеспечить достаточную самостоятельность муниципальных образований, необходимо

иметь значительную финансово-экономическую базу, а значит - муниципальное образование должно

быть настолько крупным, насколько это позволяет иметь достаточные доходные источники (как правило,

на уровне района, крупного города), на нижестоящих уровнях предусматривается возможность создания

общественного территориального самоуправления, не обладающего ни властными полномочиями, ни

хозяйственными правами;

для того, чтобы стимулировать саморазвитие малых поселений и сельсоветов, обустройство жизни

каждого человека именно там, где он проживает, необходимо предоставить возможность осуществления

местного самоуправления, реализации предоставленных ему экономических и социальных прав в

границах территорий, максимально приближенных к месту непосредственного проживания человека (как

правило, в границах малого поселения, села, сельсовета, сельского округа), при этом на районном уровне

предлагается организация территориальных подразделений исполнительной государственной власти.

Недостатком первой позиции является фактическая консервация и даже усиление тенденции сосредоточения в районном центре всех более-менее значительных экономических и социальных ресурсов – та ситуация, которая привела в последние два десятилетия Советской власти к фактическому обнищанию и деградации малых городов и "вымиранию" сельских поселений. Следствием является, как правило, падение социальной активности и экономической инициативы населения вне районных центров.

Недостатком второй позиции является действительная слабость экономических ресурсов для решения всего перечня предметов ведения местного самоуправления, определенных законодательством, - тех вопросов местного значения, решение которых и направлено на удовлетворение повседневных потребностей местных жителей. Следствием является практическое подавление местных интересов таких муниципальных образований и их населения интересами государственных органов власти субъекта Федерации (а зачастую – и просто субъективными интересами государственных должностных лиц).

Разрешением этих противоречий, на наш взгляд, является предусмотренная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" схема двухуровневого местного самоуправления (пункт 3 статьи 6 Закона), предусматривающая возможность разграничения предметов ведения, объектов муниципальной собственности и источников доходов местных бюджетов в случае, если в границах территории муниципального образования (например, - района) имеются другие муниципальные образования (например, - малое поселение, сельсовет и т.п.). Достаточно интересный опыт в организации деятельности такой схемы местного самоуправления накоплен в Липецкой, Пензенской, Псковской и, особенно, Астраханской областях.

Не менее сложной проблемой является формирование финансово-экономической базы, способной обеспечить реальную самостоятельность органов местного самоуправления.

В течение прошедшего года были решены многие принципиальные вопросы по распределению собственности между разными уровнями власти. Законодательно признан и интенсивно развивается новый для нашей страны вид собственности - муниципальный, составляющий экономическую основу общих интересов населения, проживающего в конкретных городских и сельских поселениях.

В то же время до настоящего времени законодательно не закреплены за местными бюджетами помимо части общегосударственных налоговых поступлений собственные доходные источники на базе налогов с физических лиц, налогов на собственность, земельных платежей, местных налогов и сборов. Средства, полученные на местах от местных налогов и сборов, установленных федеральным законодательством, поступают в распоряжение вышестоящих органов, которые потом часть этих средств (около 25-30%) возвращают местам. Такое регулирование финансов снижает заинтересованность местного самоуправления в налогах. В то же время, местные налоги и сборы, устанавливаемые самими органами местного самоуправления, дают лишь около 3% от доходной части местных бюджетов.

Диктат субъектов Федерации в распределении территориальных доходов приводит к сокращению доходных возможностей местных бюджетов, а это означает, что фактически сокращаются возможности финансирования социально-коммунальной сферы, при этом одновременно осуществляется передача местным властям ее некогда ведомственных объектов.

Большие сложности в формировании муниципальной собственности вызывает отсутствие законодательного закрепления права местных сообществ и их органов самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью, включая земельные, лесные, водные и другие природные ресурсы. Формирование муниципальной собственности идет с большим трудом. Органы власти субъектов Федерации передают муниципальным образованиям нерентабельные предприятия, а у местного самоуправления нет средств для их модернизации и поддержки. Не прекратилась практика незаконного изъятия некоторых муниципальных предприятий и учреждений и передача их в областное, краевое, республиканское подчинение. Все эти процессы требуют законодательного регулирования.

Наряду с организационными и финансово-экономическими условиями, реальное функционирование местного самоуправления зависит от реализации предусмотренных статьей 133 Конституцией Российской Федерации права на судебную защиту и запрета на ограничение прав местного самоуправления, установленных законодательством.

Носителями, субъектами права на судебную защиту, исходя из смысла статьи 46 и статьи 133 Конституции РФ, могут выступать и органы местного самоуправления, и непосредственно граждане России. Прич.м защита нарушенных прав и законных интересов местного самоуправления для органов местного самоуправления как органов, которым доверено народом осуществление публичной власти, является не только их правом, но и конституционной обязанностью. Граждане Российской Федерации при защите своих прав на местное самоуправление могут воспользоваться как нормами Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления...", так и процессуальными гарантиями, предоставляемыми Законом РФ "Об обжаловании неправомерных действий...", основные положения которого включены в Гражданский процессуальный кодекс. За недолгий период времени, прошедший с вступления в действие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", накоплена значительная судебная практика при разрешении споров, возникших в формирующейся российской системе муниципального права.

К сожалению, органы местного самоуправления в настоящее время лишены права прямого обращения в Конституционный Суд, в то время, как процесс становления местного самоуправления неизбежно сопровождается многочисленными конфликтами, проистекающими именно из различного понимания и толкования конституционных норм по вопросам организации и деятельности местного самоуправления. В такой ситуации правовой конфликт, который мог бы быть оперативно разрешен в судебном порядке Конституционным Судом, приобретает гипертрофированные формы противостояния сторонников той или иной правовой позиции, приводит к неконструктивной политизации конфликта.

Решение этой проблемы требует корректировки Конституции РФ, или, как минимум, соответствующего федерального конституционного закона. Для того, чтобы это стало возможным, для того, чтобы политическое значение местного самоуправления позволяло оказывать реальное влияние на пути дальнейшего развития государства, необходимо включение в деятельность органов местного самоуправления не отдельных представителей, а широких слоев населения России.

§ 6. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР

Мысленно возвращаясь к концу 80-х годов ХХ века, к целям и задачам, которые декларировались в обоснование намечавшихся социально-экономических преобразований, нужно признать, что всплеск общественной активности населения определялся той значимой ролью граждан в намечавшихся процессах, которая постоянно подчеркивалась "прорабами перестройки". Глобальные, государственные цели перестройки воспринимались большинством населения как глубоко личные, непосредственно касающиеся конкретной жизни конкретного гражданина.

Но состояние общественной экспрессивности людей не может быть постоянным, тем более в условиях, когда происходит осознание несовпадения, несоразмерности государственных и личных целей. Носители государственных целеполаганий (государственные деятели) не смогли показать непосредственную связь преобразований с частными, личными нуждами гражданина, а последовавшая за тем практика отстранения от реального участия в принятии решений, формировании власти, в распределении собственности и вовсе способствовала отходу широких масс населения от участия в процессах, происходивших в стране, к политической, общественной, а затем и социальной апатии. Последний всплеск общественного интереса вызвали экстраординарные события сентября-октября 1993 г. Реакцией на развязку этих событий стало окончательное размежевание интересов гражданина и государства, недоверие общества к декларируемым государственной властью целям.

Анализ многочисленных попыток российского реформирования организации местной жизни позволяет сделать заключение, что проблема несоответствия законодательства, юридически закрепленных норм правоотношений с реальной практикой, реальными отношениями между субъектами права являлась тем камнем преткновения, о который из века в век разбивались логичные и продуманные структуры общественных отношений, предлагаемые России искренне радеющими о ней реформаторами. Понятно, что реальное, а не формальное становление самоуправления непосредственно, напрямую зависит от общественного сознания, от включения в эти процессы населения, гражданина. Без сознательного участия граждан в реформаторских процессах, без их практической, повседневной заинтересованности в результатах, в изменении статуса и уклада своей жизни, все наши экскурсы в историю вопроса будут заканчиваться констатацией прогрессивности тех или иных юридических норм, но не будут опираться на реально достигнутый результат.

Однако общественная ситуация последнего времени позволяет надеяться на постепенное повышение заинтересованности общества в реализации местного самоуправления: это и активизация научного мира при обсуждении теории вопроса; и значительный рост общественных и политических организаций, рассматривающих реализацию самоуправления в качестве программных требований; и появление многочисленной научной и практической литературы по этому вопросу - и прежде всего в регионах; и рост влияния идей самоуправления среди руководителей органов государственной власти. Все это говорит о том, что реальное становление местного самоуправления становится общественно-значимой задачей. Этот вывод подтверждается потоком писем с мест, поступающих в органы государственной власти и поднимающих вопросы практической реализации самоуправления. Подавляющее большинство из них - уже не письма специалистов или работников органов власти, а письма жителей муниципальных образований. В существующей политической и экономической ситуации население, "рядовой" гражданин, начинает понимать, что местное самоуправление - это единственный действенный социальный механизм, способный работать на его интересы. Об этом же говорит и значительная активность населения при выборах органов местного самоуправления в тех регионах, где законодательством обеспечивалась реальная самостоятельность местного самоуправления.

Население включается в самоуправление. Местные Уставы давно стали на местах предметом самого пристального внимания, обсуждения населением, приняты и работают во многих муниципальных образованиях России. В то же время законодательное закрепление вопросов местного самоуправления на

уровне субъектов Федерации составляет менее 50% от необходимого, т.е. процессы на местах опережают и подталкивают субъекты Федерации к реализации положений Конституции России и федерального законодательства.

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ ?568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" от 11 июня 1997г. Администрации Президента РФ совместно с Правительством РФ поручено организовать взаимодействие с ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов местного самоуправления в проведении экономических и социальной реформ, а также обеспечить регулярное освещение в средствах массовой информации хода реформы местного самоуправления, организовать работу по разъяснению населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления.

Управление Президента РФ по вопросам местного самоуправления обеспечивает постоянное рабочее взаимодействие с ассоциациями местного самоуправления, принимая участие в проводимых ими мероприятиях. Такая работа проводится с Союзом Российских городов, Российским союзом местных властей, Союзом малых городов, Ассоциацией городов Сибири и Дальнего Востока, Союзом городов Северо-Запада России, Ассоциацией городов Юга России, Союзом городов Урала и др. В мае 1997 г. были подготовлены и проведены встречи представителей муниципальных образований с рядом руководителей Правительства Российской Федерации и принято решение о создании Постоянно действующего совещания руководителей муниципальных образований по проведению социально-экономических реформ при Правительстве Российской Федерации. В рамках выполнения решения Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации создана рабочая группа по подготовке предложений о принципах организации и деятельности Конгресса муниципальных образований России, ведется работа по согласованию позиций в этом вопросе с действующими союзами и ассоциациями местного самоуправления.

В то же время, попытки на федеральном уровне найти механизмы решения второй части поставленной Президентом РФ задачи предпринимались неоднократно. Еще в ноябре 1994 г. Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления были проведены парламентские слушания "Реформа местного самоуправления и средства массовой информации", в рекомендациях которых было отмечено, что проблемы местного самоуправления не заняли надлежащего места в информационном пространстве Российской Федерации, в центральных средствах массовой информации отсутствует систематическое освещение жизни российских городов, проблем местной власти и населения.

О том, что ситуация с освещением местных проблем в центральных средствах массовой информации мало изменилась, говорят и соответствующие обращения к Президенту Российской Федерации Председателя Совета Федерации Е.С.Строева (о проблемах освещения жизни российских регионов на ОРТ и РТР), и поручение Президента Российской Федерации руководителям основных телеканалов уделять больше внимания проблемам становления российской государственности на местах.

К сожалению, информационная и тематическая политика центральных средств массовой информации в настоящее время не может удовлетворять требованиям в области освещения проблематики местного самоуправления. Примером неудачных попыток решения этой задачи может служить целый ряд выпусков передачи "Избранные" (РТР) летом 1997 г., в которых бессистемно и непрофессионально, а в результате - искаженно, обсуждались и комментировались проблемы становления местного самоуправления.

Подобные же качества по затронутому вопросу демонстрируют и официальные печатные средства массовой информации. Особенно часто непрофессиональные материалы на эту тему, сопровождающиеся как терминологической, так и содержательной путаницей в названиях и полномочиях местных органов власти, публикуются, к сожалению, в "Российской газете". Так, 3 июля 1997 г. в разделе "Документы" "Российской газеты" ? 126(1736) под рубрикой "Президент отклонил законы. Почему?" печатается заключение на проект принятого в первом чтении федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" за подписью Президента Российской Федерации, в то время как именно в этот день Совет Федерации должен на своем заседании рассматривать данный Федеральный закон, принятый Государственной Думой в целом уже в измененной редакции при поддержке Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе. Стоит ли удивляться, что указанный закон, вносившийся в Государственную Думу двумя профильными Комитетами Государственной Думы и Совета Федерации совместно (!), был в результате отклонен Советом Федерации.

Эта и подобные ситуации стали возможны из-за недостаточной координации деятельности подразделений Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, отвечающих за взаимодействие со средствами массовой информации и соответствующих подразделений, отвечающих за разработку и формирование политики Президента Российской Федерации в области государственного строительства.

Кроме того, прекращение в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1997 г. ? 799-р издания журнала "Российская Федерация", вызванное рядом причин объективного и субъективного характера, привело к утрате единственного в федеральных средствах информации канала постоянного обмена опытом и информацией по проблемам становления местного самоуправления, осуществлявшегося через регулярную рубрику данного журнала "Местное самоуправление", журналистский коллектив которой отличался профессионализмом и глубоким знанием проблематики местного самоуправления и неоднократно выходил с предложением подготовить на базе указанной рубрики отдельное самостоятельное издание.

Потребность в таком издании назрела давно. На муниципальном уровне ощущается острейший дефицит в правовой, статистической и методической информации по вопросам местного самоуправления, в аналитических материалах сугубо прикладного характера, освещении практики местного самоуправления. Издание (под условным названием "Муниципальный блокнот"), ориентированное прежде всего на должностных лиц и служащих государственных и муниципальных органов власти, депутатов представительных органов местного самоуправления, могло бы значительно восполнить пробел в информационной и методической работе по совершенствованию правовых и организационных основ местного самоуправления, а также по разъяснению государственной политики в области местного самоуправления. Для обеспечения подобного издания материалами и координации деятельности по его выпуску целесообразно создание редакционного совета из числа ответственных должностных лиц заинтересованных структур (Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации, Миннаца России, Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и др.).

Во многом решить указанные задачи могли бы созданные в последнее время периодические методические журналы "Городское управление", "Муниципалитет", "Муниципальная власть". Однако они вряд ли смогут заполнить весь информационный рынок, так как рассчитаны на самоокупаемость, а значит, не могут быть дешевыми и массовыми изданиями, доступными любому заинтересованному муниципальному депутату или служащему.

После завершения в 1996-1997 гг. выборов органов местного самоуправления, они должны показать избирателям свою дееспособность и эффективность в решении вопросов местного значения. Непременным условием успеха этого этапа является постоянная связь муниципальной власти с жителями, их понимание проблем и принципов деятельности органов местного самоуправления. Поэтому сейчас становится актуальной работа с массовым сознанием с целью укрепления авторитета института местного самоуправления, активизации прямого участия населения в решении местных проблем.

Особую роль в работе с массовым сознанием играют электронные средства массовой информации - телевидение и радио. С этой целью необходимо способствовать созданию на основных телевизионных и радиоканалах вещания специализированных программ и наладить регулярный выпуск теле- и радиопередач по проблемам местного самоуправления.

Среди существующих систем обеспечения населения информацией без должного внимания до настоящего времени остается развитая сеть государственных и муниципальных библиотек, расположенных во всех городах, поселках и селах. Она является в определенной мере естественным монополистом в области информационного обеспечения, так как средства массовой информации сообщают прежде всего текущие сведения, но не могут обеспечить необходимую полноту официальной информации.

Кроме того, Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", Указ Президента Российской Федерации ? 228 от 28.02.95 г. "О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации" и ряд других документов дают основание рассматривать библиотечную сеть как канал правового просвещения и населения, и представителей муниципальной власти.

Деятельность библиотек обеспечивается работой специалистов, имеющих дополнительное образование по отдельным блокам ведомственной и научной информации. Информация правового и методического характера обслуживается по установленным правилам и актуализируется, отмененные акты изымаются из обращения и переводятся в другой разряд хранения. Библиотеки и их должностные лица несут ответственность за полноту и правильность поддержания и хранения информации.

Кроме методической работы с населением по разъяснению принципов местного самоуправления и целей муниципальной реформы в рамках хорошо освоенных технологий внешкольной подготовки населения, на базе муниципальных библиотек возможна и целесообразна организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Для решения этой задачи необходимо на уровне соответствующих федеральных структур обеспечить создание в рабочих каталогах хранения библиотечной сети раздела по вопросам местного самоуправления с определением перечня изданий, относящихся к категории обязательных экземпляров; разработку правил хранения и актуализации законодательства Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, нормативных актов и решений органов местного самоуправления; обеспечить централизованное пополнение фондов соответствующей литературой.

Важное значение как для информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, так и для работы со средствами массовой информации и частными пользователями, имеет и использование современных информационных технологий (компьютерных сетей различных типов). Наиболее подходящей технологией решения этой проблемы является использование сети "Интернет" с созданием "муниципальных" страниц в Web-серверах соответствующих организаций.

Решение всех вышеперечисленных проблем будет способствовать реализации одной из основных задач работы с населением в области местного самоуправления - добиться четкого понимания гражданами, какие органы власти и должностные лица в системе управления государством обладают теми или иными полномочиями ("за что отвечают"), как может рядовой гражданин влиять на местную власть и контролировать ее деятельность.

Кроме того, в целях разъяснения населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления, необходимо проводить соответствующую работу с редакциями и существующими объединениями журналистов (Союз журналистов России, Союз главных редакторов, региональные ассоциации и др.) по введению периодических рубрик по вопросам местного самоуправления в основных центральных и региональных газетах, и в обязательном порядке – в официальных печатных изданиях.

В то же время, было бы целесообразным создать межведомственную рабочую группу, включающую представителей соответствующих подразделений Администрации Президента РФ, министерств и ведомств Правительства РФ, для детальной разработки и согласования всего комплекса мер, направленных на реализацию программы популяризации среди населения принципов осуществления местного самоуправления и вовлечения граждан в практическую деятельность его органов. Ключом к такому вовлечению является именно реальная возможность граждан влиять на работу избираемых ими для этого муниципальных органов.

Тема эта, несомненно, требует отдельного подробного исследования. Однако уже сейчас, говоря о методах вовлечения в реформу широких слоев населения, нельзя не коснуться активно "рекламируемой" в последнее время рядом общественно-политических и государственных структур "земской идеи" – внедрения системы земского самоуправления, как глубоко национальной, обеспечивающей единственно реальную возможность широкого участия населения во власти и "настоящий" контроль населения за той же властью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

1) наличие механизмов осуществления права, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;

2) наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);

3) наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно "социальным").

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. МАТЕРИАЛЫ К БИБЛИОГРАФИИ (1990-97 гг.)

1. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. - М., 1997. - №1. - С. 120-125.
2. Авакьян С., Барабашев Г. Внебюджетные фонды // Народный депутат. - М., 1990. - № 15. - С. 35-43.
3. Авакьян С. Из двух законопроектов предпочтительнее депутатский // Российская Федерация. - М., 1995. - № 5.- С. 18-20.
4. Авакьян С. Законодательство в центре и на и местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. - М., 1996. - №20 - С. 15-17.
5. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - М., 1996. - №2. - с. 3-33.
6. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("Круглый стол" в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5. - С. 24- 45.
7. Аналитический обзор законодательства субъектов Российской Федерации Сибирского и дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления // Шугрина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. - Новосибирск, 1996. - 37 с.
8. Андрющенко Е.Г. Проблемы малых городов // Власть. - М., 1993. - № 1. - С. 106-107.
9. Артемьева Л. Но средства - вперед // Ваш выбор. - М., 1995. - № 2. - С. 29-30.
10. Афанасьев М.Н. Реформа или контрреформа // Власть. - М., 1994. - № 5. - С. 30-35.
11. Барабашев Г.В. Самоуправление в начале пути // Народный депутат. - М., 1990. - № 4. - С. 6-11.
12. Барабашев Г.В. Совет и мэр "в упряжке" самоуправления // Народный депутат. - М., 1991. - № 11. - С. 36-40.
13. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: МГУ, 1996.
14. Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Известия вузов. Правоведение. - М., 1993. - №5. - С. 36-44.
15. Болтенкова Л.Ф. Почему Совет Федерации отклонил Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"? // Регионология. - Саранск, 1995. - № 3. - С. 19-31.
16. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: Проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. - М., 1993. - № 3. - С. 86-96.
17. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. - Ростов-на-Дону, 1996.
18. Бородкин Ф.М. Новая концепция территориального самоуправления // Регион. - Новосибирск, 1994. - №3. - С. 95-112.
19. Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления //СОЦИС. - М. 1997. - №1. - С. 98-110.
20. Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении. - Воронеж, 1996.
21. Бялкина Т.М. Стратегия законодательства области о местном самоуправлении // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Тихомирова Ю.А. - Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996. - С. 129 - 135.
22. Васильев В.И. Советы или муниципалитеты? // Народный депутат. - М., 1991. - № 16. - С. 47-54.
23. Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. - М., 1993. - № 11. - С. 14-19.
24. Васильев В.И. Не насаждать искусственно, дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научной конференции в МГУ // Российская Федерация. - М., 1994. - № 5. - С. 28-31.
25. Васильев В.И. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок // Российская Федерация. - М.,1994. - № 13. - С. 14-17.
26. Васильев В.И. Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации / Под ред. Тихомирова Ю.А. - Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996. - С. 120 - 128.
27. Воронин А.Г. Чиновничьи страсти по поводу власти // Российская Федерация. - М., 1996. - № 2. - С. 36-37.
28. Воронин А.Г. Пока лишь четыре законных закона // Российская Федерация. - М., 1997. - №6. - С. 30.
29. Воронин А.Г., Папин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М.: МОНФ, 1997.
30. Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва, 17 февраля 1995 г. - М., 1995.
31. Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994.
32. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 1997. - №9. - С. 73-80.
33. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 1996.
34. Гильченко Л.В. Люди устали от команд сверху и истосковались по здравому смыслу // Российская Федерация. - М., 1994. - № 5. - С. 34-36.
35. Гильченко Л.В. Власть народа: хождение по кругу // Российская Федерация. - М., 1995. -№ 12. - С. 24-27.
36. Гильченко Л.В. Почему не хотят "государевы люди" поделиться властью с народом // Российская Федерация.- М., 1995. № 16. - С. 41-44. Примеч.: история местного самоуправления, включая РСФСР с 1991 г.
37. Гильченко Л.В. Зигзаги реформы // Российская Федерация. - М., 1996. - № 8. - С. 26-27.
38. Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 1997. -№3. - С. 19-22.
39. Гильченко Л.В. Варианты подсказывает жизнь // Российская Федерация. - М., 1997 -№ 3. - С. 20-21.
40. Гильченко Л.В. Исполнительный аппарат исполнять не торопится... // Российская Федерация. - М., 1997.- № 12. - С. 21-22.
41. Голованов В.И. Арбатский опыт самоуправления // СОЦИС. - М., 1997. - №6. - С. 120-128.
42. Голуб Ю., Динес В., Коннычев Д. Формирование представительных органов местного самоуправления в Саратовской области // Власть. - М., 1997. - №8. - С. 33-37.
43. Горский И. Местные налоги // Народный депутат. - М., 1991. - № 13. - С. 63-68.
44. Два взгляда / Тосунян Г. Какой банк лучше исполнит местный бюджет? / Юлдашев Р. Лучше это сделает муниципальный банк. - Российская Федерация. - М., 1994. - № 9. - С. 22-25.
45. Дементьев А. О системе Советов и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. - М., 1965. - №8. - С. 112-120.
46. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации . - М., 1997. - №2 (44). - С. 31-64.
47. Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления // Государство и право. - М., 1993. - № 11. - С. 150-153.
48. Зайцев В., Винокуров Ю. Проверки законности правовых актов местного самоуправления // Законность. - М., 1993. - № 6. - С. 14-20.
49. Институциональные аспекты регионализма в общеевропейском контексте. Материалы II бельгийско-российского научного семинара. Екатеринбург, 1-9 июля 1996 г. - Екатеринбург, 1996.
50. Исаева М. К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь. - М., 1996. - №9. - С. 33-38.
51. Как децентрализовать бюджетно-налоговую систему Федерации и ее субъектов / Лексин В.Н., Ситников А.И., Швецов А.Н. // Российский экономический журнал. - М., 1993. - № 3. - С. 29-34.
52. Кашо В. Формула партнерства. Новые правовые основы взаимодействия местных Советов с органами территориального общественного самоуправления // Народный депутат. - М., 1991.- № 18. - С. 48-51.
53. Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестник МГУ. Сер 11. Право. - М., 1993. - № 3. - С. 23-30.
54. Кирпичников В. Нет закона - нет порядка // Российская Федерация. - М., 1995. -№ 2. - С. 17-20.
55. Кирпичников В. Диалог с государством // Российская Федерация. - М., 1995. - № 19. С. 39-41.
56. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - М., 1993. - № 2. - С. 14 -22.
57. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. / Отв. редактор Тихомиров Ю.А. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., 1997.
58. Концепция реформы местного самоуправления в современной России. - Екатеринбург, 1995.
59. Корниенко Н. Новое в статусе местных Советов // Народный депутат. - М., 1991. - № 18. - С. 73-79. Примеч.: Сравнение закона СССР и РСФСР.
60. Костюков А. Прокрустово ложе. Так можно охарактеризовать правовую базу реформы местного самоуправления // Российская Федерация. - М., 1994. - № 10. - С. 26-27.
61. Котенков А. Первый закон о власти // Российская Федерация. - М., 1995. - №18. - С. 47.
62. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 1993.
63. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. - М., 1992. - № 1. - С. 16-24.
64. Кряжков В. С учетом образа жизни и традиций. Правовые основы самоуправления малочисленных народов Севера // Народный депутат. - М., 1993. - № 11. - С. 2-22.
65. Лапин В. Реальный смысл заезженных терминов // Российская Федерация. - М., 1995. - № 12. - С. 28-29. Примеч.: "Реформа местного самоуправления".
66. Лаптева Л.Е. Вступительная статья // Местное самоуправление в Российской Федерации. Сборник нормативных актов. - М., 1998. - С. 8 - 21.
67. Ларькина А.П. Органы территориального общественного самоуправления. - Саранск., 1993.
68. Легорнев С. Муниципальная собственность как основа реального самоуправления // Жилищное и коммунальное хозяйство. - М., 1993. - № 1. - С. 10-12.
69. Маликов А. Есть обнадеживающие тенденции... // Власть. - М., 1995. - № 2. - С. 48-51.
70. Мартынов М. Самоуправление: панацея или иллюзия? // Ваш выбор. - М., 1995. - № 1. - С. 21-23.
71. Марченко Г.В. Государственная власть и местное самоуправление // Россия и современный мир. - М., 1995. - № 4. - С. 84-86.
72. Местное самоуправление в Вологодской области: Проблемы, поиск, решения. Сборник материалов по проблемам местного самоуправления в Вологодской области / Подгорнов Н.М., Дергаева Л.И., Чирков В.И. и др. - Вологда, 1996.
73. Местное самоуправление. Политологический подход. Сборник статей. Под ред. В.М.Долгова. - Саратов: Саратовский государственный университет, 1994.
74. Местное самоуправление в России: Состояние, проблемы, перспективы. - М., 1994.
75. Местное самоуправление в России / Аяцков Д.Ф., Володин В.В. и др. - Саратов, 1995.
76. Местное самоуправление в Российской Федерации: Состояние, особенности формирования, проблемы // Вестник Центральной избирательной комиссии. - М., 1997. - №4 (46).
77. Местное самоуправление: российский вариант. - М., 1993.
78. Местное самоуправление: Теория и практика / Под ред. Г.Люхтерхандт при участии В.Я.Гельмана - М.: Фонд Ф.Науманна, 1996.
79. Местное самоуправление: Теория и практика. 2-е изд-е, изм. и доп. / Под ред. Г.Люхтерхандт - М.: Фонд Ф. Науманна, 1997.
80. Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад: Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России. - М.: МОНФ, 1998.
81. Местные органы власти: социально-политические аспекты деятельности. Сб. обзоров / Под ред. В.С.Ажаева. - М., 1993.
82. Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. Сб. обзоров. - М.: ИНИОН, 1993.
83. Местные Советы в условиях политических и экономических реформ: Сб. научн. трудов / Науч. ред. В.С.Вильямский. - М., 1991.
84. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. - М., 1993.
85. Муравьев И.В. Глава администрации - должность выборная // Российская Федерация. - М., 1995. - № 10. - С. 36-37.
86. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции, 25 апреля 1996 г. / Ред. Авакьян С.А. - М.: МГУ, 1996.
87. Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. - М., 1992. - Вып. 1.
88. Панина Е. Возьмем лучшее из опыта земств // Российская Федерация. - М., 1994. - № 17. - С. 22, 24-25.
89. Панина Е.В. Земское движение - путь к созиданию // Россия и современный мир. - М., 1997. - №2. - С. 33-36.
90. Пансков В.Г. Реформа местных финансов предельно актуальна // Российский экономический журнал. - М., 1994. - № 9. - С. 21-25.
91. Пахомов Е. Вопросы законодательства Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении // Государство и право. - М., 1996. - С. 24-26.
92. Печерский В. Местное нормотворчество и прокурорский надзор // Закон. - М., 1993. - № 10. - С. 57-66.
93. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 1997.
94. Пискотин М. Новая война законов? Российская Федерация. - М., 1996. - №22. - С. 5-7.
95. Пискотин М. Решение принято - конфликт продолжается // Российская Федерация. - М., 1997. - №3. - С. 15-16.
96. Пойдем вперед или повернем назад. Круглый стол // Российская Федерация. - М., 1996. - №22. - С. 17-23.
97. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования / Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. - Новосибирск, 1997.
98. Постовой Н. Четко разграничить функции. К разработке республиканского законодательства о местном самоуправлении // Народный депутат. - М., 1991. - № 4. - С. 19-26.
99. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. - М., 1992. - № 7. - С. 46- 53.
100. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления. - М., 1994.
101. Ревенко Л. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": от концепции до реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. -М., 1995. - №3. - С. 10-14
102. Региональная политика и местное самоуправление. - Самара, 1995.
103. Региональная экономика и региональная политика. - Екатеринбург, 1994.
104. Реформа местного самоуправления / Департамент по проблемам самоуправления, Миннац России // Местное самоуправление в России. Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Российской Федерации. - Вып. 1. - М., 1995. - С. 9-10.
105. Савранская О. Правовые основы местного самоуправления // СОЦИС. - М., 1997. - №1. - С. 111-119.
106. Самоуправление: теория и практика: Сб. научн. тр. / Отв. ред. А.А.Безуглов. - М., 1991. - 111 с.
107. Слива А.Я. Какой будет местная власть // Российская Федерация. - М., 1993. - № 1. - С. 41-44.
108. Слива А. Я. Закон примем, но будет ли он работать? // Российская Федерация. - М., 1994. - № 7. - С. 24-25.
109. Слива А.Я. Вернуться в прошлое нельзя // Российская Федерация. - М., 1994. - № 17. - С. 22, 25-26.
110. Соляник Н. Это должна быть государственная программа. Парламентские слушания // Российская Федерация. - М., 1994. - № 8. - С. 23-29.
111. Соляник Н. Местное самоуправление: реформа или борьба за власть? // Обозреватель - М., 1994. - №15. - с. 23-28.
112. Соляник Н. Местное самоуправление: по Конституции и … в жизни. // Обозреватель - М., 1994. - №18. - с. 17-27.
113. Соляник Н. Выжить легче вместе // Российская Федерация. - М., 1995. - № 9. - С. 24-26.
114. Соляник Н. Игра в земство. Поиграли... Теперь закручивают гайки // Российская Федерация. - М., 1996. - №11. - С. 20-22.
115. Соляник Н. Административный раж. - Российская Федерация. - М., 1996. - №20.
116. Становление самоуправления на селе // СОЦИС. - М., 1997. - №1. - С. 126-130.
117. Стрончина М.Н. Принципы организации местного самоуправления // Вестник государственной службы. - М., 1993. - № 8. - С. 34-37.
118. Стрончина М.Н. Где кончается вертикаль власти // Ваш выбор. - М., 1995. - № 2. - С. 27-29.
119. Тамбовцев В. Отнять или преумножить? // Народный депутат. - М., 1991. - № 8. - С. 33-35.
120. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // СОЦИС. - М., 1997. - №6. - С. 109-119.
121. Умнова И. Реформируем, реформируем, а движемся назад // Российская Федерация. - М., 1994. - № 21. - С. 28-29.
122. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994.
123. Фадеев В.И. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации. Научно-аналитический обзор. - М. ИНИОН РАН, 1994.
124. Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь - М., 1995. - №7. - С. 184-217.
125. Фасеев И. Выборы по решению Фемиды // Российская Федерация. - М., 1997. - №10. - С. 20-21
126. Фоминых А.А. Становление самоуправления в регионе // Регионология - Саранск, 1997. - №2. - с. 45-51.
127. Ход кампании по выборам органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ (Волгоградская, Кемеровская, Мурманская, Псковская, Рязанская области). Регионы России: информационно-аналитические обзоры. - М.: РОПЦ, 1996.. Выпуск 3 (октябрь 1996).
128. Хотим самоуправления. Но не грядет ли самоуправство? Ученые и практики о реформировании власти в России <"Круглый стол"> // Васильева В., Дихтярев А., Хренов Ю. // Народный депутат. - М., 1991. - № 12. - С. 26-28
129. Шахов Ш.К. Местное самоуправление как одна из форм обустройства народов РФ // Регионология. - Саранск, 1994. - № 4.
130. Шахрай С.М. Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Федерализм и межнациональные отношения в современной России (Всероссийская научно-практическая конференция). - М., 1994. - С. 7-20.
131. Шлемин П.И., Фадеев В.И. Местное самоуправление: Российский вариант. Научно-аналитические обзоры. - М.: ИНИОН, 1993.
132. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. - М., 1996.
133. Шугрина Е.С. Местное самоуправление: Понятие и содержание // Право и рынок. - Барнаул, 1994.
134. Шугрина Е.С. Организационно-правовые формы местного самоуправления // Материалы ХХХII Международной научно-студенческой конференции. - Новосибирск, 1994. - С. 24-25.
135. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. - Новосибирск, 1995. - 268 с.
136. Шугрина Е.С. Власть: Муниципальный уровень // Материалы ХХХIII Международной научно-студенческой конференции. - Новосибирск, 1995. С. 14-15.
137. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Учебно-методическое пособие. - Новосибирск, 1997.
138. Якубовский Д. Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия "местное самоуправление" // Право и жизнь. - М., 1992. - № 6. - С. 81-97.

1. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г., с.30-32. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913г., с. 38-42. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб. 1913 г. т.1, с.6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Фадеев В.И. "Муниципальное право России" М.: 1994 г., с.28. [↑](#footnote-ref-4)
5. Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. Собр. соч. в 9 т. СПб.: 1903 г., т.8, с.546. [↑](#footnote-ref-5)
6. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб, 1892 г., приложение. [↑](#footnote-ref-6)
7. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, т.2, с.78 [↑](#footnote-ref-7)
8. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб:1913г.,т.1, с.31-32. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М.:1978г., с.232. [↑](#footnote-ref-12)
13. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г., с.14. [↑](#footnote-ref-13)
14. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913г., с. 38-42. [↑](#footnote-ref-14)
15. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993 г., с.90. [↑](#footnote-ref-15)
16. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г., с.30-32. [↑](#footnote-ref-16)
17. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993 г., с.124-127. [↑](#footnote-ref-17)
18. Журналы заседаний Временного Правительства // 101-103, июнь 1917 г., с. 1. ГА РФ. [↑](#footnote-ref-18)
19. Собрание Узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства от 28.12.17 г., ст. 153. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же, с. 179. [↑](#footnote-ref-20)
21. Резолюции, принятые на съезде земских и городских самоуправлений Юга России в Симферополе 30 ноября - 8 декабря 1918 г. [↑](#footnote-ref-21)
22. С. Л. Ронин. Первая советская Конституция. М. Юр. изд-во. 1948 г. [↑](#footnote-ref-22)