

В.И. Васильев

серия образование

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Всеволод Васильев

Муниципальное право России

«Юстицинформ»

2012

Васильев В. И.

Муниципальное право России / В. И. Васильев —
«Юстицинформ», 2012

ISBN 978-5-7205-1113-5

В учебнике изложены основные вопросы муниципального права как отрасли российского права и научной дисциплины на основе анализа новейшего законодательства о местном самоуправлении. В книге раскрывается содержание муниципальной реформы, направления которой определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рассмотрены первые итоги применения норм этого Закона федеральными, региональными органами государственной власти и, главным образом, органами местного самоуправления. Автор, крупный ученый в области конституционного, муниципального права, приводит аргументы в пользу новых подходов к определению предмета и метода муниципального права как отрасли правоведения, рассматривает соотношение государственной и муниципальной власти, особенности законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в условиях Федерации. Учебник предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, практических работников органов местного самоуправления, а также для всех, кто интересуется муниципальным строительством, развитием в России демократических начал самоуправления.

ISBN 978-5-7205-1113-5

© Васильев В. И., 2012

© Юстицинформ, 2012

Содержание

Глава I. Предмет и метод муниципального права	6
Глава II. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	16
Глава III. Местное самоуправление как объект правового регулирования	21
1. Понятие местного самоуправления	21
2. Политико-социальное и функциональное назначение местного самоуправления	24
2.1. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Будучи одной из основ конституционного строя, местное самоуправление служит одним из устоев жизни нашего общества и государства, закрепленных в Конституции РФ	24
2.2. Местное самоуправление как форма народовластия	25
2.3. Местное самоуправление как элемент правового статуса гражданина	26
2.4. Местное самоуправление как способ оптимизации социального управления	31
2.5. Местное самоуправление как институт организации и предоставления услуг гражданам	32
Глава IV. Источники муниципального права	34
Глава V. Основные этапы истории правового регулирования местного самоуправления	38
1. Положения о земском и городском самоуправлении во второй половине XIX и начале XX вв	38
2. Местные Советы в системе органов государственной власти Советского государства (1917–1990 гг.)	51
Конец ознакомительного фрагмента.	56

Всеволод Иванович Васильев

Муниципальное право России

Глава I. Предмет и метод муниципального права

Понятие муниципального права как отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с местным самоуправлением, – относительно новое для российской правовой системы. Оно возникло в связи с утверждением и развитием в нашей стране демократического института, существовавшего до октября 1917 г., но затем упраздненного советской властью. Как самостоятельная отрасль муниципальное право полностью не сложилось. Еще предстоит принять немало законодательных актов на федеральном и региональном уровнях, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, чтобы закрыть пробелы в правовом регулировании местного самоуправления. Должны появиться новые акты, регулирующие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, в распоряжении ими муниципальной собственностью, формы межмуниципального сотрудничества и др. По-видимому, возникнет надобность в выделении правового статуса таких категорий муниципальных образований, какими являются сельские поселения и крупные города.

Предстоит осмыслить и решить ряд вопросов, касающихся методов регулирования общественных отношений муниципальным правом. Стоит прежде всего уяснить содержание самого понятия муниципального права, истолкование которого в ряде опубликованных трудов далеко не однозначно. Хотя при всем различии частных в главном, в основном многие авторы едины: муниципальное право – это комплексная отрасль права, и отношения, составляющие его предмет, имеют комплексный характер¹. Но как соотносится муниципальное право с другими отраслями права, как сочетаются их предметы и методы? Четких ответов на эти вопросы нет. Отсутствует и ответ на вопрос: почему, ради чего, с какой целью муниципальному праву некоторые авторы присваивают «звание» комплексного?

Неопределенность, неоправданная расширенность предмета муниципального права, так называемая «комплексность» отрасли негативно сказываются не только на теории, но и на практике местного самоуправления. Они препятствуют осмыслению системного законодательного регулирования местного самоуправления, затрудняют кодификацию законодательства по этим вопросам. В правоприменении возникают проблемы, связанные с неоправданным использованием методов одной отрасли права, там, где нужно применять методы другой отрасли, иные способы регулирования. Это, в частности, сдерживает развитие гражданско-правовых отношений, использование рыночных рычагов в сферах экономической жизни, участниками которых выступают органы местного самоуправления.

Если муниципальное право – суть комплексная отрасль права, то авторам этой конструкции надо ответить хотя бы на два основных вопроса. Первый: есть ли какая-то часть норм в данном комплексном правовом образовании, предмет которой дает основание для формирования этого образования как муниципального, т. е. относящегося непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления? Или ее нет вообще, и данная «отрасль» представляет собой собрание других, не относящихся в указанном смысле к местному самоуправлению, отраслей.

¹ См., напр.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 3, 5; Муниципальное право: Учеб. / Под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 23.

Второй: если такая часть все-таки есть, то как она соотносится с остающейся частью комплексного предмета регулирования муниципального права? Другими словами, в какой степени использует «собственно муниципальное право» другие отрасли права?

На первый вопрос большинство авторов (Н.С. Бондарь, Н.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, В.И. Фадеев и др.) дают в общем единый положительный ответ: да, существует некая часть «собственно муниципального права»², которая регулирует организацию местного самоуправления. Но есть и другая его часть. Но вот по поводу соотношения в комплексной отрасли «собственно муниципального права» и других ее частей единое мнение отсутствует.

Общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений³. В сущности, все, что происходит на местном уровне, – это и есть предмет муниципального права. Отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни⁴. Предмет муниципального права образуют комплексные общественные отношения различных сфер – финансов, налогов, землепользования и др. – вот типичные суждения о предмете муниципального права⁵.

Во многих изданиях повторяются утверждения о том, что нормы и институты других отраслей права получают в муниципальном праве как бы повторное признание. Какие нормы и институты, в какой мере? Все или только некоторые? Точный ответ отсутствует. Правда, в учебнике О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, третье издание которого, переработанное и дополненное, рекомендовало Министерство образования и науки РФ в качестве учебника для вузов, говорится, что в муниципальном праве «в силу специфики его предмета доля правовых норм, которые имеют как бы два адреса «прописки», весьма значительна»⁶. Но что такое «весьма значительна»? Три четверти, четыре пятых нормативного материала? Слова «весьма значительна», по сути, никак не ограничивают включение норм других отраслей права в муниципальное право. Его предмет становится в этом случае крайне расплывчатым. Вряд ли можно говорить об отрасли права, если ее предмет как таковой не имеет определенных границ. Возникает некая всеобъемлющая «сфера» действия муниципального права, в которой отношения регулируются правовым массивом, который если и систематизирован, то главным образом по предметам других отраслей права – конституционного, гражданского, финансового, административного, трудового и т. д.

Каждая сложившаяся отрасль права структурирована как по горизонтали, так и по вертикали. Нельзя считать, что нормы гражданского права, действующие на территории поселения, городского округа или муниципального района, входят в предмет муниципального права, а «остальные» продолжают действовать в лоне собственно гражданского права. Нормы гражданского права действуют на всех уровнях государственной системы. И их совершенно не обязательно вторично «признавать», чтобы «официально» ввести в состав муниципального права, они действуют без всякого такого признания. Точно так же и нормы финансово-бюджетного права. Они тоже представляют собой единую систему норм, и выделять из этой системы локальные ее части, включая их в муниципальное право, нет никакой нужды.

Надо полагать, без этих отраслей права содержание муниципального права сократится. Но это не надолго. Муниципальное право, как уже сказано, – отрасль новая, и ее не нужно

² Выдрин Н.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учеб. для вузов. М., 2001. С. 11.

³ Муниципальное право: Учеб. / Под ред. Н.С.Бондаря. М., 2002. С. 24.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 7.

⁵ Выдрин Н.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2001. С. 10.

⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 11.

искусственно расширять. Всему свое время. Развивается, становится на ноги местное самоуправление и одновременно пополняется собственным содержанием муниципальное право, призванное регулировать складывающиеся в сфере местного самоуправления общественные отношения в их определенном содержании.

Один из авторов, раздвигая рамки муниципального права, утверждает, что предмет муниципального права значительно шире, чем сама по себе система местного самоуправления. Ну что же, если берегов муниципального права не видно, оно, естественно, разливается за пределы местного самоуправления. Есть и иная точка зрения – о том, что новую отрасль российского права следует по существу считать правом местного самоуправления. Таким образом, предмет муниципального права предлагается уравнивать с системой местного самоуправления.

С нашей же точки зрения, предмет муниципального права уже, чем местное самоуправление, хотя и связан с ним самым непосредственным образом. И это не только потому, что нет никаких оснований включать в этот предмет какие-то части предметов других отраслей права. Дело еще и в том, что местное самоуправление, будучи по природе институтом, основанным в значительной степени на инициативе населения, может в порядке творческой самостоятельности этого населения создавать и использовать такие формы самоуправления, которые не укладываются, да и не должны укладываться, в правовые рамки. Муниципальное право регулирует лишь основные, главные стороны устройства муниципальной власти. А кроме того, задачи самоуправления на местах решаются на основе обычаев, чрезвычайно разнообразных для различных регионов страны, поддерживаемых не правом, а общественным мнением.

С нашей точки зрения, *предмет муниципального права включает в себя нормы права, регулирующие систему местного самоуправления: территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти.*

Кроме того, в предмет муниципального права включаются нормы, регулирующие организацию местного самоуправления как разновидности народовластия. Это нормы, регулирующие право граждан на осуществление самоуправления, формы муниципальной прямой демократии, принципы строения, структура и порядок деятельности органов местного самоуправления, отношения органов местного самоуправления между собой.

Далее, нормы муниципального права определяют компетенционный статус муниципальных образований и органов местного самоуправления. В предмет муниципального права входит совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с институциональными и функциональными характеристиками местного самоуправления.

В Конституции РФ говорится об общих принципах организации системы органов местного самоуправления, установление которых федеральными законами и законами субъектов Федерации (п. «н» ст. 72, п. 4 ст. 76) относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. *Организация – ключевое понятие, характеризующее предмет отрасли законодательства о местном самоуправлении.* И это законодательство должно иметь свой собственный предмет регулирования, будучи отраслью муниципального права, поскольку слишком значительны особенности этой подсистемы социального управления, которая не входит в систему органов государственного права и реализуется в специфической форме публичной власти.

При этом неправильно сводить муниципальное право к системе норм, существующих и самостоятельно развивающихся вне связи с содержанием деятельности органов местного самоуправления. Организационные отношения, регулируемые муниципальным средством, не самоцель, а средство достижения оптимальных результатов в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

В предмет муниципального права входят также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и сами эти полномочия, общие принципы финансового и имущественного обеспечения компетенции органов местного

самоуправления, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, ответственность (исключая гражданскую, уголовную и административную, регулируемые другими отраслями права).

Содержательно муниципальное право следует, с нашей точки зрения, рассматривать не как комплексную отрасль права, а как *подотрасль конституционного права, регулирующую одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть.*

Предмет правового регулирования муниципального права, как и любой другой отрасли права, отвечает на вопросы, что, какие именно отношения регулируются этой отраслью. Ее предмет не может совпадать с предметом другой отрасли. Каждая отрасль права имеет свойственный только ей одной предмет, которым определяется ее самостоятельность и от которого зависят своеобразие и особенности правового регулирования ею общественных отношений. Практически самостоятельность и особенность отрасли права выражается в неприменимости к предмету ее регулирования норм других отраслей права⁷. Конечно, не следует закрывать глаза на реальность, которая определяет возможность вхождения в предмет одной отрасли права норм другой отрасли. «Стерильных» отраслей права не бывает. Только эта возможность на деле используется в меру, поскольку в ином случае будет размываться одна из важнейших категорий права, заключающаяся в системном структурировании правового пространства.

В случае с муниципальным правом можно признать наличие в данной отрасли права норм другой конкретной отрасли права. Однако это далеко не одно и то же, что и «весьма значительное» совпадение, о котором говорилось выше. Речь идет *о соотношении предметов муниципального и конституционного права.* Как известно, являясь ведущей отраслью права, конституционное право представляет собой фундамент для всей правовой системы, в том числе и для муниципального права. Конституция РФ содержит нормы-принципы, заключающие в себе главные характеристики местного самоуправления, которые составляют «статический» правовой образ местного самоуправления. Эти характеристики, будучи нормами конституционного права, входят и в предмет муниципального права, многие из них раскрываются и детализируются именно в муниципальном праве. Вместе с тем – так сложилось исторически – *некоторые нормы-принципы, определяющие важнейшие параметры муниципального права, одновременно входят и в состав других отраслей права,* и именно этими отраслями конкретизируются и развиваются. В самом деле, трудно представить себе местное самоуправление без муниципальной собственности или без самостоятельного утверждения и исполнения местного бюджета. И эти институты закрепляются вслед за Конституцией муниципальным правом, определяя экономический каркас местного самоуправления. Но подробно регулируют и опосредствуют общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью и местными бюджетами, гражданское и финансово-бюджетное право. То же и с другими отраслями права. Например избирательное право, по крайней мере предположительно, отраслью права в общепринятом смысле не является, а представляет собой относительно самостоятельную подотрасль конституционного права.

Место муниципального права в общей системе российского права можно существенно прояснить, если анализ соотношения муниципального и других отраслей права перенести в плоскость соотношения муниципального законодательства и других отраслей законодательства, памятуя, что отрасль законодательства и отрасль права – разные правовые феномены. «Если *отрасль права*, – отмечает М.И. Байтин, – это элемент системы права, представляющий собой основанную на единых принципах и функциях подсистему правовых норм, которые с использованием свойственных им специфических юридических способов и средств регулируют определенную широкую сферу общественных отношений, то *отрасль законодатель-*

⁷ Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства. Ученые записки ВНИИ-ИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 18.

ства — это форма выражения во вне существования в правовой системе отрасли права, сложного отраслевого или комплексного правового института, образованная и функционирующая в соответствии с определенным направлением деятельности государства»⁸. Или, добавим от себя, местного самоуправления.

В отношении законодательных актов вполне можно говорить об их комплексности, имея в виду включение *в акты муниципального законодательства* (а таковыми можно называть законодательные акты, по преимуществу состоящие из норм муниципального права) норм других отраслей права и введение в законодательные акты других отраслей права норм муниципального права. Это вполне естественный и широко применяемый прием, имеющий целью в одном документе урегулировать разные по своей «правовой окраске» отношения, поскольку такой путь оказывается наиболее простым с учетом целей, ставящихся законодателем.

Задача «формирования муниципального права как комплексной отрасли права» ставилась в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ 15 октября 1999 г.⁹ Эта задача вряд ли решается, если исходить из сложившегося не только в доктрине, но и на практике понятия отрасли права. По-видимому, Основные положения подразумевали создание комплекса *законодательных актов* о местном самоуправлении. Задача формирования «комплексной отрасли права» решается *не административным путем, а путем издания законов, посвященных проблемам местного самоуправления, а также межотраслевых актов, соединяющих нормы разных, включая муниципальное, отраслей права.*

Так сейчас и происходит: издается все больше актов, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией местного самоуправления, определяющих систему «собственно» муниципального права. При этом в актах «по преимуществу» муниципального права содержатся нормы других отраслей права, а в актах других отраслей права наличествуют нормы муниципального права в «собственном» содержании его предмета.

Возьмем, например, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Это, конечно, акт муниципального права. Большая его часть регулирует статусные вопросы местного самоуправления. Здесь есть нормы, определяющие общественные отношения, касающиеся компетенции органов местного самоуправления, его территориальной организации, порядок наделения органов местной власти отдельными государственными полномочиями, форм муниципальной прямой демократии, органов местного самоуправления, муниципальных правовых актов и др. Вместе с тем здесь наличествует гл. 8, посвященная экономическим основам местного самоуправления, которая если не вся, то в значительной части состоит из норм других отраслей права.

Можно понять замысел законодателя, включившего в Федеральный закон № 131-ФЗ финансово-бюджетную составляющую муниципальной реформы: реальное местное самоуправление невозможно, если оно не обеспечено с финансовой стороны. Но *попав в закон о местном самоуправлении, нормы о местных бюджетах и межбюджетных отношениях не стали нормами муниципального права, а сохранили свои качества норм финансово-бюджетной отрасли права.* Принятый вскоре Федеральный закон о поправках в Бюджетный кодекс «вернул себе» многие нормы Федерального закона № 131-ФЗ, развил их, обеспечил процедурами исполнения. Так и должно было случиться. Ведь Федеральный закон № 131 – ФЗ по всем правилам законодательной техники, определяя нормы бюджетного законодательства, снабдил их отсылками к Бюджетному кодексу, следуя правилу, согласно которому *смежные правовые*

⁸ Байтин М.И. Сущность права. М., 2005. С. 388.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5041.

институты, создаваемые на стыке двух отраслей законодательства, относящихся к разным отраслям права, координируются именно таким путем.

Не случайно в процессе применения Федерального закона № 131-ФЗ как государственные, так и муниципальные органы ориентируются прежде всего на Бюджетный кодекс, к которому отсылает Федеральный закон № 131-ФЗ, и мало вспоминают о бюджетных нормах самого этого Закона. Вся дискуссия, развернувшаяся в связи с нехваткой средств на осуществление полномочий органов местного самоуправления, ведется вокруг изменения именно Бюджетного и Налогового кодексов РФ, а затем уже Федерального закона № 131-ФЗ.

Местный бюджет – это, конечно, институт муниципального права, но реализуется он средствами другой отрасли права – финансово-бюджетной. Включая его в муниципальное право, мы должны были бы не только согласиться с разрушением сложившейся общей системы права, но и намного и неоправданно расширить предмет муниципального права, поскольку в него надо было бы включить нормы бюджетного законодательства, касающиеся местных бюджетов со всеми сопровождающими их инструкциями, методиками и другими рабочими документами, а также общие принципы и нормы бюджетного законодательства, без которых невозможно правильное понимание и применение частных норм данной отрасли законодательства и соответствующей ей отрасли права.

То же самое с гражданским правом. Муниципальная собственность – важнейший институт местного самоуправления. Но считать на этом основании, как это делают некоторые авторы, Гражданский кодекс источником муниципального права – значит смешивать совершенно разные правовые категории. *Объекты муниципальной собственности составляют имущественную основу местного самоуправления, но обращение с ними происходит по нормам как муниципального, так и гражданского права.* Причем когда речь идет об использовании муниципального имущества в гражданском обороте, применяются нормы гражданского права в чистом виде. Им не нужно при этом становиться структурно-отраслевыми элементами муниципального права. Они действуют в своем собственном первичном качестве, обеспечивая в нужных случаях субъекты публичного права, каковыми являются органы местного самоуправления, средствами и методами частного права.

Нельзя отрицать, что существование на практике многочисленных законодательных межотраслевых институтов объективно обусловлено задачами практики. Федеральный закон № 131-ФЗ, ставя цель «всеохватного» определения путей муниципальной реформы, естественно, включает в себя нормы гражданского права. Одни из норм Закона являются простым воспроизведением норм ГК РФ, другие их уточняют и конкретизируют. Кроме того, Закон предусматривает *действие сложных правовых институтов, в которых проявляется взаимосвязь муниципального и гражданского законодательства, предопределенная функциональным единством этих институтов, тесной объективной взаимосвязью воплощенных в них общественных отношений.*

Например, в ст. 54 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о муниципальном заказе на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. Размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется, согласно ст. 54 Федерального закона № 131-ФЗ, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁰. Это гражданско-правовой акт. Процедуры размещения государственных и муниципальных заказов определены им в соответствии с Гражданским кодексом (в который внесены изменения в связи с принятием указанного Закона, направленные на включение муниципального заказа в систему гражданско-правовых отношений).

¹⁰ СЗРФ. 2005. № 30(ч. I). Ст. 3105.

В той же ст. 54 Федерального закона № 131-ФЗ (в ее новой редакции) установлено, что порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации. Очевидно, что те части этих муниципальных нормативных актов, которые связаны с формированием муниципального заказа (т. е. с порядком определения того, что нужно данному муниципальному образованию) или контролем за исполнением заказа, в частности путем проверок хода работ, относятся к муниципальному праву. Та же часть муниципальных правовых актов, которая связана с размещением и исполнением муниципального заказа, будет, в сущности, воспроизводить нормы гражданского права, содержащиеся в ГК РФ и в Федеральном законе № 93-ФЗ.

Это не значит, что муниципалитет, принимая свой акт, будет как бы повторно «признавать» нормы федерального гражданского законодательства. На своем уровне муниципалитет в этом случае в одном акте объединит разнопорядковые по своей юридической силе и методам применения нормы, отнюдь не присваивая себе то, что установлено на федеральном уровне и не используя при этом свои методы регулирования. Метод регулирования в этой части муниципального заказа будет диспозитивный, договорный с исковым порядком защиты, т. е. метод гражданского права.

Федеральный закон № 131-ФЗ существенно изменил возможности участия муниципальных образований и органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях. С одной стороны, он расширил эти возможности. В частности, в ч. 4 ст. 51 Закона установлено, что органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе муниципальных; в ч. 4 ст. 8 определено, что могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации; в ст. 68 говорится, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, действующих в соответствии с ГК РФ, другими федеральными законами.

Иными словами, способы обращения с муниципальным имуществом стали значительно разнообразнее, муниципалитеты получили свободу в использовании объектов своей собственности для решения вопросов местного значения, усилились их позиции в гражданско-правовой сфере. Однако *предмет муниципального права как отрасли права, регулирующей организацию местного самоуправления, не изменился. Просто расширилось «обслуживание» муниципальной власти другой отраслью права – гражданского.*

Далеко не все хозяйственно-экономические отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, можно считать муниципально-правовыми. Даже в тех случаях, когда закон предусматривает издание нормативных муниципальных актов, но по вопросам, регулируемым в значительной мере гражданским правом. Это касается, например, категории приватизации муниципального имущества (ч. 3 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ), привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (ст. 64 того же Закона). Здесь надо иметь в виду, что органы местного самоуправления своими нормативными актами не могут что-либо изменить, уточнить, исправить в гражданско-правовых установлениях, они могут их *воспроизвести, конкретизировать в той мере, в которой это дозволено законом*, дополнить нормами властно-директивного характера, обеспечивающими режим, установленный законом. Но не более того. Поэтому в содержании таких нормативных правовых актов, хотя они и являются по форме и субъекту их издания муниципальными, следует выделять нормы гражданского и муниципального права.

При этом не будем забывать, что местное самоуправление является публичной властью, поэтому его право на участие в хозяйственной деятельности реализуется с ограничениями, учитывающими природу публичной власти. Содержание этого права определяется социальной ролью местного самоуправления – решением вопросов местного значения. Как публично-правовые субъекты муниципальные образования обладают не общей, а специальной гражданской правоспособностью, специфику которой еще предстоит урегулировать в должной степени федеральным законодательством. Поэтому разграничение норм гражданского и муниципального права в одних и тех же нормативных актах – задача не простая. Тем не менее, выделяя предмет собственно муниципального права, решать ее можно и нужно.

Федеральный закон № 131-ФЗ, расширяя возможность органов местного самоуправления участвовать своим имуществом в гражданском обороте, ограничивает сам состав этого имущества, потому что имущество, состоящее в собственности публично-правового образования, должно отвечать его публичной функции. Статья 124 ГК РФ устанавливает равное положение субъектов публичного права с другими участниками гражданского оборота, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Именно исходя из этой нормы, Федеральный закон № 131-ФЗ установил закрытый пообъектный перечень муниципального имущества. Таким образом, общее правило, установленное гражданским законодательством, ограничено *в предусмотренном этим законодательством возможном случае* нормами другой отрасли права – муниципального.

В связи с этим же актуализировался вопрос об ограничениях в приватизации муниципального имущества. Какие объекты муниципальной собственности могут быть приватизированы, а какие – нет? В разных странах этот вопрос решается неодинаково. В одних пассажирский городской транспорт, предприятия, производящие тепловую энергию или обеспечивающие благоустройство территории, являются исключительно муниципальной собственностью. В других составляют частную собственность. Это соотношение может изменяться в зависимости от условий каждой страны. Закон призван в определенной мере ограничивать их самостоятельность в этом деле. В целях оптимизации удовлетворения коллективных нужд, гармоничного развития территориальных сообществ и обеспечения общественной безопасности он должен поставить пообъектный предел частной собственности в ее соотношении с муниципальной собственностью. В Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹¹ об этом идет речь в самой общей форме. Но вопрос о том, какие конкретные объекты муниципальной собственности именно в данных условиях нельзя приватизировать, переводить из муниципальной в частную собственность, остается спорным, до конца в законодательстве не решенным. Этим, в частности, объясняются крайности приватизации муниципальной собственности, когда в руках частных лиц оказываются городские парки, пруды, а то и кладбища. И пока данный вопрос не будет четко решен в законодательстве, останутся трудности в определении гражданско-правовых возможностей органов местного самоуправления в разграничении предметов правовых отраслей муниципального и гражданского права.

В части 6 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом. Речь, по-видимому, идет о новом федеральном законе, который должен разрешить спорные вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. Это, надо полагать, будет закон гражданского права, хотя не исключено содержание в нем и норм иных отраслей права, в том числе муниципального.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251

Вообще, выясняя, к какой отрасли права относится та или иная норма, надо выяснять, каким методом регулирования она снабжена. Метод – это «пробный камень», с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования¹². Не по субъекту – в таком случае все отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, надо относить к предмету муниципального права, что на самом деле не отвечает реалиям. А именно по методу регулирования, ибо каждая отрасль права должна иметь свой, специфический метод или специфическое сочетание методов.

Для муниципального права как публичной отрасли права (подотрасли конституционного права) характерен прежде всего императивный метод – метод властного приказа. Но особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным. Речь идет не о правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, а о вариативности предлагаемых нормами муниципального права решений организационных вопросов (порядка образования территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.). Кроме того, для муниципального права, регулирующего автономную сферу общественных отношений, характерен метод рекомендаций органам местного самоуправления со стороны органов государственной власти. Сравнивая метод муниципального права и метод гражданского права применительно к характеру действия той или иной нормы, можно определить, к какой отрасли права она относится.

Таким способом не всегда удастся разделить нормы разных отраслей (или подотраслей) права, соединенных в одном законодательном акте. Тогда приходится ограничиваться различиями только в самом предмете регулирования. Это касается, в частности, норм избирательного права, содержащихся в Федеральном законе № 131-ФЗ. Не случайно в нем немало отсылок к федеральным законам и законам субъектов Федерации. И все же он не удерживается от того, чтобы напрямую урегулировать некоторые отношения, связанные с местными референдумами и муниципальными выборами. Конечно, в их организации есть свои особенности. Но это не исключает их из предмета конституционного права. Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ «заступает на территорию» избирательного законодательства и соответственно другой подотрасли конституционного права. В этом случае, как и в некоторых других, преследовалась цель комплексного определения путей муниципальной реформы. К сожалению, при этом законодательные новеллы вносились вопреки нормам действующего избирательного законодательства, были допущены неточности и ошибки, приведшие к коллизиям разных, однопорядковых по своей юридической силе и месту в системе законодательства нормативных актов, внесению серий исправлений и поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ, которые, тем не менее, так и не разрешили до конца некоторые спорные моменты (например, о том, что число депутатов, избираемых от одного поселения в представительный орган муниципального района, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа района, или об избирательной комиссии муниципального образования, которая согласно новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ хотя и является муниципальным органом, но не входит в структуру органов местного самоуправления). Вероятно, лучше, логичнее и, наверное, удачнее было бы вносить новеллы в порядок организации и проведения муниципальных выборов либо путем изменения соответствующих норм федерального избирательного законодательства, либо путем одновременного обновления избирательного законодательства и принятия Федерального закона № 131-ФЗ.

Вопрос об отнесении норм о порядке муниципальных выборов к муниципальному праву достаточно спорен. Слишком близка материя этих выборов к предмету муниципального права

¹² Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Н.-Новгород, 2000. С. 14.

«в собственном смысле», поскольку связана с формированием органов местного самоуправления. И все же в интересах стройности и ясности общей системы права и четкости разделения различных предметов правового регулирования следует отнести регулирование выборов муниципалитетов к избирательному праву в том виде, как оно сложилось и развивается на практике.

Муниципальное право в его «собственном» содержании складывается из нормативных актов, целиком регулирующих отношения, связанные с организацией муниципальной власти (пример – Федеральный закон о порядке регистрации уставов муниципальных образований, сами эти уставы), и нормативных актов, где нормы муниципального права составляют часть документа.

Примером может служить Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³. Этот Закон содержит нормы самых различных отраслей права, в том числе нормы, регулирующие отношения, связанные с организацией местного самоуправления, прежде всего с компетенционной частью статуса их органов. Можно было бы издать вместо одного закона несколько, посвятив один из них целиком муниципалитетам. Но законодателю, судя по всему, выгоднее было использовать именно ту форму закона, которая увидела свет.

То же самое с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Этот акт регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планированию территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства и их реконструкции. Предмет регулирования Кодекса близок к предмету муниципального права, но отнюдь не сливается с ним. Вместе с тем текст документа содержит ряд норм, связанных с полномочиями органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Более того, в Федеральном законе «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» содержится ряд правил, уточняющих Федеральный закон № 131-ФЗ, а также нормы Земельного кодекса, имеющие прямое отношение к полномочиям органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков для жилищного строительства.

Немало действует и других федеральных законов, не относящихся к муниципальному праву, но содержащих нормы, затрагивающие организацию местного самоуправления. Объединения этих норм достаточно, чтобы получить полноправную отрасль муниципального права. Не будем при этом забывать о законодательстве субъектов Федерации и существенно развивающемся правовом творчестве самих органов местного самоуправления. Поэтому не нужно никаких заимствований из других отраслей права для формирования достаточно искусственной межотраслевой, «вторичной» в значительной мере, отрасли права.

¹³ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Глава II. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Понятие муниципального права используется в настоящем учебнике не только как совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления. *Муниципальное право – это также составная часть юридической науки, представляющая систему знаний, идей о данной отрасли права.* Оно имеет целью представить тенденции правовых установлений, относящихся к местному самоуправлению, особенности реализации этих установлений на практике, обосновать доводы в пользу дальнейшего развития и совершенствования правовых институтов в данной области.

Будучи правовой наукой, наука муниципального права не может не быть связана с наукой о местном самоуправлении, которая имеет *богатое междисциплинарное содержание*, огромную литературу, посвященную как содержанию института и теории местного самоуправления, так и анализу социального наполнения местной власти во всем его богатстве. Теория местного самоуправления насчитывает не одну сотню лет. Ей посвящают свои труды многие зарубежные и отечественные ученые. До сих пор для современных научных исследований имеют значение теории местного самоуправления, возникшие одновременно с появлением самого института местного самоуправления. Основные из них – *теория свободной общины, общественная (хозяйственная) теория и государственная теория.* Они последовательно возникли с середины XIX в. и стремились исследовать социальную природу института муниципального управления, его отношения с государственной властью, его значение для населения.

Создателями теории свободной общины были французские и бельгийские ученые – Турд, Токвиль, Гербер, Аренс и др. С их точки зрения, к трем признанным конституционным властям (представительной, исполнительной и судебной) следовало присоединить четвертую – общинную или коммунальную. Община, согласно данной теории, имеет право на самостоятельное, независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Авторы теории стояли на том, что круг общинных дел отличен от государственных; община является субъектом только ей принадлежащих прав, и потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; должностные лица самоуправления являются общинными, а не государственными чиновниками. Получалось, что коммунальные органы создавали как бы «государство в государстве».

Нежизнестойкость теории свободной общины обусловила появление общественно-хозяйственной теории самоуправления, которая так же, как и общинная теория, противопоставляла государство и общину. Первым отечественным ученым, отстаивавшим идею общественно-хозяйственной теории местного самоуправления, был профессор В.Н. Пешков. В своих работах «Опыт теории земства и земских учреждений по Положению 1864 г.» (1865) и «О праве самостоятельности как основе самоуправления» (1871) он утверждал, что земские учреждения суть учреждения народа, а не государства и отвечают перед одним народом, что права земских учреждений составляют особую самостоятельную систему права гражданского или частного, так же точно отличного, как и от права государственного.

Активно разрабатывал и отстаивал эту теорию князь А.И. Васильчиков. В своем трехтомном труде «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869–1891) он утверждал, что самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями, а среди органов самоуправления различал две категории – «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К первым он относил сельские общества, волости, магистраты, городские думы, а ко вторым

– уездные и губернские земские учреждения. Причем органами самоуправления, с точки зрения Васильчикова, эти территориальные округа становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашаются представители местного общества.

Ярким приверженцем общественной теории самоуправления был Б.Н. Чичерин. В работе «Курс государственной науки» (1894–1898) ученый подчеркивал, что в организации государственного управления соединяются государственный и общественный элементы. Он предложил собственное определение местного самоуправления – это именно организация общества, как оно есть. По мнению исследователя, первое и основное правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество. Чичерин отмечал, что выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двоякого начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в организме государственных должностей, второе – в местном представительстве. В полном соответствии с подходом к учреждениям самоуправления как учреждениям общественным находилось и воспринятое Чичериным у немецких авторов положение о «собственном» и «препорученном ведомстве», о разделении компетенции общины на дела местные и дела государственные, данные к заведованию органам общинного самоуправления. У немецких ученых он заимствует также взгляд на общину как на корпоративный союз, предшествовавший в своем возникновении государству.

В соответствии с теорией «самоуправляющихся единиц как юридических лиц» органы самоуправления должны выполнять функции государственного управления, но при этом они являются не органами государства как особого юридического лица, а органами городской и сельской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы суть субъекты предоставленных им правительственных прав, которые государство передало этим единицам в полное обладание. Поскольку государство является гарантом неприкосновенности любых прав, оно имеет подобные обязательства и в отношении общины. Управление делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не учреждениям государства. Отсюда – необходимость выборных коммунальных органов в противоположность учреждениям, создаваемым правительством.

Общественно-хозяйственную теорию местного самоуправления сменила во второй половине XIX в. государственная теория, которая видела в местном самоуправлении часть государства. Самоуправление сводилось к возложению на местное сообщество (или, точнее, на выборные органы) задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и главный смысл местного самоуправления – не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям.

Государственную теорию впервые сформулировали немецкие юристы Л. Штейн и Р. Гнейст. Мысль о земских учреждениях как установлениях государственных развивал русский академик С. Безобразов. Истинные органы самоуправления, подчеркивал он в статьях «Государство и общество» (1882), возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными и для этого должны входить как звенья в общую систему власти и управления в государстве.

В 1880-е гг. более других занимался теоретическими аспектами самоуправления профессор А.Д. Градовский. В работе «Начала русского государственного права» он первым из русских ученых провел четкие грани между «децентрализацией» и «самоуправлением», выделив самоуправление из общего понятия децентрализации. Однако Градовский примыкал к сторонникам государственной теории самоуправления, так как считал, что особых местных дел, местных задач не существует: все дела, как находящиеся в ведении самоуправления, так и оставленные государством в своей компетенции, – государственные. Следовательно, и органы самоуправления суть органы государственной власти.

Н.М. Коркунов, признавая государственную природу органов самоуправления, все-таки стремился определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического управления. В двухтомном «Русском государственном праве» (1909) профессор Коркунов отвергал теории, полагающие особое отличие органов самоуправления от других административных органов в том, что их личный состав формировался путем выборов. Но он не разделял и теорию Гнейста, утверждавшего, что характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц. Соглашаясь с Л. Штейном, Коркунов видел главное отличие самоуправляющихся союзов в особой их корпоративной самостоятельности, в том, что органы самоуправления являются органами не государства (хотя и несут государственные функции), а самоуправляющихся местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами прав, находящимися с государством в юридических отношениях.

Профессор Н.И. Лазаревский в сборнике «Мелкая земская единица» (1902), который он редактировал, пытался найти особые отличительные признаки самоуправления в его независимости от воли центральной государственной власти, в предоставлении ему свободы деятельности в сфере его компетенции. Для обеспечения реальной независимости органов самоуправления, по мнению ученого, наилучшими средствами являются «гласный характер деятельности по крайней мере части органов самоуправления», «избрание должностных лиц самоуправления, и притом на более или менее краткий срок», причем эти должностные лица должны принадлежать к местному населению.

Некоторые исследователи (например, Л.А. Велихов в работе «Основы городского хозяйства», изданной в 1928 г.) выделяли еще так называемую «политическую» теорию самоуправления. Сущность ее заключается в противопоставлении «земщины» (т. е. общинного или коммунального начала, общественности) «опричнине» (т. е. началу правительственно-бюрократическому, чиновничеству). Входящие в состав органов самоуправления лица не принадлежат к профессиональным бюрократам, так как исполняют свои обязанности не по назначению правительства, а по выбору местного населения. Согласно этой теории самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому дисциплинарно и материально свободных в своем волеизъявлении.

Государственная теория самоуправления, сменившая общественную, повлияла на разработку земской реформы 1890 г., которая усилила бюрократический контроль над земской системой, хотя и не повлекла полного ее подчинения государству. Признание органов местного самоуправления органами самоуправляющихся союзов юридических лиц публичного права подтолкнуло к дальнейшему развитию теории местного самоуправления, полагающей необходимыми признаками данного института его независимость и принадлежность должностных лиц к местному населению.

В настоящее время теоретиками местного самоуправления разрабатываются все новые концепции муниципальной власти. Тем не менее зародившиеся в XIX в. идеи не потеряли своего значения. Особенно в последние десятилетия на Западе все больше сторонников приобретает государственная теория самоуправления, не забыта и теория свободной общины. Но ее приверженцев становится все меньше по причине приобретения местным самоуправлением в ряде стран «государственной окраски», отвечающей реалиям развивающейся государственности, усиливающейся институциональной раздвоенности на корневом уровне социального управления общественных и государственных структур.

Наука о местном самоуправлении (как, впрочем, и любая наука) интернациональна. В настоящее время на общеевропейском уровне трудится немало ученых, постоянно консультирующих развитие местной власти в России. Более того, в глобальном масштабе ведутся исследования, преследующие цель изучить тенденции децентрализации и развития местного самоуправления в мире. Россия – участник всех крупных международных акций.

За годы, включающие и советский период, в России сложилась группа исследователей данной проблемы, одни из которых уже скончались, а другие плодотворно трудятся и по сей день. Тем, кто интересуется процессами, происходившими и происходящими на уровне власти, наиболее приближенным к населению, известны имена таких ученых-юристов, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, Л.А. Григорян, А.И. Ким, В.А. Пертцик, Н.Г. Старовойтов, Я.Н. Уманский, М.И. Пискотин, К.Ф. Шерemet и др. Конечно, многое из того, о чем они писали, устарело. Однако нельзя не помнить, что в их работах, находившихся под воздействием официальной идеологии, исповедовавшей демократический централизм и единство системы Советов как органов государственной власти, тем не менее пробились идеи о необходимости демократических перемен, высказывались мысли, особенно в 60—70-х гг. прошлого века, направленные на развитие децентрализации государства, самостоятельности местной власти, на вовлечение в ее дела населения, которые в немалой степени послужили предтечей современных перемен и использовались в правовом строительстве новых самоуправленческих структур.

Если говорить о теории собственно местного самоуправления, то она далеко не исчерпывается правовыми знаниями. Хотя ею занимались в значительной мере ученые-юристы, она не могла и не может обойтись без политических, социологических, экономических, географических и других наук. Местное самоуправление – многофакторный институт, который использует для целей своего развития многие отрасли знаний. Немалое значение имеют для местного самоуправления достижения различных прикладных дисциплин, ассортимент которых быстро расширяется. Достаточно назвать такие дисциплины, преподающиеся на различных курсах и семинарах муниципальных работников, как: система мониторинга финансового развития муниципального образования, методика оценки местного инвестиционного климата, программно-целевые методы управления муниципальным образованием, особенности менеджмента в различных муниципальных образованиях, социальные технологии работы с населением и т. д. Даже если эти и другие дисциплины носят характер методик, они все равно полезны муниципальным работникам, действующим в разных сферах местной жизни.

Вместе с тем важно учитывать особую роль учебной дисциплины муниципального права. По сравнению с наукой муниципального права к ней предъявляются меньшие строгости по части составляющего ее материала. Конечно, *дисциплина муниципального права с учетом потребностей данной аудитории может выступать и как полноценный правовой, комплексный курс местного самоуправления.* Это происходит тогда, когда студентам или слушателям относительно долгосрочных курсов необходимо рассказать достаточно подробно обо всех сторонах деятельности органов местного самоуправления, об его организации и правовых основах работы. *Муниципальное право в этих случаях будет выступать как объединяющий институт для преподавания и собственно муниципального права, и начал гражданского, жилищного, административного, экологического, земельного, избирательного и других отраслей права или отраслей законодательства.* При этом слушателям необходимо учитывать, что и у гражданского, и у административного, и других отраслей права есть свои предметы исследования, которые в полной мере могут быть раскрыты в специально посвященных им курсах.

Кроме того, муниципальное право может преподаваться как учебная дисциплина, посвященная только тем вопросам, которые входят в ее предмет (система местного самоуправления, территориальное устройство, виды муниципальных образований, структура органов местного самоуправления и т. д.). Кое-где муниципальное право изучается именно в таком содержании. Причем собственно муниципально-правовые вопросы излагаются подробнее, чем в общем курсе, и составляют часть материала о местном самоуправлении, который преподается в других неправовых или смешанных с правовой материей дисциплинах.

В настоящем учебнике в целях относительно полного изложения правового материала о местном самоуправлении частично проанализированы и систематизированы нормы не только

собственно муниципального права, как они понимаются автором, но и некоторых других отраслей права и законодательства, в частности избирательного законодательства, наиболее близко связанного с муниципальным правом, поскольку оно регулирует вопросы формирования органов местного самоуправления, конституционного, бюджетного и некоторых других отраслей права. Сделано это с целью приближения к действующей пока программе курса «Муниципальное право» для юридических высших учебных заведений.

Глава III. Местное самоуправление как объект правового регулирования

1. Понятие местного самоуправления

В самом общем смысле самоуправление – это самостоятельное, без вмешательства извне улаживание тем или иным сообществом собственных дел. Сообщества могут быть территориальными, производственными, научными, студенческими, иными относительно формализованными коллективами, решения которых принимаются всеми их членами или уполномоченными органами и обязательны для каждого члена данного коллектива. Таким образом, при самоуправлении объекты и субъекты управленческих действий сливаются воедино.

Местное самоуправление в первом приближении – это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т. е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико-правовой институт, присущий любому демократическому государству.

Конституция РФ содержит важнейшие характеристики местного самоуправления, хотя в ней и нет прямого его определения. Основываясь на Конституции, это определение дает федеральное законодательство. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает вслед за Конституцией, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории России. Местное самоуправление – это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Как и в любом кратком определении, здесь каждое слово насыщено богатым содержанием. Местное самоуправление предполагает согласно этому определению самостоятельное решение вопросов местного значения. Именно *решение, т. е. окончательное определение дела*. Не совет, не рекомендация, не просто мнение, а властное вершение. *Самостоятельное, т. е. независимое от других решение*. Но не «беспредел». Самостоятельность местного самоуправления относительна, ибо она осуществляется *в рамках Конституции, федеральных и региональных законов*. В связи с этим содержание самостоятельности местного самоуправления вряд ли можно считать величиной постоянной. В зависимости от политических, экономических и социальных условий ее рамки могут изменяться.

Решаемые местным самоуправлением *вопросы местного значения* определяются законом и касаются *обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования*.

Под свою ответственность. Ответственность может быть перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. «Своя ответственность» означает также, что местное самоуправление *должно опираться на собственные или преимущественно собственные материальные и финансовые ресурсы*. Согласно ст. 126 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юри-

дическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Государство не отвечает по обязательствам муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется *двояким образом*. Во-первых, *непосредственно населением* путем выборов, референдумов, сходов, собраний и конференций граждан и в других формах прямой демократии. И, во-вторых, *через органы местного самоуправления* — представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные и др.

Местное самоуправление в своей деятельности исходит из *интересов населения*. В теоретическом плане не должно быть расхождений между интересами демократического, социального, правового государства, для которого человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и интересами местного самоуправления. Однако на практике между органами этого государства и органами местного самоуправления в данной, конкретной ситуации противоречия случаются нередко, поскольку оценка одних и тех же дел разными уровнями власти и управления не может быть одинаковой.

Местное самоуправление при решении вопросов местного значения *учитывает исторические и иные традиции*. Именно местная власть имеет все возможности принять во внимание в своих решениях огромное разнообразие природно-географической и экономической специфики, уклад жизни людей, их язык, культуру, бытовые и национальные особенности.

Приведенное определение в известной степени корреспондирует эталонному для современного европейского демократического государства определению местного самоуправления, содержащемуся в Европейской хартии местного самоуправления, которая подписана и Российской Федерацией. Под местным самоуправлением здесь понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (в более точном, хотя и неофициальном, переводе на русский с английского и французского первоисточников — не «органов местного самоуправления», а «местных сообществ». — *В.В.*) регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Данные положения не исключают обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Это определение не ограничивается правом органов местного самоуправления самостоятельно принимать решения, но указывает на *реальную способность это делать*. Это весьма важная черта в характеристике местного самоуправления, предполагающая, что о реальном существовании местного самоуправления можно говорить лишь тогда, когда его правовая модель воплощается в жизнь. Данная идея актуальна для оценки современного российского местного самоуправления, эффективности его функционирования.

Россия делает лишь первые шаги на пути, обозначенном различными, подчас весьма привлекательными по канонам демократии, правовыми, в том числе конституционными, установлениями об организации и деятельности местного самоуправления. Местное самоуправление в нашей стране пока не обладает в полной мере возможностями для реализации этих установлений. Усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. Однако цель будет достигнута, когда решение получают многие политические, социально-экономические и культурно-цивилизационные проблемы, вставшие перед новой Россией. Надо учитывать, что местное самоуправление в развитых демократических государствах утверждалось в течение не одного столетия. Российскому же самоуправлению в его современном понимании от роду всего несколько лет. И, возможно, пройдет не одно десятилетие, пока оно крепко станет на ноги.

Американский историк Стивен Коэн писал еще на заре перемен в нашей стране, что «невозможно «занять» демократию другой страны... Ни одна политическая система ни в одной стране не будет стабильной, если она не рождена в самой этой стране на ее почве как результат развития собственной политической культуры».

Политическая жизнь в России, состояние местного самоуправления доказывают правильность этой мысли. Сейчас вряд ли есть смысл анализировать российскую модель местного самоуправления с точки зрения восприятия ее как «своей», вычислять, что в ней от англосаксонской, французской, немецкой или скандинавской моделей. Но остается фактом, что наша модель в своем правовом оформлении немало заимствовала из зарубежного опыта, хотя многие органы муниципальных образований, как бы они ни назывались, по содержанию и стилю своей деятельности до сих пор связаны с традициями, к сожалению, не всегда самым лучшими, местных

Советов народных депутатов. Российское местное самоуправление не может быстро оторваться от корней советской системы. Поэтому так ощутимо кое-где сопротивление местного «материала» новым формам организации власти на местах.

На нынешнем этапе местное самоуправление в России являет собой довольно пеструю картину – по темпам продвижения вперед к конституционной модели устройства местной власти. Наиболее видной общей чертой местного самоуправления, знаменующей сдвиг к утверждению демократической цивилизованной местной власти, является осуществление выборности его важнейших органов, наличие прежде всего выборных представительных органов, наделенных правом решения главных вопросов местной жизни. Во всем другом движение вперед неравномерно в разных регионах, на разных уровнях самоуправления.

Примечательная особенность состояния важнейшего института народовластия заключается в том, *что сегодня местное самоуправление выступает как самоуправление его органов (к тому же не всегда оптимально выполняющих свои функции), а не самого населения, как это должно быть по определению.* Члены местных сообществ слабо вовлечены в решение самоуправленческих дел. Ими заправляют во многих местах исключительно органы местного самоуправления, связанные с населением через выборы. Причем наибольших результатов в разных сферах местной жизни – жилищно-коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, благоустройстве, образовании, здравоохранении и других добиваются органы местного самоуправления в крупных и средних городах. Здесь наиболее развита инфраструктура, шире пообъектный состав муниципальной собственности и возможности финансового маневра. В Нижнем Новгороде, Омске, Томске, Иркутске, Челябинске, Свердловске, Саратове и ряде других городов муниципалитеты успешно осваивают новые экономические рычаги управления, умело распоряжаются муниципальной собственностью, используя рыночные отношения и развивая внешнеэкономические связи.

На этом фоне существенно бледнее выглядят достижения муниципальных образований в сельской местности, где у местного самоуправления гораздо скромнее материальные и финансовые возможности.

Так или иначе, с большей или меньшей последовательностью местное самоуправление в Российской Федерации постепенно развивается и утверждается. Сейчас оно проходит один из этапов своего продвижения к конституционной модели. Каждый день приносит перемены, добавляет нечто новое к тому, что уже достигнуто. Изучать этот динамичный этап необходимо, чтобы вовремя заметить то, что требует поддержки, и, наоборот, негативные явления, мешающие продвижению вперед.

2. Политико-социальное и функциональное назначение местного самоуправления

2.1. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Будучи одной из основ конституционного строя, местное самоуправление служит одним из устоев жизни нашего общества и государства, закрепленных в Конституции РФ

В ряду основ конституционного строя местное самоуправление следует рассматривать как *фундаментальный институт, в значительной мере определяющий сущностное содержание российского государства как демократического, правового и социального государства*. В главе Конституции об основах конституционного строя

о местном самоуправлении говорится в связи с осуществлением народом своей власти, формами собственности, в том числе на землю, ролью самоуправления в системе управления обществом. Эти нормы, как и все нормы данной главы Основного закона, имеют особую юридическую силу – законодатель обязан следовать данным нормам при дополнении или изменении остального текста Конституции. *Другие нормы Конституции о местном самоуправлении развивают нормы, определяющие местное самоуправление как одну из основ конституционного строя*.

Значение местного самоуправления как одной из основ конституционного строя *наиболее ярко выражается в том, что оно наряду с другими конституционными институтами воплощает демократические идеи нового российского государства*.

В местном самоуправлении заложен огромный демократический потенциал. Европейская хартия местного самоуправления подчеркивает, что *именно на местном уровне непосредственным образом может быть обеспечено участие граждан в управлении государственными делами*.

Но демократия не исчерпывается участием граждан в управлении. Это еще и гласность, свобода обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться законным образом его учета в актах и действиях соответствующих органов. И местное самоуправление способствует этому.

Демократия – это еще и внутреннее ощущение гражданином своей полезности обществу, необходимости участия в его жизни. И местное самоуправление может гарантировать это, поскольку располагает широчайшим спектром способов и форм приобщения граждан к решению насущных жизненных проблем.

Демократия – это еще и политический режим, когда закон и реальность совпадают, а политический режим возникает как сочетание соответствующих идеологических установлений и как результат действий органов государства, правящих социальных сил и политических партий¹⁴. Если государство претендует на то, чтобы считаться демократическим, в нем должно обеспечиваться единство государственных институтов, свобода человека и гражданина. Будучи структурой, объединяющей государственные и общественные начала, местное самоуправление способствует реализации и этой стороны демократии.

¹⁴ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1. 2005. С. 328, 329.

Конечно, демократия – это не беспредельная свобода действий всех и каждого. Она строится на дисциплине, организованности, ответственности личности перед обществом и государством (а не только их ответственностью перед личностью). Демократия несовместима с анархией, несоблюдением закона, пренебрежением интересами других людей. И местное самоуправление, действующее на основе закона и приближенное к отношениям людей на корневом уровне общества, может и должно способствовать утверждению такого демократического порядка.

2.2. Местное самоуправление как форма народовластия

В соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти в Российской Федерации является народ. Таким образом, источник власти един. Вместе с тем формы ее реализации различны. Народовластие осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При характеристике власти в государстве используется наряду с понятием власти народа понятие публичной власти. Его применение позволяет конкретизировать и развить содержание конституционного определения народовластия, выделить в ряду его проявлений государственную власть, реализуемую государственными органами и должностными лицами, общественную власть, т. е. власть общественных объединений, и муниципальную власть, осуществляемую на основе местного самоуправления.

В правовых системах некоторых стран власть общественных объединений и муниципальная власть не разграничиваются. И та, и другая считаются корпоративной публичной властью с учетом того, что общественные объединения и муниципалитеты суть корпорации разных видов. В российской правовой доктрине и практике та и другая власти различаются.

Понятие муниципальной власти введено в официальный оборот Конституционным Судом РФ в его постановлениях от 24 января 1997 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». Суд определил, что органами государственной власти местного уровня и муниципальными органами осуществляется публичная власть. Понятие публичной власти Судом не было раскрыто, но по смыслу судебного решения это власть, выражающая и защищающая общественные интересы.

В науке существуют различные точки зрения относительно природы муниципальной власти. Преобладающим является мнение о том, что эта власть сочетает в себе черты государственной и общественной власти. Вместе с тем ряд авторов стремится доказать, с одной стороны, что в муниципальной власти преобладают качества общественной власти, поскольку муниципальные образования являются «по преимуществу», «прежде всего», «главным образом» структурами гражданского общества, а с другой стороны, что муниципальная власть – это разновидность государственной власти, поскольку муниципалитеты суть особые государственные структуры. На самом деле спор о том, чего больше в местном самоуправлении – общественного или государственного, бесперспективен.

Дело в том, что соотношение в муниципальной власти элементов государственной и общественной власти непостоянно. Оно меняется в зависимости от обстоятельств политического, экономического и культурного свойства. В некоторых странах местная власть выросла из общественной власти, но теперь, как и везде, она отнюдь не отделяется полностью от государственной власти. Пока государство существует, оно в той или иной степени будет присутствовать в местном самоуправлении. Установить меру этого присутствия раз и навсегда, тем более для всех стран и для всех этапов развития каждой страны, невозможно.

Местное самоуправление – рубежный институт, где общество встречается с государством и где мера «погружения» государства в общество, так же как и мера «восхождения»

общества к государству, определяется конкретными историческими обстоятельствами. Нахождение оптимальных способов и форм такого сочетания – задача политического искусства, основанного на глубинном измерении всех составляющих процесса социального развития.

В немалой степени спор о природе российского местного самоуправления и муниципальной власти вызван неоднозначным смыслом ст. 12 Конституции РФ, устанавливающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Именно эта норма дает возможность противопоставления государственной и муниципальной власти, государства и местного самоуправления. Однако на самом деле ст. 12 Конституции говорит о муниципальной власти как об одном из уровней народной власти. Речь идет прежде всего и главным образом об относительном организационном обособлении этой власти.

Ее органы формируются без вмешательства органов государственной власти и их решения не требуют согласования с органами государственной власти или одобрения этих органов. Представительные выборные органы местного самоуправления, принимающие важнейшие решения, состоят по преимуществу или целиком из депутатов, для которых работа в этих органах не является профессией, они действуют на общественных началах. Удельный вес вопросов, решаемых в формах прямой демократии (референдумы и др.), у муниципалитетов выше, чем у органов государственной власти. Возможности прямого влияния населения на местные дела значительно шире, чем на дела региональных или тем более федеральных, государственных инстанций. Муниципальная власть – «своя», самая близкая к населению, власть. Эта близость, кроме всего прочего, заключается в тесной, органической связи местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением, составляющим один из институтов гражданского общества. Органы местного самоуправления непосредственно опираются во многих своих действиях на этот институт, включают его в решение вопросов местной жизни.

Вместе с тем функционирование местного самоуправления отнюдь не выпадает из системы государственно-властных отношений. Решения, принимаемые в системе местного самоуправления, – это, как отмечалось выше, не просто рекомендации членам территориального сообщества, которые можно учитывать, а можно и не принимать во внимание. Это властные акты, обязательные для всех, кто проживает в муниципальном образовании. Их выполнение обеспечивается при необходимости средствами государственного принуждения.

Местное самоуправление определенным образом встроено в систему государственной организации общества. Функции местного самоуправления, установленные Конституцией и законами, должны непременно выполняться. За несоблюдение законов органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность.

2.3. Местное самоуправление как элемент правового статуса гражданина

Важнейшим институционально-юридическим выражением демократической сущности местного самоуправления является право гражданина на осуществление местного самоуправления. Хотя это право не входит в конституционный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, оно имеет конституционное значение. На конституционный характер данного права обращается внимание в ряде постановлений Конституционного Суда РФ.

При этом следует четко представлять отличие этого права от других близких ему по содержанию конституционных прав граждан. Иногда в литературе содержание этого права вольно или невольно расширяется, и оно становится мало различимым с конституционным правом на объединение, т. е. с правом на свободное создание общественных организаций. К данному выводу нельзя не прийти, если право на осуществление местного самоуправления толковать как безоговорочную возможность самоорганизации. Такое понимание связано с тол-

кованием местного самоуправления как института только гражданского общества или «прежде всего», «по преимуществу» гражданского общества. Однако на деле данная точка зрения мало соответствует современному реальному местному самоуправлению.

Это понимание местного самоуправления давно уже было подвергнуто критике. Причем высказанные против него аргументы и сегодня не потеряли своей актуальности и убедительности.

Выдающийся русский юрист-государствовед Н.М. Коркунов писал о различиях между началом свободы союзов и самоуправлением: «Отношение государства ко всем другим обществам, кроме местных, определяется началом более или менее широкой свободы... Никогда государство не требует образования союзов, не делает их существование обязательным, не вменяет им в обязанность осуществление тех или других задач. Образование, существование, деятельность союзов имеет всегда факультативный, а не обязательный характер. Совершенно иного рода отношение государства к местным самоуправляющимся единицам. Государство не предоставляет свободе местных жителей образовывать эти местные единицы, не ставит в зависимость от усмотрения местного населения их существование, не допускает, чтобы предметы их деятельности всецело определялись волею их обывателей. Напротив, государство обязательно организует местные общины, определяет их устройство, указывает им обязательные предметы деятельности. Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть, государство не допускает их только, а требует»¹⁵.

Сторонники взглядов на местное самоуправление как на самоорганизацию граждан приводят обычно в качестве довода в свою пользу формулу Конституции РФ о признании государством местного самоуправления. Это, по их мнению, означает, что государство только регистрирует возникающее само по себе местное самоуправление в его «первородном» виде. В связи с этим надо учитывать историческое предназначение местного самоуправления, его «концептуально-логический» смысл, принимать во внимание возможную трансформацию его роли в будущем мире при изменении территориального устройства государств, например при их «разукрупнении». Говорится также о «классическом» самоуправлении, развивающемся «снизу», о «классических» его вариантах, применительно рыночным условиям и т. д. Но в Основном законе речь идет не о «возможности осуществления», а именно об «осуществлении» местного самоуправления как обязательном требовании. Конституция определяет важнейшие вопросы местного значения, которые решаются органами местного самоуправления, и упоминает о других вопросах, подведомственных этим органам. Причем «другие» вопросы, вслед за названными Конституцией, определяются не самими органами местного самоуправления, а законами государства. Местное самоуправление по Конституции реализуется на территориях, границы которых определяются этим государством, а не населением, хотя при этом мнение населения должно обязательно учитываться.

Из этого следует, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления. Эти понятия по содержанию близки. На самом деле это неодинаковые юридические категории. Права на самоуправление как субъективного права не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его присутствие на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или их коллективов. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа, и нормативно объективировано в соответствующих положениях Конституции РФ. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением мест-

¹⁵ Коркунов И.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1897. С. 349.

ного самоуправления как такового. Игнорирование этого различия может привести не только к ошибочным выводам в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления.

Известные события, связанные с укрупнением территориальных самоуправленческих единиц в некоторых субъектах Российской Федерации в конце 90-х гг. прошлого столетия, свои правовые обоснования находили в трактовке региональными властями права на осуществление местного самоуправления именно как права на самоуправление, т. е. как права иметь или не иметь самоуправление. Органы исполнительной власти субъектов Федерации устраивали референдумы, на которых населению предлагалось решить вопрос о целесообразности существования местного самоуправления на данной территории. Так, например, было в Курской области, где предварительно законодательный орган – областная Дума внесла соответствующие изменения в Устав области и другие законодательные акты.

Губернатор Курской области А. Руцкой в своем обращении к населению перед проведением референдума писал: «Если на референдуме вы выразите желание образовать местное самоуправление на принципах экономического самообеспечения своей жизнедеятельности, на вашей территории будут проведены выборы и сформировано муниципальное образование с местным органом самоуправления. Если на референдуме вы выразите желание установить государственную власть в лице Совета народных депутатов, избираемого населением района и исполнительного органа государственной власти в лице главы администрации района, избираемого Советом народных депутатов по представлению губернатора Курской области, на вашей территории будет установлена государственная власть, по закону отвечающая за экономическое развитие и социальное обеспечение, как это было в советское время. *Поэтому вас никто не лишил права самим определиться, какая вам нужна власть. Государственная – подотчетная населению через Советы народных депутатов и исполнительный орган власти или муниципальная (самоуправляющаяся) – не подотчетная и не подчиненная никому. Выбор за вами*» (курсив мой. – В.В.).

Таким образом, под флагом свободы использования конституционного права была сделана попытка демонтажа местного самоуправления. Потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ, чтобы поставить ему правовой заслон. Суд в очередной раз занялся восполнением пробелов и устранением противоречий и недоговорок федерального законодательства о местном самоуправлении, которое не давало однозначного ответа на вопрос о содержании права на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд в своем постановлении от 30 ноября 2000 г. указал, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ. В то же время он сделал вывод о том, что граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем использования форм прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления. «Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей в осуществлении публичной власти в рамках муниципальных образований, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающих «возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации».

Таким образом, во-первых, подтверждено право граждан не на самоуправление, а на его осуществление. Во-вторых, ограничено содержание этого права – оно исключает возможность

создания и упразднения муниципального образования по воле населения (хотя при создании муниципальных образований, как и при изменении границ их территорий, мнение населения обязательно учитывается).

В отличие от прежнего Федерального закона о местном самоуправлении, Федеральный закон № 131-ФЗ *определяет возможность ограничения права граждан на осуществление местного самоуправления в точном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ*, а именно: только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В Законе появились новые статьи – 80 и 82, предполагающие установление федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и на приграничных территориях. Эти федеральные законы, по сути, и должны расшифровать понятие «отдельных территорий», которое только упоминается, но не раскрывается в Федеральном законе 1995 г.

Используемое в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) понятие «прав местного самоуправления», воспроизводящее формулу ст. 133 Конституции РФ, не идентично понятию «права граждан на осуществление местного самоуправления». Первое шире второго, права местного самоуправления имеют весьма важную компетенционную (муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления) составляющую. И хотя эта составляющая непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание права граждан на осуществление местного самоуправления, она имеет относительно самостоятельное значение и особый механизм защиты.

Это отнюдь не означает, что запрет на ограничение прав местного самоуправления следует понимать в абсолютно императивном смысле безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Данная норма Конституции не носит такого характера, а ее реальное содержание может быть выявлено только в системной связи с иными статьями Конституции, прежде всего с ч. 3 ст. 55 Основного закона. Если же ее рассматривать вне всего контекста Конституции, то права местного самоуправления окажутся превыше всех остальных, в том числе основных прав и свобод человека и гражданина, что не соответствует концептуальному подходу к этим правам Основного закона.

Даже если поставить права местного самоуправления в общий ряд с основными правами и свободами (а они по определению таковыми не являются), надо будет признать возможность их ограничения, поскольку Конституция в ч. 3 ст. 55 предполагает это. Реальный, практический смысл запрета на ограничения этих прав состоит в том, что они не могут быть лимитированы никаким другим органом, кроме парламента Российской Федерации, и никаким другим актом, кроме федерального закона.

Будучи составной частью характеристики прав местного самоуправления, право граждан на осуществление местного самоуправления само является интегральным правом, воплощающим в себе те или иные возможности человека участвовать в решении вопросов местного значения. Конституционное значение имеют правомочия, обеспечивающие: во-первых, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; во-вторых, участвовать в местных референдумах и иных формах прямой демократии; в-третьих, иметь доступ к муниципальной службе; в-четвертых, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Кроме того, осуществление местного самоуправления предполагает и другие полномочия граждан. Эти права могут быть индивидуальными, принадлежащими каждому гражданину и реализуемыми отдельными членами территориального коллектива независимо от других его членов, и коллективными, осуществление которых возможно лишь посредством коллективных действий всех или большинства членов территориального коллектива. Например, право на осуществление правотвор-

ческой инициативы, право принимать решения по вопросам местного значения, право формировать органы местного самоуправления может быть осуществлено только коллективно. А право на доступ к муниципальной службе или право на получение информации о деятельности органов местного самоуправления реализуется индивидуально.

При всем том основу права граждан на осуществление местного самоуправления как права комплексного, с богатым нормативным содержанием составляет индивидуальное право гражданина. Гражданин – член территориального сообщества – является главным субъектом права на осуществление местного самоуправления, как и главным субъектом местного самоуправления – демократического института публичной власти.

В местном самоуправлении самоорганизация наличествует, но она не безусловная, а предопределена данными объективными обстоятельствами. Нереально также отказывать государству в его причастности к организации местного самоуправления, осуществляющему публичную власть, и вообще видеть смысл развития местного самоуправления в движении к полной самоорганизации или, что в принципе одно и то же, абсолютной отделенности его от государства (и с этой позиции оценивать нормы позитивного законодательства как правовые или неправовые).

Местное самоуправление никогда не будет полностью отделено от государства, даже если провозглашать это отделение как конституционный принцип. Пока государство существует (а перспективу его перерастания в общественное самоуправление в ближайшем или отдаленном будущем все научные теории, кроме марксистской, отрицают), оно в той или иной мере будет обязательно присутствовать в организации местного самоуправления. Не стоит стремиться к тому, чтобы доказать только гражданско-общественную или государственную первородность местного самоуправления. Не будут приближать к истине и попытки определить, что главнее, существеннее в местном самоуправлении – его принадлежность к гражданскому обществу с его корпоративной властью или к государству с его институтами государственно-властного принуждения. В местном самоуправлении есть и то, и другое, причем то или другое становится более значимым, широким и видимым в зависимости от обстоятельств политического, экономического, культурного свойства.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти. Именно в сочетании с этим определением местного самоуправления следует рассматривать содержание права граждан на осуществление местного самоуправления. *Это право является институционно-юридическим способом обеспечения демократической сущности местного самоуправления. Однако пока гражданин не включен в самоуправленческую деятельность, т. е. в реальный процесс муниципального властвования, его право на осуществление местного самоуправления является не чем иным, как правоспособностью или возможностью осуществлять местное самоуправление. Но коль скоро эту возможность гражданин использует, он вступает в процесс, где решение вопросов местного значения и принятие соответствующих правовых актов является уже и правом, и обязанностью.* По самой природе своей этот процесс предопределен и непрерывен. Поэтому он не сочетается с положением, при котором соответствующий властный орган или должностное лицо может принимать или не принимать решения по вопросам своей компетенции. Это вытекает из публичного характера выполняемых ими функций, обеспечивающих общественные интересы, а не интересы данного органа или должностного лица¹⁶. В противном случае будет искажена демократическая природа муниципальной власти.

¹⁶ См.: Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2004. С. 42–49.

2.4. Местное самоуправление как способ оптимизации социального управления

Современное демократическое государство не может обеспечить эффективное регулирование экономических и социальных процессов, если в нем не существует местного самоуправления. Слишком сложны и многообразны эти процессы, чтобы решать все вопросы общественного развития только в центре. Автономия в принятии решений – важнейший способ оптимизации управленческой деятельности.

Определенная мера децентрализации управления возможна и необходима в каждом государстве – как в демократическом, так и в тоталитарном. Будучи сложной социальной управляющей системой, государство при любой форме правления и любом политическом режиме не может не допускать той или иной степени автономии своих подсистем, в том числе жестко структурированных по вертикали. Однако в тоталитарном государстве (и это доказал, в частности, опыт СССР) децентрализация не бывает последовательной. Будучи проведена бюрократическими методами, она ограничивает местные управленческие структуры как в содержании управленческой деятельности, так в выборе «маневра поведения», требует соблюдения стандартов там, где необходимо творчество, и потому оборачивается для населения ограничениями в устройстве жизни, однообразием внешних условий существования. Напротив, децентрализация в демократическом государстве, расширяющая участие в управлении населения, использующая его опыт и знание, а также местные особенности, способствует разнообразию жизненных условий, уклада жизни в разных территориальных единицах и в конечном счете свободе и полноте реализации жизненных устремлений.

Местное самоуправление – особый случай децентрализации принятия управленческих решений. Оставаясь в общей системе социального управления, оно перестает быть государственным управлением в его собственном значении, предполагающем субординационные отношения, т. е. отношения подчиненности, которые включают возможность назначения и освобождения от должности руководителей подчиненных органов, прямое директивное руководство, дисциплинарную ответственность «нижестоящих» должностных лиц перед «вышестоящими». Местное самоуправление располагает более широкими возможностями в самостоятельном решении дел, включенных в его компетенцию, чем если бы эти дела находились в ведении местных государственных органов. Сам режим решения этих дел – режим относительной свободы – иной, чем у государственно-властных структур.

В муниципальной теории и практике сложилось представление о традиционных для местного самоуправления делах. Местные дороги, здравоохранение, образование, коммунальное хозяйство, благоустройство, социальная помощь. В разных странах и в разное время этот перечень выглядит неодинаково и зачастую определяется политической целесообразностью. При всем том в цивилизованном демократическом государстве политические решения, связанные с перераспределением компетенции «по вертикали», не могут быть произвольными. Международное сообщество к нынешнему времени выработало принципы разграничения компетенции, с которыми должны считаться политики. *Важнейший из них – принцип субсидиарности, нашедший свое закрепление, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления.* Он является современным особым выражением идей децентрализации, если ее понимать как передачу на местный уровень управленческих задач, определяемую данными условиями, а не как заведомо оправданную передвижку «вниз» любых, безотносительно к их характеру, дел.

В статье 4 Европейской хартии местного самоуправления говорится: *«Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требо-*

ваний эффективности и экономии». Иными словами, то, что может хорошо делаться на низовом уровне, должно делаться именно на нем.

В этой формуле слово «преимущественно» указывает на политический выбор, поскольку речь идет о критерии близости к гражданину. К критериям разграничения полномочий относятся природа (характер) задачи и ее размеры. Кроме того, речь идет об эффективности и экономии. Хартия в ряде своих положений четко определяет аспект субсидиарности, заключающийся в том, что органы более высокого уровня власти обязаны помогать органам более низкого уровня выполнять свои задачи. «Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов».

Принцип субсидиарности не является абсолютным и не рассматривается в изоляции от других принципов управления. В ряду этих принципов – принцип единства действий. Он является одним из важнейших требований, соблюдение которого требует постоянного внимания со стороны государственной власти и вызывается необходимостью самого экономного из возможных управления ресурсами, чтобы избежать дублирования усилий. Принцип единства действий не может быть характерен для каждого региона, поскольку, как указывалось выше, существуют полномочия, которые по определению лучше реализуются на местном, чем на центральном уровне. В таком случае центральные или региональные органы государственной власти должны иметь возможность отказаться от своей регулирующей функции и идти на вмешательство «сверху» ради единства действий либо тогда, когда это безусловно необходимо, либо в случаях, предусмотренных процедурными правилами¹⁷.

2.5. Местное самоуправление как институт организации и предоставления услуг гражданам

Близость органов местного самоуправления к жителям городов и сел дает им возможность быть осведомленными о нуждах граждан, их интересах и предпочтениях. На месте виднее, что нужно людям, что им нужно в первую очередь и что нужно разным категориям людей. Богатым, состоятельным – одно; бедным, малообеспеченным – другое.

Иногда всем одинаково нужны одни и те же услуги, например связанные с охраной окружающей среды. Но значительную долю забот муниципалитетов – особенно в малых городах, поселках, селах – составляют нужды людей несостоятельных, не приспособившихся еще к рыночной экономике, нужды стариков и детей. В этом смысле местное самоуправление можно считать властью, которая служит людям, нуждающимся в поддержке.

Конечно, забота о них лежит прежде всего на плечах государства, которое по Конституции является государством социальным. Однако без участия местного самоуправления, повседневно и непосредственно контактирующего с гражданами, эту задачу государство решить не может.

Часть услуг муниципалитетов оказывают за плату, но большую часть – бесплатно. Бесплатные услуги особо значимы для малообеспеченных людей. Те, кто хорошо зарабатывает, меньше нуждаются в муниципальных услугах. Они решают свои жилищно-коммунальные и прочие проблемы на частной, немunicipальной и негосударственной, основе. В поселках, состоящих из элитных коттеджей, зимой никогда не замерзают трубы отопления, нет затруднений с водо-, газо- или электроснабжением. Здесь чисто, мусор вывозится вовремя, улицы подметаются регулярно.

¹⁷ Определение и пределы принципа субсидиарности. Издание Совета Европы. 1994. С. 28, 29.

Иная картина в селах и малых городах. Да и в крупных городах значительная часть населения живет в сложных условиях. И поэтому деятельность органов местного самоуправления, направленная на предоставление людям социальных (нерыночных) услуг, имеет столь важное значение.

Предоставление услуг, в том числе социальных, населению составляет значительную долю забот органов местного самоуправления во всех странах, в том числе экономически развитых. Но в современной России эта деятельность имеет особое значение. Здесь в условиях переходного общества, поданным социологических служб, до 34 % населения составляют бедные и выше 32 % – малоодоходные группы населения.

Как указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. «По делу о проверке конституционности статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ», конституционная природа Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, независимое равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от места жительства, предопределяет необходимость баланса, конституционно-защищаемых ценностей – самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства в пределах своих полномочий, и самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, с одной стороны, и гарантированности всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, – с другой. Выполнение этой задачи обеспечивается как неукоснительным соблюдением финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравниванием уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого распределения публичных финансов, включая бюджетные средства.

Учитывая роль местного самоуправления как структуры, способной содействовать нуждающимся в поддержке людям, государство перераспределяет соответствующим образом средства на эти цели через муниципальные бюджеты. Органы местного самоуправления устанавливают минимальные социальные стандарты, стремясь поставить помощь нуждающимся в нормативные рамки. При этом органы местного самоуправления предпринимают немалые усилия для тех, кто потенциально способен к трудовой деятельности, найти работу, обучить их профессиям, дающим постоянный заработок, приобщив их к нормальной жизни в условиях рынка.

Глава IV. Источники муниципального права

Понятие источника муниципального права базируется на общепринятом понятии источника права в юридическом смысле как формы выражения права, содержащей нормы права, обязательные к исполнению.

Источники муниципального права можно классифицировать минимум по двум основаниям: 1) по субъектам правового регулирования, 2) по объему и характеру регулируемых отношений (статутные акты о местном самоуправлении и акты, дополняющие эти статутные акты или развивающие их).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в отличие от одноименного Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154, нет упоминания о муниципальном праве. Но есть ст. 4 «Правовая основа местного самоуправления», в которой перечисляются виды правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления. *Эти акты и являются источниками муниципального права, определяемыми по субъектам правового регулирования.* Закон № 131-ФЗ дает полный перечень указанных актов в иерархической последовательности. Впервые в качестве одной из правовых основ местного самоуправления называются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации. К таким международным договорам относится Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Россией в 1998 г. Однако, хотя эта Хартия служит образцом демократического устройства местного самоуправления в Европе, Конституция РФ и федеральные законы, как отмечает Конституционный Суд РФ, закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать¹⁸. Речь идет прежде всего о гарантиях правовых, которые не всегда подкрепляются гарантиями экономическими или политическими. *Этот и многие другие выводы, содержащиеся как в констатирующей, так и резолютивной части решений Конституционного Суда РФ, вынесенных по итогам проверки конституционности актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в федеральных законах, имеют общеобязательный характер и потому признаются источниками муниципального права.*

В перечень источников муниципального права, содержащийся в ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, входит *Конституция Российской Федерации*. В Конституции заключен ряд норм, в которых местное самоуправление определяется как одна из основ конституционного строя, форма народовластия. Роль прав и свобод человека определяется как смысл деятельности местного самоуправления, устанавливаются обязанности органов местного самоуправления в качестве гарантов некоторых основных прав и свобод человека и гражданина (ст. 3, 8, 9, 12, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46), определяются формы организации местного самоуправления (ст. 130–133), разграничивается содержание законодательного регулирования этого демократического института между Федерацией и ее субъектами (п. «н» ст. 72 и ч. 2 ст. 76).

Если обратиться к мировому опыту конституционного регулирования, то можно увидеть, что в конституциях современных федеративных государств муниципальные институты в одних случаях в основных законах федераций не регламентируются вообще (США, Канада), а в других (например, в Мексике) определяют подробнейшим образом сферу деятельности муниципалитетов. Наконец, в некоторых конституциях дается только краткая обобщающая

¹⁸ СЗРФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

характеристика местного самоуправления (в ФРГ, например) и несколько норм о принципах его организации и основах финансирования. Остальное приходится на долю законодательства субъектов федерации. Каждый из этих вариантов связан с историческими особенностями возникновения и утверждения федераций, самих институтов местного самоуправления и политическими традициями.

В Конституции РФ, закрепившей контуры новой реальной федерации, заменившей прежнюю формальную федеративную систему, можно было с сугубо теоретических позиций и не определять так подробно статус местного самоуправления. Достаточно было бы установить, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив самим субъектам Федерации урегулировать остальные вопросы. Но какое конкретно местное самоуправление признается новым федеративным государством? Любое, которое возникает в каждом субъекте Федерации? Надо учитывать, что традиции демократической местной власти в России невелики, опыт незначителен. При этих условиях местное самоуправление строится «сверху», по инициативе федеральных органов. Нужна его общая конституционная модель, необходимы правовые федеральные гарантии ее осуществления. Именно в этом качестве следует рассматривать достаточно подробное регламентирование Конституцией РФ самого приближенного к населению института публичной власти.

Вслед за Конституцией РФ ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ называет в качестве источников муниципального права *федеральные конституционные законы, другие федеральные законы*.

Перечень нормативных правовых актов, составляющих правовую основу муниципального права, закрепленный в Законе № 131-ФЗ, существенно отличается от того, который был установлен Федеральным законом № 154-ФЗ.

В нем говорилось не о правовой, а о законодательной основе местного самоуправления. Речь шла о нормах муниципального права, которые, по смыслу ст. 7 Закона, идентифицировались с законодательными нормами в узком смысле, регулирующими местное самоуправление. О подзаконных актах, их роли в регламентировании местной демократической власти речи не было. Формально из текста статей Закона о законодательной основе местного самоуправления нельзя было сделать вывод, что местное самоуправление не может регламентироваться актами органов исполнительной власти. Но вправе ли она этим заниматься и в какой мере, из Закона № 154-ФЗ понять было нельзя. Если исходить из того, что местное самоуправление осуществляется только на основе Конституции и федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Федерации, то это следует признать позицией, нереальной для условий России, правовая система которой находится пока в стадии становления. Она постоянно опровергалась практикой издания по вопросам местного самоуправления не только законов (федеральных и региональных), но и правовых нормативных актов Президента, Правительства, министерств и ведомств Российской Федерации.

Регулирование местного самоуправления только законами, конечно, создает больше правовых гарантий утверждения адекватного объективным условиям и соответствующего конституционным положениям демократического института публичной власти. Но когда этот институт находится в процессе укоренения, только законом не обойтись. Нужны нормативные акты органов исполнительной власти. Да и после укоренения муниципалитетов эти акты тоже могут занять свое место в системе нормативного регулирования местного самоуправления.

При этом надо иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. По точному смыслу этой формулы, акты федеральных органов исполнительной власти не могут приниматься по вопросам реализации общих принципов организации местного самоуправления. Вопросы организации и осуществления местной власти в конкретных сферах, а также вопросы реализации полномочий

органов местного самоуправления опосредованно затрагиваются в том числе в законах, принимаемых по предметам ведения РФ, или законах о наделении муниципальных органов отдельными федеральными государственными полномочиями. В этом случае федеральное подзаконное регулирование имеет конституционное основание.

Когда законы содержат не декларированные, а вполне конкретные правила, оставляя не слишком много свободы усмотрения для их применения, возможность издания подзаконных актов оправдана и, более того, необходима. Именно в этом контексте следует рассматривать положение Закона № 131-ФЗ о том, что правовую основу местного самоуправления составляют не только законы, но и издаваемые в соответствии с ними иные правовые акты Российской Федерации.

Из иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих местное самоуправление, о которых говорится в Законе № 131-ФЗ, следует отметить указы Президента РФ и постановления и распоряжения Правительства РФ. В качестве примеров можно привести распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г., устанавливающее перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ, относящихся к территориям с низкой и высокой плотностью населения, которая должна учитываться при формировании поселений и муниципальных районов. Или постановление Правительства РФ от 6 ноября 2004 г., которым установлены квалификационные ограничения для должностей финансовых органов местной администрации.

Источники права по вопросам местного самоуправления включают кроме федеральных актов *акты субъектов Федерации, к которым относятся конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации*. Из числа этих актов не исключаются нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации. Относительно разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации речь впереди. Здесь же отметим только, что соотношение этих актов, как оно определялось Законом № 154-ФЗ, существенно отличается от того, которое закреплено Законом № 131-ФЗ.

Правовое регулирование местного самоуправления происходит на трех уровнях – *федеральном, региональном и муниципальном*. К актам муниципальным, составляющим правовую основу местного самоуправления, Закон № 131-ФЗ относит *уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты*.

Разграничивая источники муниципального права по объему закрепляемого ими правового материала, следует отметить *статутные федеральные законы об общих принципах местного самоуправления, другие правовые акты, целиком или в большей части своей посвященные местному самоуправлению, и правовые акты (они могут быть и федеральными, и региональными, и муниципальными), регулирующие наряду со многими другими вопросами и вопросы муниципального права*.

Статутный закон об общих принципах местного самоуправления предусмотрен п. «н» ст. 72 и п. 2 ст. 76 Конституции РФ. За время с начала социальной и политической перестройки и до настоящего момента было принято четыре таких закона. Особенностью нынешней правовой ситуации является то, что одновременно действуют в разных своих частях два одноименных закона – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ и № 131-ФЗ. Согласно ч. 1 ст. 83 Закона № 131-ФЗ этот Закон вступает в силу с 1 января 2009 г. Со дня официального его опубликования в октябре 2003 г. до 1 января 2009 г. установлен переходный период, в течение которого начинают действовать и частично уже осуществлены некоторые положения, для которых установлены иные сроки и порядок вступления в силу (например, положения ст. 11–16, 34–37, 2, 4, 28, 44 и др.).

В соответствии со ст. 66 Закона № 131-ФЗ Закон № 154-ФЗ и другие перечисленные в данной статье акты признаются утратившими силу со дня вступления в силу Федерального

закона № 131-ФЗ, т. е. с 1 января 2009 г. Не применяется согласно ч. 2 ст. 86 Закона № 131-ФЗ Закон № 154-ФЗ в данный период в части, не противоречащей положениям гл. 12 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой определяются разные сроки вступления в силу ряда статей данного Закона. Следуя точному смыслу этих норм, для муниципальных образований продолжают пока действовать часть норм ст. 18 Закона № 154-ФЗ, регулирующих правовой статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, нормы ст. 45, 46 и ряда других статей этого Закона. Только с 1 января 2009 г. раздвоенность правового статуса муниципалитетов будет устранена и начнет в полную меру действовать один статутный Закон о местном самоуправлении № 131-ФЗ.

Рядом со статутными законами в качестве источников муниципального права располагаются иные федеральные законы, целиком посвященные регулированию отдельных вопросов правового положения муниципалитетов и их деятельности. Это такие федеральные законы, как, например, Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и др.

Кроме того, нормы муниципального права могут содержать акты, хотя и не посвященные целиком местному самоуправлению, но частично затрагивающие его деятельность. Больше всего такие законы (прежде всего – федеральные) касаются компетенционной части статуса органов местного самоуправления. Достаточно назвать Градостроительный кодекс, Жилищный кодекс, федеральные законы «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О защите прав потребителей», «Об образовании» и т. д.

Множественность таких актов дает основания для подразделения источников муниципального права по отраслям правового регулирования. Кроме того, источники муниципального права можно разграничивать и по различным иным признакам и основаниям.

Глава V. Основные этапы истории правового регулирования местного самоуправления

1. Положения о земском и городском самоуправлении во второй половине XIX и начале XX вв

В российском законодательстве, вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 г., термин «местное самоуправление» почти не употреблялся. Тем не менее местное самоуправление в общепринятом смысле этого слова было введено в России в 1864 г. после крестьянской реформы 1861 г. и логически сопровождало эту реформу, давшую гражданскую свободу значительной части сельского населения России. Все предыдущие попытки установить в России местное управление на сколько-нибудь демократических началах (в том числе Петра I и Екатерины II) не могли дать никаких плодов в условиях господства крепостного права. Закрепощение крестьян препятствовало превращению сословных дворянских привилегий в общегражданские права, а крепостнические нравы пропитывали всю общественную атмосферу, выращая и поддерживая бюрократический произвол на всех этажах государственного здания. Но как только узы крепостной неволи разрушились, переустройство местного управления на новых основах стало неизбежным. Уже в ходе подготовки реформы 1861 г. для многих ее участников и организаторов становилось ясным, что они послужат началом обновления всего политического быта России, одним из первых шагов которого явится установление местного самоуправления.

Комиссия, созданная для подготовки реформы губернских и уездных учреждений, проектировала местное самоуправление исходя первоначально из самых прогрессивных демократических идей. В материалах Комиссии содержится утверждение, что земским учреждениям (именно так именовались вводимые органы местного самоуправления на селе, хотя в обширной научной литературе того времени они рассматривались как органы самоуправления) должна быть предоставлена действительная и самостоятельная власть в заведывании делами местного интереса, местного хозяйства губерний и уездов. «Доколе действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет необходимости в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел»¹⁹.

Комиссия заявляет далее, что участие двух различных по своему началу властей в управлении местными делами, как показывает опыт, не принесет полезных результатов. Поэтому, обеспечивая независимость и самостоятельность земских учреждений, следует предоставить правительственной власти лишь надзор за законностью состоявшихся уже постановлений и установить ответственность земских учреждений за незаконные действия перед судом.

Члены Комиссии выступили за устранение сословного принципа при формировании земских органов. «Сословное деление, – утверждали они, – донныне признаваемое и принятое законом, не согласно с характером земских учреждений, имеющим в принципе не сословные, но общие хозяйственные интересы известной местности»²⁰.

Однако все эти и другие прогрессивные идеи на практике претерпели существенные изменения. Земские учреждения, как и городские органы самоуправления, предстали в Положении 1864 г. о земских учреждениях и в Городовом положении 1870 г. далеко не в том виде, как они первоначально планировались либеральными членами Комиссии.

¹⁹ Материалы по земскому общественному устройству. Т. I. СПб., 1885. С. 129.

²⁰ Там же. С. 175.

Прежде всего *самоуправление устанавливалось в границах административно-территориальных единиц – уезда, губернии и отдельно города*. Логично и демократично было бы приблизить самоуправление к волости, основу которой составляла община сельских жителей. Но в коренных российских губерниях крестьянская община была сословной единицей. Поэтому самоуправление на первом деревенском сословном уровне установлено было лишь в Финляндии, губерниях царства Польского и в прибалтийских губерниях. В Финляндии, например, учреждены были сельские и городские самоуправленческие сословные общины, которые, впрочем, по замечанию некоторых государствоведов, были организованы по образцу шведских общин и регулировались Законом 1865 г., представлявшим собой даже в подробностях сколок со шведского общинного устава 1862 г.²¹

Далее, земские и городские самоуправленческие учреждения были образованы наряду с правительственными, не будучи с ними внутренне связанными в одну общую систему управления. Все местное самоуправление оказалось поэтому проникнуто дуализмом, базирующимся на противопоставлении правительственного и земского начал. Причем дуализм местного самоуправления сочетался с нежеланием царского правительства выпускать местное самоуправление из поля своего зрения. И если по положениям 1864 и 1870 гг. давление царских чиновников на земства и городское управление ограничивалось, то позднее, в период наступления реакции, оно существенно усилилось. Уже Положение о земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение 1892 г. существенно усилили бюрократический надзор за выборными органами местного самоуправления. Достижения земских учреждений в организации народных школ, больниц, библиотек определялись вопреки нажиму, который постоянно испытывали земские учреждения со стороны правительственных властей. И этот нажим не был спонтанным, он был запрограммирован в законодательных актах, посвященных сельскому и городскому местному самоуправлению. Так что опытом организации местного самоуправления в России во второй половине XIX и начале XX вв. можно воспользоваться в весьма ограниченной степени (хотя, безусловно, в этой сфере есть моменты, интересные для нынешней российской практики местного самоуправления).

Вряд ли можно применять сейчас систему выборов земских гласных (депутатов), основывавшуюся на делении выборщиков по сословиям и требовавшую для участия в выборах обладание определенным числом земельных десятин и немалым другим недвижимым имуществом. По Положению 1864 г. выборы в уездные земские представительные учреждения проводились на трех избирательных съездах – уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. Губернские гласные избирались уездными земскими собраниями, т. е. на двухступенной основе.

Учрежденное Положением 1864 г. деление выборщиков по куриям, где немалое значение имел имущественный ценз, оказалось недостаточным для обеспечения преимущественного участия в земских учреждениях дворян. Поэтому Положение 1890 г. заменило эту группировку избирателей на другую – чисто сословную. Где бы и каким бы имуществом человек ни владел, он участвовал теперь в земских выборах с избирателями одного с ним сословия. Вместо трех создавалось два избирательных собрания (одно из избирателей-дворян, потомственных и личных; другое из лиц, принадлежащих к одному из городских состояний). Крестьяне избирали теперь гласных тоже отдельно, но не в избирательных собраниях, а на волостных сходах. Как и прежде, к избранию гласных крестьян применялась система косвенных выборов. Они избирали не гласных, а кандидатов в гласные по одному от каждой волости, но теперь гласные назначались губернатором из числа этих кандидатов. Искажение самого принципа выборности при таком порядке очевидно. Смысл его в том, чтобы не допускать проникновения в состав гласных «неблагонадежных» крестьян.

²¹ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2-х т. Т. II. Часть особенная. СПб., 1897. С. 471.

Если в Положении 1864 г. для избирательных съездов крестьян была сделана оговорка о том, что они могут избирать и членов съезда уездных землевладельцев, и священнослужителей, то Положение 1890 г., стремясь последовательно провести в организации земских выборов сословное начало, исключило эту оговорку. Крестьяне могли теперь избирать гласных только от крестьян²².

Интересно с позиций сегодняшней практики выборов в органы местного самоуправления, что как в 1864 г., так и в 1890 г. устанавливались следующие ограничения для участия в выборах: лишались права участвовать в избирательных собраниях лично за себя или в качестве представителя, а равно права участвовать в избирательных съездах лица, «подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение права состояния, либо исключение из службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного или полученного через обман имущества и ростовщичество, когда они судебскими приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они были освобождены от наказания за давностью, примирением, силою Всемиловейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; отрешенные по судебным приговорам от должности – в течение 3 лет со времени отрешения, хотя бы они и были освобождены от сего наказания за давностью силою Всемиловейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных действиях, означенных выше, или влекущие за собой отрешение от должности; подвергшиеся несостоятельности, впредь до определения свойства ее, а из лиц, которых дела сего рода приведены уже к окончанию – все несостоятельные, кроме признанных несчастными; лишенные духовного сана или звания за пороки, или исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат; состоящие под негласным надзором полиции»²³.

Такие ограничения не согласуются с нынешними законодательными установлениями о всеобщем избирательном праве. Хотя можно с достаточной степенью уверенности предположить, что они с определенной стороны обеспечивали чистоту состава представительных органов местного самоуправления, ограждая его от проникновения уголовных или тяготеющих к ним элементов. Вряд ли применимы эти ограничения теперь, когда политические права граждан в их широком составе и содержании закреплены не только внутригосударственными законодательными актами, но и в международных декларациях и соглашениях. Поэтому в условиях, когда криминальные элементы подчас избираются в представительные органы всех уровней, особенно в органы местного самоуправления, бороться с этим явлением надо не путем ограничений в избирательных правах, которые применялись прежде, а другими способами.

В отличие от выборов в земские собрания, *Городовое положение 1870 г. отказалось от сословной организации выборов городских гласных. Положение 1870 г. установило податный (налоговый) ценз и группировку избирателей на три разряда согласно размеру уплачиваемых каждым избирателем прямых налогов в пользу города. Новое Городовое положение 1892 г. отказалось от трехклассной системы, заменило податный ценз имущественным.* Правом участия в городских выборах стали пользоваться, во-первых, собственники или пожизненные владельцы недвижимого имущества, находящегося в пределах города, и уплачивающие оценочный в пользу города сбор в столицах – не менее 3000 руб.; в городах же с численностью населения, превышающей 100 000, – не менее 1500 руб.; в городах губернских, областных и образующих градоначальство и более значительных уездных – не менее 1000 руб.; в остальных

²² Полный Свод законов Российской империи (далее – ПСЗ). В 2-х т. Т. II, кн. 1. СПб., 1911; Положение о губернских и уездных земских учреждениях. 1892. Ст. 16, прим. 3.

²³ Указ. соч. Ст. 27.

– не менее 300 руб.; во-вторых, содержатели торгово-промышленных предприятий, заведений, требующих выборки гильдейского свидетельства, причем в столицах – непременно первой гильдии. Избиратели группировались по территориальному принципу, причем в многолюдных городах создавалось несколько избирательных собраний по участкам города. Число гласных, подлежащих избранию от каждого участка, определялось пропорционально числу избирателей.

Поначалу и в городах хотели группировать избирателей по сословному принципу, но затем это было признано невозможным, поскольку не было никаких оснований разделять городских избирателей на группы в зависимости от принадлежности к городским сословиям. Такая группировка привела бы на практике к тому, что избиратели, имеющие одинаковые интересы, окажутся разделенными, а ничего общего между собой не имеющие – соединенными, и все это на основании одной формальной приписки к другому городскому состоянию, никакой связи с городом и городским хозяйством не устанавливающей²⁴.

Другие условия избирательного права для городских выборов в общем те же, что и для земских, но Городовое положение 1892 г. присоединяет к ним еще два ограничения, лишаящих права выбора: во-первых, содержателей и сидельцев винных и ведерных лавок и питейных домов и, во-вторых, лиц, за которыми числятся недоимки по городским сборам свыше полугодового оклада²⁵.

Гласные земских собраний избираются на 3 года, гласные городских дум – на четыре. В состав уездного земского собрания кроме гласных входят представители ведомства государственных имуществ и удельного (по одному от каждого), назначаемые начальником местного управления земледелия и государственных имуществ и соответствующим министром, если в уезде имеются казенные или удельные земли; депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признает полезным его назначение; городской голова главного города уезда; председатель и члены уездной управы, хотя бы они и не состояли гласными. Кроме того, в заседании земского собрания участвуют инспектор сельского хозяйства по приглашению председателя собрания и – при обсуждении собранием плана действий по выдаче ссуд на сельскохозяйственные улучшения – представитель главного управления землеустройства и земледелия по назначению главного управляющего землеустройством и земледелием²⁶.

Губернское земское собрание составляется из уездных. Губернские гласные избираются местными городскими думами из числа их гласных и, кроме того, из всех уездных представителей дворянства, местных управляющих государственным имуществом и удельным управлением, депутатов от духовного ведомства, а также председателя и членов губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными, и некоторые другие губернские чиновники²⁷.

Первоначально, еще при подготовке Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., проектировалось избирать гласных губернских, как и гласных уездных дум, собраниями избирателей, чем было бы обеспечено представительство всех социальных групп местного общества. Иначе, как предупреждали некоторые члены Комиссии, готовившие проект Положения, губернские собрания могут оказаться состоящими из одних дворян. Их противники указывали на то, что губернские гласные, будучи избранными членами уездного собрания, которые, в свою очередь, называются избирателями от различных частей населения, будут точно так представлять население, как если бы они были избраны непосредственно съездами уездных избирателей. Возобладала именно эта точка зрения. В результате на практике

²⁴ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 452.

²⁵ ПСЗ. Т. II, кн. 1. Городовое положение 1892 г. Ст. 33, п. 7 и 8.

²⁶ ПСЗ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Ст. 57, 121.

²⁷ Там же. Ст. 54 и 121.

получилось то, о чем предупреждали ее противники. Общее число губернских гласных в 1885–1886 гг. было 2284, из них дворян и чиновников 1682, т. е. 81 %²⁸.

Городские думы составлялись под председательством головы из числа гласных, избираемых на 4 года. Кроме того, в собраниях думы участвовали с правом решающего голоса председатели местной уездной земской управы и депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признавало полезным его назначение. Городовое положение 1870 г. устанавливало минимум в 30 и максимум (для Санкт-Петербурга) в 252 гласных. Городовое положение 1892 г. существенно сократило численный состав дум – минимум в 20 и максимум в 160 гласных²⁹.

Составители Городового положения, находя, что многочисленность состава думы препятствует эффективности ее работы, предполагали установить минимум в 15 и максимум в 120 гласных. Но Государственный совет нашел такое сокращение чрезмерным, поскольку в городах с более или менее сложным хозяйством члены думы не смогли бы справиться со своими задачами³⁰.

Управы – как земские, так и городские – могли приглашать лиц, не состоящих гласными, для управления земскими и городскими имуществами и заведениями, а также для исполнения таких обязанностей, которые по своему свойству требуют особых познаний и подготовки. Это в собственном смысле слова были земские служащие, в число которых входили и руководители управленческих подразделений управ, директора школ, училищ, медицинских учреждений, библиотек, домов для престарелых и сирот, врачи, учителя, библиотекари, статистики и т. д. Именно из этой среды главным образом формировался слой «земской интеллигенции», так много сделавшей для улучшения жизни и развития, пользуясь современным термином, социально-бытовой инфраструктуры сельских и городских поселений. Эти люди действовали, руководствуясь не только решениями земских и городских собраний и управ, но повинаясь гражданскому долгу. Получая совсем небольшие оклады, размер которых находился под неусыпным надзором губернатора, земские служащие в массе своей шли по зову чести и совести на самые трудные участки работы, заброшенные и совсем не тронутые заботой царских чиновников. Именно благодаря этим людям в памяти потомков понятие «земство» связывается с таким периодом в жизни российской провинции, когда в ней вопреки отжившим традициям и новым препонам стали нарождаться ростки цивилизации, благоустроенного существования жителей городов и сел.

Очередные земские собрания, на которых рассматривались разнообразные вопросы местной жизни, собирались один раз в год, уездные – на 10 дней, губернские – на двадцать, но по ходу собраний сроки могли быть продлены губернатором «в мере действительной необходимости». Чрезвычайные собрания назначались или разрешались губернатором с точным указанием вопросов, подлежащих их обсуждению. Если губернатор «встретит затруднения в разрешении созыва собрания, то он представляет о сем на усмотрение министра внутренних дел»³¹.

В отличие от земств городские думы собираются на очередные собрания не реже четырех раз в год и не чаще двух раз в месяц. Гласным, живущим в одном городе, не трудно собираться каждый раз, когда этого требует дело. В Городовом положении было оговорено, что если назначенные дела не будут окончены в один день, то рассмотрение их продолжается в следующие затем дни. Так как продолжительность отдельного очередного собрания ничем не оговаривалась, то фактически заседания думы в некоторых городах превращались почти в постоянные, непрерывные. При этом гласные городских дум, как и земские гласные, выполняли свои обязанности безвозмездно.

²⁸ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 423, 424.

²⁹ ПСЗ. Городовое положение. Ст. 56, 57.

³⁰ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 457.

³¹ ПСЗ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Ст. 67,

Чрезвычайные собрания городской думы, как и земские собрания, могли открываться с разрешения или по распоряжению: в Москве – генерал-губернатора, в прочих городских поселениях – губернатора.

Сказанное подтверждает, что «дуализм» учреждений местного самоуправления отнюдь не был идентичен «параллельному» сосуществованию двух властей. Решающее слово по организационным делам зачастую принадлежало правительственным чиновникам, которые к тому же включались напрямую в состав избираемых представительных учреждений местного самоуправления. Это было еще заметнее в организации управ – исполнительных органов земских собраний и городских дум.

Как по Положению 1864 г., так и по Положению 1870 г. выбор всего состава управ был предоставлен земскому собранию и городской думе. Однако по Положениям 1890 г. и 1892 г. на должность председателя управы, а в городе на должности городского головы и члена управы могли избираться лица, имеющие право поступления на государственную службу³². По Положению 1864 г. правительственными властями утверждались только председатель земской управы, по Положению же 1892 г. – все члены управы; столичные городские головы вообще назначались царем по представлению Министерства внутренних дел, товарищи городских голов и городские головы губернских, областных городов и городов, образующих градоначальства, утверждались министром внутренних дел, головы других городов – губернатором.

В Положении 1864 г. было прямо указано на последствия неутверждения избираемого в председатели управы. В Положении 1890 г. указано: в случае неутверждения избранных в управу лиц назначаются новые выборы, на которых неутвержденные лица уже не могут баллотироваться, и в случае неутверждения вновь избранных должности в управе замещаются по назначению министра внутренних дел или губернатора с тем ограничением, что назначаться могут лишь лица, имеющие право быть избранными в качестве гласных. В городах последствия неутверждения были те же.

При подготовке Положения 1890 г. Министерством внутренних дел предлагалось вместо выборных управ учредить земские присутствия, состоящие из членов, назначаемых правительством³³. Это логично вело вообще к замене земских учреждений государственными. Поэтому от предложений министерства отказались, но зато Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. признало выборных членов уездов состоящими на государственной службе с вытекающими отсюда последствиями: теперь вопрос об ответственности (уголовной и дисциплинарной) членов управ возбуждался не только соответствующим земским собранием, как было по Положению 1864 г., но и губернатором. Замечания и выговоры членам земских управ делались губернским по земским делам присутствием, в других случаях – для членов губернских управ – дисциплинарные взыскания налагались постановлением совета министров внутренних дел с утверждением министра. Таким образом, зависимость земских управ от правительственных учреждений существенно укрепились.

К числу дел, которыми призваны были заниматься земские органы, Положение 1890 г. относило заведывание местными губернскими и уездными земскими повинностями, заведывание капиталами и другими имуществами земства; попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание помощи нуждающемуся населению разрешенными законом способами; содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог; устройство и содержание земской почты; заведывание взаимным земским страхованием имуществ; заведывание земскими лечебными и благотворительными учреждениями; участие в мероприятиях по охране народного здоровья, развитие средств врачебной помощи населению; забота

³² ПСЗ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Ст. 117; Городовое положение. Ст. 121.

³³ Н.М. Коркунов. Указ. соч. С. 428.

по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений; попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании содержимыми за счет земств школьными и другими учебными заведениями; воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; удовлетворение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; дела, предоставленные ведению земских учреждений на основании особых законоположений и уставов. *Причем при разграничении обязанностей между губернскими и уездными земствами исходили в соответствии со ст. 3 Положения из того, что к ведению губернских земских учреждений относятся те из предписанных дел, которые касаются всей губернии или нескольких уездов, а к ведению уездных земских учреждений – те, которые затрагивают каждый отдельный уезд.*

Кроме того, уездные и губернские земские учреждения участвовали в делах, которые не относились Положением к обоим уровням земства. В частности, уездные земства участвовали в формировании низшего звена системы российских судов, выбирая мировых судей. Выборы производились в очередных заседаниях уездных земских собраний в порядке, установленном для выборов в земские собрания. Список кандидатов в мировые судьи составлялся предводителем уездного дворянства и утверждался губернатором. Списки избранных в мировые судьи представлялись на утверждение сенату³⁴.

Что касается органов городского самоуправления, то содержание их деятельности примерно такое же, что и у земских учреждений. Городскому самоуправлению не предоставлялись, естественно, попечение о земледелии и содержание почт. Вместе с тем города призваны были заниматься устройством музеев, театров и других подобного рода учреждений, водоснабжением и освещением городов, а также попечением об устройстве православных храмов и поддержанием их «в исправности и благолепии», а равно попечением об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозных чувств и поднятие нравственности городского населения.

Таким образом, круг ведения земских учреждений и городских самоуправленческих установлений по буквальному смыслу закона был достаточно широк. Причем Закон 1890 г. многим отличался от Закона 1864 г. Но такой размашистый стиль регламентации полномочий местного самоуправления сочетался с чрезвычайно скрупулезным определением прав и обязанностей местного самоуправления, учреждаемым другими законами и уставами и ставящим самостоятельность действия земских и городских собраний и управ в жесткие ограничительные рамки.

Прав был А. Васильчиков, когда писал: «... круг действий земских учреждений в России касается всех частей внутреннего управления. До какой степени их ведение независимо и самостоятельно при существующих административных порядках, действительно ли это участие, попечение, заведывание, предоставленное по закону местным жителям, достаточно ли обеспечены земские интересы этим либеральным, но несколько голословным перечнем занятий – это другой вопрос...»³⁵. И решался этот другой вопрос отнюдь не в пользу широкой самостоятельности земств Уставом о земских повинностях, Положением об управлении земским хозяйством, Уставом о воинской повинности, Уставом лесным, Уставом об общественном призрении, Уставом об обеспечении народного продовольствия, Уставом врачебным и многими другими законами, положениями и инструкциями.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях прямо ссылалось на другие законодательные акты при регламентации важнейших вопросов деятельности земств. В содержащихся в нем правилах о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок (предшественники нынешних местных бюджетов) прямо указывалось, что в смету должны

³⁴ См.: Лаптева Л.Е. Земское учреждение в России. М., 1993. С. 46.

³⁵ Васильчиков А. О самоуправлении. Т. I. СПб., 1870. С. 63.

быть внесены все расходы, обязательные для земства на основании Устава о земских повинностях, а также других уставов, положений и узаконений. Внесение же в смету необязательных расходов зависит от усмотрения земских собраний. Но что такое обязательные расходы по Уставу о земских повинностях? Не перечисляя всех их, укажем, что в их число входило сооружение и содержание в исправности состоящих в ведении земства грунтовых дорог, устройство и ремонт верстовых столбов и столбов на границах уездов и губерний, выплаты прогонных и порционных денег чинам строительных отделений губернских правлений, отряжаемых по строительным и дорожным делам местного земства, содержание подвод для разъездов должностных лиц и для земской почты; суточное содержание чиновников, командируемых внутри губернии по делам земств; ежегодный отпуск сумм на усиление средств казначейства; расходы по передвижению в губернии уездной полицейской стражи; обязательное пособие на содержание состоящих в ведении правительства учебных заведений; расходы, обязательные для земств на основании Устава общественного призрения. К числу натуральных повинностей принадлежали содержание в исправности почтовых, торговых и военных дорог, соединяющих города – губернские, уездные и иные – между собой и с местами пристаней с крепостями и другими военными пунктами, содержание подвод для разъездов по делам службы в определенных случаях должностных лиц гражданского ведомства, снабжение квартирами и квартирными потребностями в городах и селениях чинов уездной полиции, а также некоторых чинов гражданского ведомства.

В сущности, это в большинстве своем государственные заботы «на местности», возложенные на плечи земских учреждений. Ни о народном образовании (кроме школ, находящихся в ведении правительства), ни о здравоохранении, ни о благоустройстве в собственном смысле слова в Положении ничего не говорилось. В сметах расходов должны быть, согласно ст. 156 Положения, подробно и по установленной единообразной форме исчислены все статьи предполагаемых расходов с показанием, к какому именно роду и виду повинностей относится каждая статья. В соответствии со ст. 157 Положения «при составлении сметы соблюдается в назначении издержек надлежащая постепенность. Прежде в оную вносятся расходы необходимые и потом уже очевидно полезные». Причем необходимыми считаются те, которые ближайшим образом связаны с исполнением государственных обязанностей. «Расходы, коих цель есть украшение какой-либо местности, допускаются только в самых благоприятных обстоятельствах, когда нет в виду других необходимых или соединенных с очевидной и важной пользой расходов уже более или менее значительных по соразмерности со средствами земства». Что такое расходы «на украшение местности», не указывалось. В смысл этой формулы вряд ли можно было вложить расходы на благоустройство, на создание новых школ, библиотек или на другие подобные цели. Они не были «необходимыми» расходами для властей предрежащих.

Для исполнения перечисленных других земских повинностей Положение определяло источники доходов земств, порядок взимания земских сборов, процедуру составления смет и раскладок, исполнения росписи земских повинностей, контроля за финансовой деятельностью со стороны правительственных властей. Причем регламентировалось это более подробно и детально, чем в Положении о губернских и уездных земских учреждениях. *К доходам земств относились сборы: 1) с недвижимых имуществ в городах и уездах, как-то: с земель жилых домов и фабричных, заводских и торговых помещений и вообще со всякого рода зданий и сооружений за некоторыми исключениями; 2) с промысловых свидетельств; 3) с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам, находящимся в ведении земств; 4) с лиц и установлений, не исполняющих натуральных повинностей по истреблению вредных для полей и лугов насекомых и животных. Кроме того, в доход земств поступали: транспортный сбор, взимаемый с заведений трактирного промысла вне городских поселений; судебная пошлина; сбор со свидетельств, выдаваемых мировыми судьями на право ходатайства по чужим делам, про-*

изводящимся в мировых судебных установлениях, вычеты из жалованья и других окладов у чиновников земств.

Интересен был сам подход к определению размеров земских сборов. Вначале земства определяли, сколько им потребуется средств на осуществление земских повинностей, прибавляя к этой сумме другие «необязательные» траты. Общая сумма распределялась («раскладывалась») между указанными в законе плательщиками земских сборов. Таким образом, процесс начинался «снизу». Разумеется, для объективной раскладки необходимы были немалые усилия по оценке имуществ, с которых взимались сборы. Для этого существовали специальные губернские и уездные оценочные комиссии. Например, в уездах в их состав входили уездный предводитель дворянства, податный инспектор, один из участковых земских начальников по назначению губернатора, представитель уездной земской управы, два члена уездного земского собрания, два члена от городской думы уездного города по ее выбору, а также члены от ведомств (государственных имуществ, уделов и горного, по одному от каждого в тех уездах, где существуют казенные и удельные имущества и горные промыслы). Уже сам состав оценочных комиссий не позволял никаких вольностей в пользу увеличения окладов имущих слоев. Кроме того, самим законом устанавливались жесткие правила оценки, которые освобождали от обложения такие объекты, которые обеспечивали преимущества более зажиточным категориям населения как дворянского, так и купеческого сословий, а также предпринимателей-промышленников.

Сначала общие основания оценки недвижимых имуществ составлялись губернской оценочной комиссией, затем они сообщались на заключение уездным земским собраниям и уездным оценочным комиссиям. Следующий этап – передача исправленных оценок с учетом мнений уездных земств на заключение губернского земского собрания. Однако этим дело не кончалось. Если соглашение между губернским собранием и губернской оценочной комиссией не достигалось, а также если заявлял возражение против оснований оценки губернатор или управляющий казенной палатой, то дело представлялось на разрешение министра финансов по соглашению с министром внутренних дел и другими министрами «по принадлежности».

Таким образом, процент оценки имущества для последующего определения налоговых сумм заключался для земств в строгие законодательные рамки. То же самое и с последующим распределением взимаемых сумм по конкретным налогоплательщикам и составлением смет расходов. Эти два этапа расписаны в Законе о земских повинностях в мельчайших деталях, причем оба этапа поставлены под контроль правительственных чиновников. Достаточно процитировать несколько статей Устава о земских повинностях, чтобы стала ясна сила административного пресса, давившего на земские финансы и их деятельность, связанную с определением доходов и расходов. Каждое министерство или главное управление получало из губернии проекты смет и раскладок денежных земских повинностей (кроме денежных существовали и натуральные земские повинности) и рассматривало их, «соображая подробности каждого проекта с общими правилами и с положением губернии, из которой поступил проект, сравнивая оный с утвержденными раскладками и сметами истекающего трехлетия». Изыскивались причины возвышения или понижения сметных и раскладочных статей с тем, чтобы никакая статья издержек, законом не установленная, не оставалась в сметах, изыскивались меры к возможному уменьшению расходов как по числу, так и по цене предметов, и заключения свои по рассмотренному проекту сообщались министру финансов, у которого они сосредоточивались из всех министерств.

Министр финансов составлял проект общей росписи по денежным сборам и расходам по земским повинностям нового трехлетия. В ней по установленной форме предназначалось: «1) сколько сумм, в каких губерниях, из каких источников следует собрать в казначейство на земские и частные дворянские повинности, ежегодно и в течение всего трехлетия; 2) сколько из сих сумм подлежит израсходовать на каждый род и вид повинностей в той самой губернии

(или области), к которой принадлежат те местности». Затем общая роспись сборов и расходов по земским повинностям нового трехлетия утверждалась законодательным порядком, а потом «восходила на Высочайшее усмотрение». В каждую губернию поступали выписки из общей росписи о денежных земских повинностях, а также выписки из подлинных смет и раскладок с теми исправлениями, какие по заключению министерств и главных управлений и законодательном рассмотрении состоялись и Высочайше утверждены³⁶.

Характеризуя систему составления земскими учреждениями смет и раскладок, порядок расходования собранных налогов, А. Васильчиков подчеркивал, что право самообложения не может быть предоставлено неограниченному произволу местных учреждений, это право есть неотъемлемая принадлежность верховной власти и без потрясений всего государственного механизма не может быть изъято из круга действий центрального правительства, самодержавного или представительного. Он так определял оптимальную схему действий земских властей в финансовой сфере: а) определение местных потребностей на предметы расходов, установленные общими государственными узаконениями; б) раскладку этих расходов по нормам и правилам, узаконенным высшим правительством и на те предметы, которые обложению подлежат; в) самостоятельное и независимое производство расходов по всем предметам ведомства земских учреждений.

А. Васильчиков издал свой капитальный труд о самоуправлении в 1869–1871 гг. Он не мог сообщить читателю, что расходование земствами установленных в сметах сумм вскоре после издания Положения о земских учреждениях 1890 г. тоже было поставлено под контроль правительственных чиновников. Согласно Уставу о земских повинностях 1899 г. и дополнениям к нему 1906 и 1908 гг. расходы по земским сметам, деятельность земств по договорам и соглашениям («при займах, покупках и иных действиях, по исполнению повинности хозяйственным образом») были вменены «тщательному наблюдению губернатора»³⁷.

Пожалуй, самая неприемлемая для нынешней нашей практики черта организации всей деятельности, в том числе в сфере финансовой, земского и городского самоуправления того времени заключалась именно в том, что оно было под прессингом «коронной» власти. Стремление к этому было заметно уже в 1864 году при установлении новых форм местного самоуправления, но наиболее жесткие правила определялись в Положении 1890 г. и некоторых последующих законоположениях. Расширилось само «поле надзора». *Если прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворечием земских собраний требованию закона и общим государственным интересам, то теперь надзору со стороны чиновников подлежало соблюдение земствами местных интересов.*

Как и прежде, губернатор или министр внутренних дел утверждал решения по ряду дел, но если до 1890 г. для такого утверждения был установлен определенный срок (для губернатора семидневный, для министра двухнедельный), после чего постановление земского собрания считалось утвержденным, то теперь по Положению 1890 г. не устанавливалось никакого срока. Постановления, требующие утверждения, не приводились в исполнение, пока правительственные чиновники не соизволяли их утвердить. При этом необходимо учесть, что перечень утверждаемых решений был весьма широк и включал: постановление земских собраний о разделении земских путей сообщения на губернское и уездное, об изменении направления земских дорог, об учреждении выставок местных произведений, об открытии новых ярмарок, об установлении такс за проезд в легковых извозчиках и других общественных экипажах, об установлении сборов с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам и т. д.; для утверждения министром внутренних дел – о разделении имуществ и заведений общественного

³⁶ ПСЗ. Т. IV, кн. I. Устав о земских повинностях 1899 г. Ст. 180, 188, 120, 192, 263, 264.

³⁷ ПСЗ. Там же. Устав о земских повинностях. Ст. 247.

призрения на губернские и уездные, о переложении натуральных повинностей в денежные, о займах и др.

Если губернатор не сочтет нужным утверждать решение земства, то дело не представляется, как было прежде, на вторичное обсуждение земского собрания или на разрешение сената. Оно направляется на рассмотрение нового органа надзора за земскими учреждениями – губернского по земским и городским делам присутствия, состоящего под председательством губернатора из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя губернской земской управы и одного члена, избираемого губернским собранием из членов управы или гласных. Но если губернатор не соглашается с решением большинства членов присутствия, он представляет дело на усмотрение министра внутренних дел.

Губернатору, как и раньше, Положением 1890 г. предоставлено право приостанавливать постановления земских собраний. Однако вместо недельного установлен двухнедельный срок такого приостановления. Поводами к приостановлению служат как несоответствие акта закону, так и его нецелесообразность. Причем окончательное решение об отмене незаконных постановлений предоставлено сенату, а нецелесообразных – Государственному совету и Комитету министров³⁸.

Такой же строгий надзор был установлен и за городским самоуправлением. Все постановления городских дум и земских собраний представлялись губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение, если найдет их незаконными или нецелесообразными. Вопросы о незаконности думских постановлений разрешаются в том же порядке, как по земскому самоуправлению, – губернским присутствием и сенатом. Вопросы

о нецелесообразности постановлений городских дум решаются в том же порядке, что и постановления земских дум, только в том случае, если речь идет о повышении городского обложения против определяемого думой размера. В других случаях установленный для отмены нецелесообразных постановлений земских собраний порядок применялся только для столиц, губернских и областных городов, городов, составляющих градоначальство, и для тех уездных городов, которые внесены в особое расписание, составляемое министром внутренних дел и утверждаемое царем по предложению Комитета министров.

Постановления городских дум по ряду вопросов требовали утверждения губернатора или министра внутренних дел. В этом отношении не все города были поставлены в одинаковые условия. Проводилось различие между столицами, губернскими, областными, градоначальственными и остальными городами так, что круг дел, постановления по которым требуют министерского утверждения, был шире для губернских городов, чем для остальных, и еще шире для столиц.

Поначалу земские собрания и городские думы не имели права издания общеобязательных решений. Затем сначала городские, потом и земские, главным образом губернские, собрания такое право получили. Причем обязательную силу эти решения приобретали не иначе как с утверждения правительственной власти.

Вся история деятельности земских и городских учреждений самоуправления в России в рассматриваемый период характерна их постоянными конфликтами с правительственными установлениями.

Споры велись по поводу расширения источников земских доходов, об отмене правительственного утверждения председателей управ и права губернатора не утверждать некоторые постановления земских собраний и управ, предметов ведения земств и др. Далеко не всегда земства в этих спорах и конфликтах оказывались победителями. И все-таки благодаря воле, настойчивости, готовности при всех условиях добиваться практических целей, *земство посте-*

³⁸ ПСЗ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Ст. 9, 11, 12, 81–87, 94.

*пенно утверждало в обществе и в правительственных сферах понимание того, что исполнение казенных повинностей вовсе не является основной его задачей и что оно может принести государству и россиянам гораздо больше пользы, решая и другие проблемы*³⁹.

Земствам принадлежит главная заслуга в организации медицинской помощи в деревне. Со второй половины 80-х гг. утверждается система земских медицинских стационаров: больницы в уездных городах, лечебницы с кроватями и приемным покоем для амбулаторных больных в больших селениях – центрах медицинских участков. Лечебно-профилактическая служба со временем выросла у земств в самостоятельную отрасль.

До 1864 г. в России почти не было сельских школ. К 1910 г. существовало уже около 28 тыс. земских школ. Это стало возможным не только за счет земских средств, которые росли в сметах земских учреждений, но и за счет единовременных дотаций на народное образование, выделяемых правительством земствам и городам после революции 1905–1907 гг. Благодаря заботам земств была создана сеть библиотек. В 1898 г. было более 2 тыс. школьных и 3 тыс. внешкольных библиотек, а к 1910 г. – более 30 тыс. Земства помогали развитию мелкой земледельческой и кустарно-ремесленной промышленности. В ряде земств создавались специальные капиталы для помощи обезземелившимся крестьянам. Агрономическая служба к 1910 г. была налажена в 310 уездах. Около 1500 земских агрономов помогали крестьянским хозяйствам⁴⁰.

Сделано было немало. И самое удивительное, что сделано при полном отсутствии в арсенале земств принудительных мер. Это были учреждения «с компетенцией, но без власти»⁴¹. Решения земских учреждений, кроме небольшого их круга, не были обязательными для населения. В сущности, две причины способствовали достижению довольно внушительных по тому времени результатов. Об одной уже было сказано – это энтузиазм и преданность делу земских деятелей, особенно из среды интеллигенции. Вторая причина в наличии у земств особой власти – власти экономической, власти денег. В условиях товарно-рыночного хозяйства, действуя как юридические лица, защищенные гражданско-правовыми установлениями, земства командовали деньгами, которые сами делали свое дело без понуканий и административных принуждений.

Отсюда можно сделать глобальный вывод, основанный на опыте не только российского земства: *местное самоуправление, реальное, настоящее – это дитя рынка. Не случайно оно развивалось в России в классическом для местного самоуправления направлении по мере становления здесь капиталистического общества.* Его социальную основу составляли хозяева – собственники самого разного калибра и характера. И несмотря на сопротивление царского чиновничества, палки, вставляемые им в колеса самоуправления, реакционные сословные ограничения и традиции, оно неуклонно завоевывало усилиями людей «нового призыва» все более широкие позиции.

Увы, местное самоуправление не получило в рассматриваемый период полного расцвета. Слишком велика была инерция веков самодержавного правления. Не будем забывать – даже территориально земское и городское самоуправление было введено в России главным образом в коренных ее губерниях. Его вплоть до Февральской революции 1917 г. не было в Сибири, Туркестане, на Кавказе. Застряли в царских канцеляриях и идеи либеральных земцев о введении так называемой «мелкой земской единицы», т. е. об утверждении земств в волостях. Таким образом, система земских учреждений оказалась недостроенной в низовом ее звене. В волостях командовали земские начальники, появившиеся здесь в соответствии с Положением 1889 г., установившие надзор над всеми установлениями крестьянских обществ и заменившие собой мировых судей.

³⁹ Лаптева Л.Е. Указ. соч. С. 61, 79, 114.

⁴⁰ См. подр. там же.

⁴¹ См.: Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. СПб., 1896. С. 146.

Временному правительству, созданному в результате Февральской буржуазно-демократической революции, пришлось браться за достройку местного самоуправления. Хотя принятым этим правительством законодательным актам о местном самоуправлении не суждено было осуществиться, само направление их, идейное содержание весьма характерно. Кроме того что местное самоуправление вводилось согласно предписаниям Временного правительства повсеместно, завершена была система органов этого самоуправления. Учреждалось волостное земство, самоуправление вводилось также в железнодорожных, пристанционных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых и даже дачных поселках, если там имелись достаточно выраженные местные потребности. Для староземских губерний, где земское хозяйство тесно срослось с городским, определялись условия выделения городов из земства. Местное самоуправление, таким образом, приближалось к населению. Но это была не единственная черта новой реформы.

Упразднялся дуализм земского и городского самоуправления. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, ему передавалась вся власть на местах⁴². К новым функциям местного самоуправления было отнесено оказание юридической помощи населению, заведывание школьным делом в полном объеме, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведывание милицией, т. е. дела государственного значения.

Волостные, уездные и городские гласные должны были выбираться на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права, по мажоритарной или пропорциональной системам. Гласные губернских собраний избирались уездными и городскими думами. В состав земских и городских собраний входили только гласные, никакие чиновники «со стороны» в них не допускались. Гласные выполняли свои обязанности безвозмездно.

Земские и городские собрания, как и прежде, избирали свои исполнительные органы – управы, но состав управ никем не утверждался. За управами оставалось право избирать особых лиц для заведывания отдельными отраслями местного хозяйства и специальных сборщиков. Однако земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом.

Государственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществлялся комиссарами Временного правительства. Он выражался в форме протестов на решения органов самоуправления. Эти протесты вносились в соответствующие суды только по причинам, связанным с нарушениями органами местного самоуправления закона.

Упорядочивались функции местного самоуправления, облагалась по-прежнему недвижимость. И хотя по условиям военного времени был приостановлен рост пособий самоуправления из казны, устанавливались новые объекты обложения налогами для земств. Четко отграничивались финансовые права органов местного самоуправления разных уровней.

Таким образом, очевидно, что Временное правительство, реформируя местное самоуправление, двигалось в сторону общеевропейских стандартов в данной сфере, стремясь в меру возможного к демократизации управления на местах. Возлагая на органы местного самоуправления новые государственные функции, оно в то же время вводило гарантии их самостоятельности и обеспечивало выборность органов местного самоуправления из числа местных жителей. Наверное, реформа российского местного самоуправления привела бы к позитивным результатам, если бы не грянула Октябрьская революция.

⁴² См.: Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. СПб., 1917. С. 23.

2. Местные Советы в системе органов государственной власти Советского государства (1917–1990 гг.)

Большевики, взявшие власть в результате октябрьского переворота 1917 г., начали строить свое государство, опираясь на марксистско-ленинский тезис о необходимости радикального слома старой государственной машины. Слому, хотя и не сразу, подлежали и органы местного самоуправления как институты буржуазной государственности.

В инструкции Народного комиссариата внутренних дел, опубликованной 24 декабря 1917 г. (первом документе, содержащем принципиально новый подход к организации власти на местах), устанавливалось, что Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, являясь органами местной власти, вполне самостоятельны в вопросах местного характера, но всегда действуют сообразно декретам и постановлениям как центральной Советской власти, так и более крупных объединений (уездных, губернских и областных Советов), в состав которых они входят.

На Советы как органы власти возлагались задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни – административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной. В порядке управления Советы должны были проводить в жизнь все декреты и постановления центральной власти, принимать меры к самому широкому оповещению населения об этих постановлениях, производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы власти, производить аресты и распускать общественные организации, призывающие к активному противодействию или свержению Советской власти.

Таким образом, местные Советы открыто становились органами государственной власти, причем классовой власти – власти рабочих, солдат, крестьян, батраков, противостоящей свергнутой власти Временного правительства как власти эксплуататоров, власти, открыто участвующей в классовой борьбе, занимающейся самостоятельно вопросами местного характера, но в рамках установлений центральных органов и проводящих в жизнь акты этих органов. В сущности, это был первый подход к организации государственной власти по принципу «демократического централизма»⁴³.

Идеологемой, которая довольно умело использовалась при создании нового государственного аппарата, не предусматривающего местного самоуправления, было утверждение, что у нас «вся государственная власть стала самоуправлением, а самоуправление стало государственной властью». И действительно, внешне картина была впечатляющей – вся страна покрывалась сетью Советов, создаваемых во всех, даже самых малых, территориальных единицах: деревнях, местечках, селах, хуторах, небольших городах, фабрично-городских поселках (причем там, где это признавалось осуществимым, вопросы управления решались общим собранием избирателей данного селения непосредственно). Делегаты низовых Советов создавали волостные органы власти, делегаты волостных – уездные, уездных – губернские и так вплоть до Всероссийского съезда Советов. При этом известным преимуществом пользовались городские Советы, где сосредоточивался рабочий класс, утверждавший и осуществлявший совместно с беднейшим крестьянством свою диктатуру.

Согласно первой Советской Конституции, принятой в июле 1918 г., правом избирать и быть избранными в Советы пользовались независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п. граждане РСФСР обоного пола 18 лет, которые: а) добывали средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним трудом, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) солдаты Красной

⁴³ СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180.

Армии и флота; граждане, входящие в ту и другую категорию, утратившие в какой-нибудь мере трудоспособность. Не избирали и не могли быть избранными лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в установленном порядке умышленными, а равно лица, состоящие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором⁴⁴.

Таким образом, участие в местной власти открыто ограничивалось для определенных слоев населения. В то же время значительно расширялись избирательные возможности участия в управлении государственными делами тех социальных групп, которые до революции ущемлялись в политических правах. Ставка делалась на привлечение к управлению талантов, способных людей, которых, как надеялись большевики, в трудовом народе миллионы, и стоит только открыть им путь к управлению, как все само собой наладится, войдя в нужное политическое русло.

На практике, однако, все оказалось гораздо сложнее. В.И. Ленин признавал в 1919 г.: «Чтобы трудящиеся массы могли участвовать в управлении, кроме закона есть еще культурный уровень, который никакому закону не подчинишь. Этот низкий культурный уровень делает то, что Советы, будучи по своей программе органами управления *через трудящихся*, на самом деле являются органами управления *для трудящихся* через передовой слой пролетариата, но не через трудящихся.

Здесь перед нами задача, которую нельзя решить иначе, как длительным воспитанием. Сейчас эта задача для нас непомерно трудна, потому что, как мне не раз случалось указывать, слой рабочих, который управляет, неимоверно, невероятно тонок»⁴⁵.

Между прочим, по этой причине Советы, выступавшие главным образом как органы митинговые, нащупывающие решения в малопродуктивных дискуссиях, вынуждены были сужать свои функции, отдавать решение вопросов исполнительным органам. Еще на VIII съезде ВКП(б), состоявшемся в марте 1919 г., указывалось на необходимость бороться против тенденции к передаче решения всех дел исключительно исполкомам. В резолюции съезда говорилось, что на общих собраниях Советов следует ставить и разрешать по возможности все основные вопросы общей и местной жизни (причем разрешение вопросов общей жизни относилось, естественно, к центральным органам Советской власти).

Советы, подчеркивалось в резолюции, должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как урегулированный деловой механизм. При этом осуждалось смешение функций партийных коллективов с функциями Советов. РКП должна была, согласно решению съезда, в рамках Советской Конституции руководить деятельностью Советов, но не подменять их⁴⁶.

Если в период Гражданской войны, когда усилия государства сосредоточились на удержании завоеваний революции в открытой борьбе с ее противниками, недостатки в деятельности Советов могли быть терпимы, то по окончании Гражданской войны, когда стороны перешли к мирной жизни и надо было налаживать разрушенное хозяйство, вопрос о роли в этом деле Советов встал во весь рост.

Пожалуй, это был период наиболее яркого выступления Советов в роли органов, управляющих многими сторонами местной жизни. Этот период совпал с периодом новой эконо-

⁴⁴ СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст. 582.

⁴⁵ Ленин В.И. Соч. Т. 29. С. 161.

⁴⁶ КПСС в резолюциях и решениях... Ч. II. 1953. С. 445, 446.

мической политики, суть которой состояла в использовании рынка и денежных отношений для создания основ социалистической экономики. Начало НЭПу положил декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене разверстки натуральным налогом», давший возможность крестьянству использовать излишки своей продукции для обмена на необходимые в крестьянском хозяйстве предметы как через кооперативные организации, так и на свободном рынке⁴⁷. Тем самым было положено начало разворачиванию хозяйственной инициативы, предпринимательства в ряде отраслей экономики, прежде всего в легкой промышленности, налаживанию экономических связей между мелкотоварным сельским хозяйством и индустрией, оживлению всей хозяйственной жизни, в чем должны были принять деятельное участие Советы. В Наказе от СТО (Совета труда и обороны) местным советским учреждениям отмечалась особая важность максимального развития творческой самостоятельности и инициативы местных государственных органов, учета их опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов.

Все это требовало тщательного нормативного регулирования организации и деятельности Советов. Первое Положение о сельских Советах было принято в 1920 г. ВЦИК⁴⁸. За ним после начала новой экономической политики последовала серия положений о Советах губернских, уездных и заштатных городов, поселков городского типа; о сельских Советах; об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах; о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах; о губернских съездах Советов и их исполнительных комитетах. В течение 5–7 лет положения о разных звеньях местных Советов (их съездах и исполкомах) обновлялись по несколько раз.

Главными направлениями изменений были: организационные усовершенствования, расширение полномочий и укрепление имущественной и финансово-бюджетной базы. Речь шла о большей регулярности созыва съездов, усилении коллегиальности в работе исполкомов, увеличении возможностей местных Советов в хозяйственной деятельности, усилении их финансово-материальной базы и на этой основе – усилении самостоятельности. Особое внимание уделялось привлечению к работе Советов трудящихся города и деревни.

Поскольку в условиях Гражданской войны работа Советов сосредоточивалась в узких коллегиях их исполнительных органов и съездов Советов, главным образом в президиумах исполнительных комитетов и в революционных комитетах, VIII Всероссийский съезд Советов постановил производить регулярные пере выборы сельских, волостных, городских и других Советов в установленные сроки, а также регулярно созывать съезды Советов. Если в Положении о сельских Советах 1920 г. порядок выборов был изложен довольно схематично, то в Положении 1922 г. избирательная процедура излагалась достаточно четко: выборы проводятся один раз в год, выборы делегатов в сельский Совет производятся гражданами на общем избирательном собрании. Руководят выборами сельские избирательные комиссии, назначаемые волостными избирательными комиссиями в составе двух представителей от сельского Совета и одного – от волостной избирательной комиссии.

Сельские избирательные комиссии или уполномоченные по выборам оповещают население о дне выборов, устанавливают количество жителей, а равно избирателей данного избирательного района, лишенных права участвовать в выборах, устраивают предвыборные собрания для ознакомления населения с порядком производства выборов и избирательными правами населения, а также с задачами и деятельностью Советов.

Сельские Советы образуются в населенных пунктах волости постановлениями исполкомов волостей, утвержденными губернским исполкомом. В селениях, имеющих не менее 400 жителей, в сельский Совет избирается 1 депутат на каждые 200 человек, но не более 25 депутатов. В селениях, имеющих менее 400 жителей, отдельные сельские Советы не образуются.

⁴⁷ СУ РСФСР. 1921. № 26. С. 147.

⁴⁸ СУ РСФСР. 1920. № 11. Ст. 68.

Избирателям в этом случае предоставляется возможность участвовать в выборах сельского Совета соседнего села, имеющего сельский Совет, или, объединяясь с соседними селениями, хуторами и т. д., выбирать общий для всех сельский Совет либо решать вопросы управления на общих собраниях избирателей. Сельский Совет должен собираться не реже двух раз в месяц. Исполнительный комитет избирается Советом в селениях с числом жителей свыше 10 тыс. Там, где жителей меньше, избирается председатель Совета. Отделы при сельском Совете не образуются⁴⁹.

Примечательным с точки зрения обеспечения правовых гарантий участия в выборах и в самой работе городского Совета избирателей являлось Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа. В городах с населением свыше 10 тыс. жителей городской Совет должен был избираться из расчета 1 депутат на каждые 200 избирателей, но с числом не менее 50 и не более 1000 депутатов. Таким образом, создавалась весьма широкая коллегия представителей трудящихся. Причем для Москвы и Петрограда состав городских Советов мог быть и свыше 1000 депутатов. С другой стороны, в заштатных, т. е. безуездных городах и поселках городского типа с населением менее 10 тыс. жителей, избирался городской Совет на общих основаниях.

Для проведения выборов в городские Советы при исполкомах создавались избирательные комиссии. В них входили по 3–5 членов – представителей исполкома, местного объединения профсоюзов, расположенной в районе воинской части и организации женщин-работниц и крестьянок. Выборы проходили в течение 3–5 дней по спискам, сообщаемым в избирательную комиссию не позднее суток до выборов партийными, профсоюзными организациями и отдельными группами избирателей (рабочих, служащих и красноармейцев). Лица, занимающиеся домашним хозяйством, обеспечивающие возможность производительного труда всем добывающим средства к жизни производительным и полезным для государства трудом и не пользующиеся наемным трудом, избирались в Совет на общегородском собрании.

Для руководства выборами от лиц, занимающихся домашним хозяйством, отделом управления исполнительного комитета составлялся список граждан, не принимающих участия в выборах по предприятиям и учреждениям. Утвержденный список вывешивался для всеобщего сведения. Граждане, включенные в список, получали в избирательной комиссии именные билеты для входа в избирательное собрание.

Пленум городского Совета созывался не реже одного раза в месяц, причем по возможности ближе к трудящемуся населению – на фабриках и заводах. Далеко не всегда эти пленумы были деловыми, дебаты на них нередко носили общий характер и не всегда ограничивались повесткой дня. Для того времени это было мерой повышения не столько экономической, хозяйственной, сколько политической активности людей. Но надо было решать и вопросы управления.

В губернских и уездных городах городские Советы самостоятельных исполнительных органов не создавали, будучи обслуживаемы аппаратами губернских и уездных исполкомов и их отделов. Президиумы губернских и уездных исполкомов являлись одновременно и президиумами городских Советов. Но если аппарата как самостоятельного подразделения в городских Советах крупных городов не было, то для вовлечения в их работу и работу отделов исполкомов (губернских и уездных) создавались секции – опыт, заслуживающий внимания и для современных органов самоуправления. Эти секции формировались из депутатов и членов фабричных, заводских комитетов, не являющихся депутатами, по основным отраслям работы Советов. Работа секции протекала под непосредственным руководством заведующего соответствующим отделом губернского, уездного или городского (в малых городах) исполкома. Задачей секции являлось практическое ознакомление с работой отдела, детальная разработка всех проектов,

⁴⁹ СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 93.

рассмотрение и обсуждение мероприятий, проявление и возбуждение инициативы в работе. Все рассматриваемые в пленарном заседании Совета, его президиума или исполкома вопросы подлежали предварительному обсуждению соответствующей секцией и докладывались Совету, его исполкому или президиуму председателем секции или членом бюро секции. В случае расхождения мнений по каким-либо вопросам между пленумом секции и заведующим отделом спорные вопросы разрешались в заседании исполнительного комитета или его президиума в присутствии членов бюро секции, пользующихся правом совещательного голоса.

Члены секций имели право беспрепятственно присутствовать в местах исполнения служебных обязанностей всеми сотрудниками отдела, не исключая заведующего, требовать объяснений от всех сотрудников отдела об их действиях. Однако при этом вмешиваться в распоряжения сотрудников отдела и изменять их член секции был не вправе. Подробнейшим образом регулировались задачи и права секции, права и обязанности их членов, которые и обеспечивали с юридической стороны их участие в решении вопросов городскими органами власти по существу⁵⁰

⁵⁰ СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 90.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.