

ПОЛИТОЛОГИЯ

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

А. М. ХАТАЕВ

Современные исследователи все чаще приходят к мысли о необходимости возрождения исконно русских традиций местного самоуправления, в частности изучения опыта земских учреждений, справедливо полагая, что этот опыт, принципы организации и деятельности земских учреждений должны быть изучены и практически осмыслены с позиций решения проблем сегодняшнего дня. При этом важно учитывать и региональный опыт становления местного самоуправления в Российской Федерации (Ныхас в Осетии, кабардинская Хаса, балкарское Тере, Казачий круг, Джаамат в Дагестане и другие традиционные формы общественного самоуправления), которые являлись по сути фундаментом общественно-политического устройства на местах.

Исследование местного самоуправления показывает, что до настоящего времени не сложилось однозначного понимания и правильной оценки сути этого явления, его природы, исторических корней и роли данного общественно-властного института в процессе преобразования российской государственности. Поэтому особую важность приобретает историко-политологический подход в исследовании периодов становления и формирования местного самоуправления, который поможет лучше понять содержание, современное состояние и перспективы развития этого демократического института в направлении

совершенствования федеративных отношений как в отдельных субъектах РФ, так и в России в целом.

Как известно, любое явление и процесс имеют свою историю, без знания которой нельзя понять ни сущности, ни закономерности их развития. Поэтому принцип историзма в методологии познания приобретает огромное значение. Правильно отмечают в философской литературе: «Чтобы познать вещь, необходимо рассматривать ее в движении, в становлении и развитии, ибо только выявляя основные стадии, которые вещь проходит в своем развитии, можно понять, объяснить присущие ей необходимые свойства и связи, качественные и количественные характеристики» [1, 175].

Подчеркивая важность данного принципа диалектического метода познания для общественной науки, В. И. Ленин отмечал: «Самое надежное в вопросе общественной науки и необходимое для того, чтобы действительно приобрести навык подходить правильно к этому вопросу и не дать затеряться в массе мелочей или громадном разнообразии борющихся мнений, — самое важное, чтобы подойти к этому вопросу с точки зрения научной, это — не забывать основной исторической связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникло. Какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения того, как известное явление в истории возникло.

Какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь» [2, 67].

Рассматривая исторические периоды формирования и развития местного самоуправления в России, нельзя не учитывать и опыт построения органов управления в других странах, где действуют иные модели. Это отвечает насущным потребностям современного развития российской государственности, а также позволит преодолеть существующие и предупредить возможные ошибки и просчеты в будущем.

Следует отметить, что зарубежный опыт не единообразен. Структуры самоуправления большинства стран отражают их национальные и политические особенности. Однако происходящие в современном мире интеграционные процессы вызывают необходимость сравнительного анализа систем управления местных органов власти в различных странах и поиска унифицированных подходов к их дальнейшему развитию.

В мировой практике существует несколько моделей местного самоуправления. Выделение данных моделей базируется на принципах, которые лежат в основе взаимоотношений различных местных органов власти как между собой, так и с вышестоящими властями. Кратко охарактеризуем основные.

Англосаксонская модель распространена в Великобритании, США, Австралии, Канаде и некоторых других странах с англосаксонской правовой системой. В рамках данной модели происходит избрание жителями административно-территориальных единиц совета (управления), обычно на 2-4 года, занимающегося решением местных вопросов. Местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, а прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Наряду с советом (управлением) население непосредственно избирает некоторых должностных лиц. Деятельность местных органов в англосаксонских стра-

нах контролируется в основном косвенным путем — через центральные министерства, а также через суд. При этом следует подчеркнуть, что местные органы являются составной частью государственного механизма.

Очевидным плюсом англосаксонской модели является отсутствие назначаемых на места чиновников общей компетенции. Постоянные комиссии нанимают государственных служащих муниципального управления, утверждаемых, как правило, на заседаниях советов. Принятый в законодательстве этих стран термин «местное управление» для обозначения деятельности местных органов обычно указывает на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов — на их локальный характер, сохраняя их место и роль в политической системе в качестве составной части общегосударственного механизма.

Континентальная или **французская (романо-германская) модель** существует, в частности, во Франции, Италии, Польше, Болгарии и строится на основе сочетания выборности и назначаемости местных органов, прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Континентальной модели свойственна определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим, и у центральной власти имеются свои представители на местах.

Представительные органы в ряде случаев создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодательно в качестве территориальных коллективов. Теоретическим обоснованием такого положения служит различие между «искусственными» и «естественными» территориальными образованиями. Считается, что в первых представительных органах вообще может не быть, а управление в них осуществляется исключительно представителями центрального правительства, тогда как вторые имеют права территориальных коллективов и в обязательном порядке формируют свои представительные органы. Несомненное достоинство

данной модели — обеспечение единства государственной власти, управления на местах, необходимой степени централизации. В отличие от англосаксонской системы, органы местного самоуправления могут принимать участие и в осуществлении власти на национальном уровне.

Важно отметить, что в развитых демократических государствах различия между названными двумя моделями не имеют принципиального характера, и в настоящее время эти различия в определенной мере теряют свое значение.

Смешанная модель, или **иберийская**, существует во многих испаноговорящих государствах (Испании, Португалии), Латинской Америке, Австрии, Германии, Японии. При этом население административно-территориальных единиц выбирает органы местного самоуправления и государственного управления, совет и главное должностное лицо данной административной единицы, иногда избирается коллегия должностных лиц. Например, в Латинской Америке избранный населением префект, как правило, утверждается парламентом как представитель государственной власти и одновременно руководит местным советом. В Германии главы местных администраций (ландраты) являются одновременно и государственными чиновниками [3, 22].

Как достоинство к данной модели следует отнести то, что здесь нет назначенных сверху чиновников, контролирующих действия органов местного самоуправления, хотя есть представители государственной власти, избранные населением. Существование таких должностных лиц обеспечивает организационные связи государственной власти и местного самоуправления, чего нет, в англосаксонской модели.

Советская модель, или иначе — система советов, получила свое развитие в странах социализма и принципиально отличается от отмеченных выше моделей. Данная модель базируется на отрицании принципа разделения властей и провозглашении полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории.

Совет считается органом государственной власти и в свою очередь избирает другой государственный орган — исполнительный комитет: коллегиальный орган государственного управления в данной административно-территориальной единице [см. подробнее: 4, 346-358; 5, 240-258]. Советская модель характеризуется иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. В настоящее время страны Восточной Европы практически отказались от советской модели, преимущественно внедрив у себя континентальную модель местного самоуправления как наиболее близкую их правовым системам.

Исследование периодов (этапов) местного самоуправления позволяют выделить и **земскую модель** местного самоуправления, сложившуюся в России, о ней скажу чуть ниже, т.к. традиции местного самоуправления, сложившиеся в Европе, значительно отличаются от того, как формируется и что понимается под местным самоуправлением у нас в России. При этом, как заметил А. И. Васильчиков еще в XIX в., ни одна из зарубежных не может быть перенесена на русскую почву [см.: 6]. И в настоящее время обращается внимание на невозможность механического, необдуманного копирования европейского опыта применительно к российской реальности [7, 193].

Традиции, которые закладывались в средневековых городах и поддерживались на протяжении веков, привели в XIX в. к юридическому оформлению основополагающих принципов местного самоуправления в его классических формах — англосаксонской и континентальной. Муниципальные реформы [см., например: 8, 52-62; 9, 63-78] последних десятилетий, имевшие место в ряде европейских государств, привели в определенном смысле к стиранию различий между этими моделями, т.к. их функционирование сегодня строится на сходных принципах, свойственных современным демократическим государствам.

Рассматривая традицию как систему связей прошлого с настоящим, хотелось бы отметить некоторые аспекты функционирования местного самоуправления, ко-

торые на протяжении длительной истории обеспечили его стабильность и позволили утвердиться в качестве важнейшего элемента современного развитого демократического общества. Во-первых, импульсы к развитию местного самоуправления в западных странах исходили «снизу», от населения, образующего единую территориальную общность. Во-вторых, формирующим началом местного самоуправления выступал гражданин, обладающий определенными правами. В-третьих, участие в работе органов местного самоуправления основывалось на общественной добровольности самих граждан. В-четвертых, финансовая самостоятельность органов местного самоуправления. В-пятых, стремление к юридическому закреплению (в форме договора, билля, закона) прав и полномочий институтов местного самоуправления. В связи с этим возникает вопрос: какие традиции сложились в процессе развития местного самоуправления в России?

Исследование данного вопроса свидетельствует, что ни один из периодов (этапов) в истории российского государства практически нельзя считать свободным от элементов самоуправления. Так в период раннефеодальной монархии Древнерусского государства, по мнению В.О. Ключевского, вместо исчезнувшей правительственной знати политической силой стала вся городская масса, собиравшаяся на вече [см.: 10], выросшем из древнего народного собрания. Вече можно отнести к традиционным формам самоуправления, сложившегося в Древней Руси.

Городское вече являлось высшей формой проявления политической власти. Все его решения были обязательны для исполнения соподчиненными по вертикали территориями. Местное управление осуществлялось должностными лицами, которых для этого избрало соответствующее вече: старостами общин, улиц, волостей и так далее. Образовывалась своеобразная иерархическая система подчинения вече более мелких единиц более крупным. Такое построение имела Новгородская земля, подобная система действовала в Пско-

ве, Полоцке. Обретенная новгородцами с изгнанием киевского наместника в 1136 г. политическая независимость как результат совместной борьбы всех сословий за независимость привела к установлению формы правления, которую можно было бы условно назвать республиканской. Как отмечал И.Д. Беляев, «каждый край русской земли был союзом общин, его населявших, его большим миром, состоявшим из союза малых миров, населенных на его земле и ему подчиненных, а вся русская земля была общим русским миром», а вечевого уклад до XIII в. был общерусским явлением [11, 159].

При этом необходимо обратить внимание на два важных момента, затронувших взаимоотношения местного управления и центральной власти в связи с усилением Московского княжества и его объединительной политикой, и монголо-татарским игом, существенным образом повлиявшим на формирование государственного устройства на Руси. «Русь стремилась к федерализации, — писал историк Н.И. Костомаров, — и федерация была формой, в которую она начала облекаться» [12, 30].

Древняя вечевая традиция местного самоуправления в России получила дальнейшее развитие в XVI в. К этому времени Российское государство представляло собой сословно-представительную монархию. В 1555 г. указом Ивана IV (Грозного) отменяется система кормлений и вместо нее вводится система губного и земского самоуправления. Земская реформа состояла в том, что посадские люди, крестьяне черных волостей и дворцовых земель, кроме служилого дворянства, получили право выбирать из своей среды земских старост, целовальников или земских судей. За деятельностью органов местного самоуправления наблюдал Разбойный приказ (центральный орган отраслевого управления), т.е. местные органы попали в зависимость от правящей бюрократии.

Таким образом, своеобразие реформы, проведенной в царствование Ивана Грозного, заключалось в «централизации через самоуправление», суть ее — в расширении местного управления, внедрение выборно-

го начала во всех сферах управления, что очевидно освобождало значительные силы для решения общегосударственных задач, а именно создания сильной армии, и одновременно повышало доверие к верховной власти, получавшей возможность проводить более решительную политику.

Существенные изменения произошли во время царствования Петра I: в этот период происходит упрочение самодержавия и вводится новая форма самоуправления — сословная самоорганизация для решения сословных вопросов.

Первой реформой в 1699 г. было учреждение бурмистерской палаты (в дальнейшем переименованной в Ратушу) в Москве и земских изб в городах. Состав их был выборный. Избы собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на «купецких и промышленных людях». Управление делами города как целого на них возложено не было.

В 1702 г. были отменены избные старосты, и дела их переданы воеводам и выборным дворянским советам. Таким образом, бюрократический элемент совершенно упразднил деятельность земских изб, следствием чего стал полный упадок городского хозяйства.

Продолжением преобразований явилось создание городских магистратов, как органов городского управления, где по Регламенту главному магистрату, изданному Петром I в 1721 г., жители городов делились на две гильдии, каждая из которых имела право на самоуправление.

Таким образом, возник антагонизм между бюрократическими органами — губернаторами и воеводами, которых поддерживали коллегии, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде — с другой.

Необходимо выделить и реформы местного управления в развитии местного самоуправления в период царствования Екатерины II. Она первая декларирует, что государство существует для пользы граждан и должно считаться с их правами и нуждами. Основные идеи екатерининской реформы — децентрализация, выборные должности,

самостоятельность суда. Эта реформа была последовательно проведена Учреждением о губерниях 1775 г., жалованной грамотой дворянству 1785 г. и грамотой на права и выгоды городов 1785 г. Общий строй местного управления, установленный этими законами, сохранился во многом до конца XIX в. Во главе губернии был поставлен генерал-губернатор, наделенный в качестве «государева наместника» весьма широкими полномочиями по надзору за всем местным управлением и судом.

В период царствования Александра II реформа местного управления получила дальнейшее развитие. Суть ее заключалась в «по возможности полном и последовательном развитии начал местного самоуправления», совершенным отделением суда от администрации.

Территориально-административное разделение властей в России в нынешнем его понимании ведет свое начало именно с земской реформы Александра II, когда от центральной власти была отделена местная власть и введены земское и городское самоуправление. Земство было узаконено 1 января 1864 г. «Положением о губернских и уездных земских учреждениях». По этому положению земские учреждения делились на губернские и уездные. Каждое из них состояло из земского собрания и земской управы. На уровне волостей самоуправление не было сформировано. Центральный (общероссийский) земский орган также не был создан. Земское собрание являлось распорядительным и контрольным органом, а земская управа — исполнительным. Выборы гласных проводились по сословному принципу и имущественному цензу по трем группам: частные землевладельцы; городские общества; сельские общества.

Все сословия, в том числе и платежеспособные крестьяне, через органы местного самоуправления были допущены к разрешению экономических и социальных вопросов местного значения. Одной из гарантий независимости земских учреждений было установленное упомянутым Положением о земствах правило, согласно которому в гласные не могли быть избра-

ны губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и полицейские чиновники. Были установлены следующие предметы ведения земств:

- натуральные и денежные земские повинности;
- дороги, дорожные сооружения;
- больницы и пристани;
- земские имущества;
- земская почта;
- благотворительные заведения;
- обеспечение населения продовольствием;
- взаимное земское страхование имуществ.

Кроме того, попечению земских учреждений были представлены народное образование, предупреждение падежа скота, «воспособление» земледелию, промышленности и торговле, благоустройство населенных пунктов, борьба с пожарами [см.: 13].

В 1861 г. утверждается «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» и, тем самым, происходит отмена крепостного права, что является важным моментом в истории России. В период отмечен противостоянием двух течений: «западников» и «славянофилов», отражавших борьбу государственного и общественного начала в местном самоуправлении. Концептуальной основой земского движения стала «общественная теория» самоуправления, противопоставлявшая общинные, муниципальные, коммунальные начала началу государственно-бюрократическому [14, 111].

В 1870 г. было утверждено Городское положение, согласно которому создавались органы городского самоуправления, избиравшиеся населением независимо от сословной принадлежности сроком на четыре года.

Таким образом, в целом применительно к Российской империи вплоть до XIX в. более справедливо говорить об административно-территориальных реформах и развитии местного управления в России, а не о развитии местного самоуправления. Это было связано с рядом обстоятельств:

обширным по территории государством, что затрудняло управление Российской империей; многонациональным составом населения; множеством разных конфессий. Помимо прочего, история свидетельствует, что Россия прямо или косвенно участвовала в многочисленных войнах, что требовало сильной армии и жесткой централизации власти, где таким демократическим элементам, как местное самоуправление, оставалось весьма мало места.

Таким образом, если оценивать земский период во взаимоотношениях с государственной властью в истории Российского государства, то он был почти всегда напряженным.

Современные исследователи все чаще приходят к мысли о необходимости возрождения исконно русских традиций местного самоуправления и в частности — изучения опыта земских учреждений, справедливо полагая, что этот опыт, принципы организации и деятельности земских учреждений должны быть изучены и практически осмыслены с позиции решения проблем сегодняшнего дня [15, 4]. Земский опыт представляет, несомненно, интерес не только для возрождения традиций местного самоуправления, но и для определения наиболее эффективных методов развития современной отечественной демократии. Очень хорошо сказал об институте земства философ Н. Бердяев: «В России земство представляло качественное историческое образование, в нем накопился общественный опыт, знание дела, традиция» [16, 12].

Попытка повысить роль местного самоуправления в государстве была предпринята в дореволюционное время Временным Правительством. Важно отметить, что в период недолгого существования Временного правительства (период двоевластия) из 100 принятых им законодательных актов около 40 были направлены на осуществление реформы местного самоуправления. Одним из первых решений Временного правительства стало создание Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления (25 марта 1917 г.) при Министерстве внутренних дел [17, 276].

Реформа местного самоуправления охватила следующие группы вопросов:

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

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

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

— Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Вводились административные суды, призванные охранять законность, готовилось преобразование губернского и уездного управления [18, 30-32].

Таким образом, в короткие сроки была проведена грандиозная работа по созданию муниципального законодательства. Однако осуществить эту реформу в полной мере не удалось в связи с Октябрьской революцией 1917 г. Земское самоуправление было заклеено как продукт буржуазной идеологии и отвергнуто в начале 1918 г. [19, 45], поскольку его идеи вошли в противоречие с принципами Советского

государства, которое было жестко централизованным.

В ходе революции возник новый политический институт — Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. В процессе буржуазно-демократической революции 1917 г. возникла еще одна форма самоорганизации рабочих — фабрично-заводские комитеты.

После победы Октябрьской социалистической революции в России приступили к реализации идеи самоуправления на основе исходных принципов Советской власти, имеющих много общего с организацией Коммуны. Таким образом, восторжествовала система Советов: по Конституции РСФСР 1918 г. это были Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов; по Конституции СССР 1936 г. — Советы депутатов трудящихся; по Конституции СССР 1977 г. — Советы народных депутатов, что согласно ст. 9 являлось основным направлением развития политической системы советского общества. Той же статьей определялось дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества [см.: 20, 8].

На всех этапах развития советского государства советы, как бы они ни назывались, по какой бы избирательной системе ни формировались, всегда сочетали в себе черты государственного и самоуправленческого характера [21, 16], т.е. не было необходимости противопоставлять самоуправление государству. Понятие «местное самоуправление» появилось в законодательстве сравнительно недавно. 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определял самоуправление как «самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материально-финансовой базы» [см.: 22].

Следует отметить, что данный Закон предусматривал выборность только представительных органов местного самоуправления. В качестве первичного территориального уровня местного самоуправления был установлен низовой уровень административно-территориального деления СССР: сельсовет, поселок, город, район в городе. Волеизъявление народа через местные Советы стало одним из базовых принципов местного самоуправления. 6 июля 1991 г. в РСФСР был принят первый Закон о местном самоуправлении. Главной прогрессивной чертой этого закона было положение о том, что не только органы представительной власти, но и главы администраций должны выбираться в ходе демократических выборов. Этим же законом были распущены исполкомы, являвшиеся низовым звеном иерархической системы государственной власти. Окончательно местное самоуправление было утверждено как самостоятельная ветвь публичной власти в России 21 апреля 1992 г., когда эти Советы были объявлены входящими в систему местного самоуправления. Таким образом исключалась их характеристика как органа государственной власти, а в основу, как мы видим, по сути были положены идеи общественной теории местного самоуправления.

Негативно сказались на формирующейся в стране системе местного самоуправления президентские Указы от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми органы местного самоуправления должны были работать на временной основе и созываться главой органа местного самоуправления, которому предоставлялось право утверждать решения, принятые представительным органом, и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», прекратившего деятельность районных, городских, районных в городах и сельских советов народных депутатов. Их функции были переданы соответствующей администрации, которая назначалась вышестоящей администрацией.

По мнению Е.И. Колюшина, роспуск советов нанес тяжелый удар по идее местного самоуправления, создав возможность моделирования местного самоуправления сверху по воле исполнительной власти [23, 69]. Все местные органы власти несли ответственность не перед населением, а вышестоящими органами, хотя, как верно было отмечено специалистами, почти «все формальные атрибуты местного самоуправления присутствовали — существовала законодательная база, имелись выборные органы, была установлена их собственная компетенция, определены находящиеся в распоряжении ресурсы. Не был реализован только один принцип — принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции» [24, 96], что привело к трудным и болезненным процессам переоценки и поиска новых основ государственного устройства.

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации данный общественно-властный институт получил новый импульс к развитию, когда стали говорить о местном самоуправлении, о его соотношении с государственной властью и т.д. При этом главная конституционная цель заключалась в том, чтобы обеспечить населению самостоятельное решение вопросов местного значения, включая самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Начатое дело по внедрению местного самоуправления в российскую действительность продолжил Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», главным отличием которого от предшествующих актов советского периода явилось установление общих принципов организации местного самоуправления, а не системы органов местного самоуправления.

Этот закон положил начало новому этапу формирования органов власти в направлении их демократизации и ознаменовал собой значительный вклад в создание необходимых политико-правовых условий,

позволяющих расширить участие населения в решении дел местных сообществ. Законом были определены территориальные основы местного самоуправления; компетенция муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления по осуществлению этой компетенции; определена необходимая и достаточная экономическая база местного самоуправления; установлены правовые параметры для структуры органов местного самоуправления и их взаимодействия между собой; укреплены гарантии участия граждан в осуществлении местного самоуправления, прозрачности для граждан процедуры принятия и исполнения решений органами и должностными лицами местного самоуправления; установлены механизмы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления как перед гражданами, так и перед хозяйствующими субъектами, иными юридическими лицами, а также перед государством; установлены гарантии самостоятельности деятельности органов местного самоуправления по осуществлению своих полномочий, и самое главное — закон устанавливал и использовал набор понятий и терминов, с помощью которых можно было точно сформулировать нормы, отвечающие целям и задачам данного закона.

Однако Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» недостаточно полно урегулировал многие положения. На федеральном уровне предпринимались определенные действия, направленные на то, чтобы запустить механизм реализации данного закона. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. №266 бала утверждена «Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления». Постановление определяло основные задачи реформы местного самоуправления, решаемые на федеральном уровне, сроки их реализации и ответственных по каждому направлению в структурах федеральной исполнительной власти. Эти задачи соот-

ветствовали тем проблемам в реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г., которые могли быть разрешены только на федеральном уровне.

Логическим завершением процесса признания местного самоуправления в качестве одного из важнейших элементов государственного устройства России является ратификация Федеральным Законом от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.¹ Необходимо отметить, что положения Европейской Хартии направлены на защиту и усиление независимости местных властей, а сама Хартия представляет собой значительный вклад в создание основ строительства новой Европы на принципах демократии и децентрализации власти. В ней отмечается (ст. 4.4), что «компетенция, передаваемая местным сообществам, должна быть полной и всеобъемлющей. Она может быть отменена или ограничена другим органом власти — центральным или региональным — только в рамках закона». Тем самым Хартия дополняет общеевропейские законодательные нормы, касающиеся формулирования прав и обязанностей местных сообществ, и закрепляет необходимость подведения под независимость местных властей конституционной и иных законных основ, а также определяет принципы деятельности и концепцию формирования местных органов власти, отражающие природу и масштаб их правомочности.

Заложенные в Хартии положения свидетельствуют о том, что динамизм развития общества обеспечивается рациональным соотношением сил, создающим конструктивный баланс власти между центром и местами. Таким образом, Европейская Хартия четко устанавливает сферу компетенции органов местного самоуправления, свободу действий последних в пределах закона, а также условия реализации государственных полномочий через местные органы власти и местного самоуправления.

¹ Ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации (Федеральный Закон от 11.04.1998. №55 [25])

На основе норм российской Конституции и принципов Европейской Хартии местного самоуправления был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, который подробно регламентирует организацию системы местного самоуправления в стране, встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Но в данном случае речь идет не о поглощении муниципалитетов государством, а о разрушении формальных перегородок между обеими системами органов власти, мешающих наладить их взаимодействие и взаимную ответственность.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает наличие двух основных типов муниципальных образований, составляющих два уровня местного самоуправления. Это поселения (городские и сельские) и муниципальный район. Закон предполагает также наличие городских округов (городское поселение, компетенция которого включает в себя компетенцию поселения и муниципального района), а также внутригородских территорий города федерального значения как муниципальных образований. Таким образом, данный закон придает разный правовой смысл понятиям «населенный пункт» и «поселение», считавшимися до сего времени правовыми синонимами.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только установил обязательность двухуровневой модели организации местного самоуправления (включающей поселения и муниципальные районы) во всех субъектах федерации исходя из специфики того или иного российского региона, социально-экономических условий, особенностей решения государственных и местных задач, а также на основе учета мнения населения, но и четко разграничил полномочия каждого уровня местного самоуправления, социальные обязанности власти перед населением.

Все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными и региональными законами, должны относиться к отдельным государственным полномочиям, исполняемым органами местного самоуправления за счет субвенций из соответствующего государственного бюджета.

Принятием новых федеральных законов был поставлен правовой заслон так называемым «федеральным и региональным мандатам», т.е. не обеспеченным финансированием социальным обязательствам, возлагаемым государством на местное самоуправление.

Крупным шагом вперед в определении сферы деятельности местного самоуправления является определение вопросов местного значения применительно к муниципальным образованиям разного типа (уровня). Поселения, муниципальные районы, городские округа решают теперь неодинаковые по содержанию дела. Это позволяет учесть особенности условий и возможностей их деятельности, приблизить местное самоуправление к населению и повысить его эффективность.

Вместе с тем, я полагаю, что, как показала практика, повсеместное введение двухуровневой модели местного самоуправления все же сталкивалось со многими проблемами: во многих регионах на такую модель не сориентированы сложившиеся бюджетно-финансовые отношения; проблематичными становятся межбюджетные отношения муниципальных образований различного уровня; в большинстве муниципальных образований ощущается нехватка бюджетных средств и, как правило, они носят дотационный характер; отсутствие бюджетных средств на развитие муниципалитетов; недостаточность налогооблагаемой базы для наполнения местных бюджетов; повышение эффективности использования муниципальной собственности; существующая социальная инфраструктура, недостаточность финансовых средств муниципальных образований на содержание объектов социальной инфраструктуры и др.;

проблема нехватки квалифицированных специалистов в муниципальных образованиях. И самое главное: отсутствие у сельского самоуправления реальной собственной материально-финансовой базы будет приводить к его полной и вынужденной зависимости от районной власти.

Важно получить не декоративное самоуправление в каждом населенном пункте, а полноценную муниципальную власть, способную исполнять возложенные на

нее обязанности перед гражданами и имеющую адекватные задачам собственные источники доходов бюджета.

Таким образом, исследование периодов (этапов) местного самоуправления показало, что Россия имеет богатую отечественную историю построения местной власти, а анализ накопленного опыта позволяет применить в условиях России те модели, которые могут быть эффективно применены в современных условиях.

1. Шептулин А. Н. Диалектический метод познания. М., 1983.
2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Изд. 5-е. М., 1970. Т. 39.
3. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996. С. 22.
4. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001.
5. Автономов А. С., Сивицкий В. А., Черкасов А. И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001.
6. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб, 1872.
7. Столяров М. В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. М., 2005.
8. Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. 1991. № 5.
9. Территориальное управление во Франции // Вопросы экономики. 1991. № 5.
10. Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах.
11. Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888.
12. Костомаров Н. И. Собр. соч. в 8 кн. СПб., 1903. Кн. 1.
13. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXIX. № 40457.
14. Велихов А. А. Основы государственного хозяйства. М.-Л., 1928.
15. Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М. 1996. С.4.
16. Бердяев Н. А. И мир объектов // Мир философии. М., 1991.
17. Еремян В. В., Федоров М. В. История местного самоуправления в России (XII — начало XX в.). М., 1999.
18. Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918.
19. Абрамов В. Ф. Земство: дела и люди. Марий Эл: вчера, сегодня, завтра. 1995. № 2.
20. Конституция СССР. М., 1988.
21. Болтенкова Л. Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений: Лекция. М., 2004.
22. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
23. Колюшин Е. И. Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994.
24. Широков А. Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. СПб., 1996.
25. Сборник законодательства Российской Федерации. М., 1998. № 15. Ст. 1695.