

*РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ
УРАЛЬСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
Филиал в г.Ижевске*

Кафедра _____

Допустить к защите

Зав.кафедрой _____

« _____ » _____ 2004 г.

Местное самоуправление в России: история, современность, перспективы

Дипломная работа

Научный руководитель

Консультант

Ижевск, 2004

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	11
1.1. Понятие местного самоуправления.....	11
2. СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	13
2.1. Россия: XVI-XVII века.....	13
2.2. Земская и городская реформы XIX века.....	17
2.3. Реформа местного самоуправления Временного правительства.....	24
2.4. Советская модель местного самоуправления.....	31
3. СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	34
3.1. Современное правовое регулирование.....	34
3.2. Региональные власти и самоуправление.....	43
3.3. Современное состояние местного самоуправления: проблемы, перспективы...47	
3.4. Опыт деятельности муниципальных образований в Удмуртской Республике: некоторые особенности.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	74
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	77

Введение

Фактически свершившийся в декабре 1991 года распад СССР, прекращение его существования как единого союзного государства, субъекта международного права и геополитической реальности, падение союзного центра остро поставили перед Российской Федерацией, как и перед другими республиками бывшего Союза, проблему обеспечения самостоятельного государственного существования, задачи становления новой российской государственности.

При этом приходилось одновременно строить новое государство, выводить из паралича механизмы управления в условиях крушения административно-командной системы и всеобъемлющего кризиса власти и общества, раздираемого экономическими, политическими и социальными противоречиями. Продолжающиеся во многом по инерции центробежные процессы, стремления ряда субъектов Российской Федерации к «суверенитету» ставили под вопрос само существование Российского государства как единого целого.

В связи с этим перед руководством страны, общественно-политическими партиями и движениями, заинтересованными в демократической и сильной России, остро встала задача поиска цивилизованной системы его государственного устройства в условиях современных преобразований – перехода к социально ориентированной рыночной экономике и демократическим методам руководства, создания правовой основы российской государственности.

Процесс этот идет в очень сложных условиях, ибо до сих пор не умолкают споры о целесообразности института местного самоуправления. Правильен ли сам путь, по которому пошло самоуправление в России? При этом практика реализации Закона о местном самоуправлении настолько неисчерпаема, что может снабдить материалами самые диаметрально противоположные позиции.

Вот почему крайне необходимо изучение опыта российской государственности, в том числе и практики местного управления и самоуправления.

В почтенных западных демократиях потребовалось более полутора веков на то, чтобы закаленная в огне антифеодальных революций емкая формула: местное самоуправление есть власть местного населения в делах местного значения, осуществляемая гражданами непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства центральной власти, - обросла плотью реальной практики.

В США, к примеру, еще в конце XIX века, а в некоторых местностях и много позже в местном самоуправлении безраздельно господствовали мощные партийные машины демократической и республиканской партий. Муниципальные посты раздавались их сторонникам как куски пирога, а коррумпированность местных чиновников была притчей во языцех. И все же в конечном счете победило упорство широких демократических движений за модернизацию и оздоровление местного самоуправления.

Учет опыта современных муниципальных систем, безусловно, может значительно сократить сроки реализации соответствующих российских реформ. Что касается России, то здесь идее и практике местного самоуправления приходилось особенно трудно. Тот живой опыт земства, который был разработан в XIX веке, был отвергнут после октября 1917 года.

На этой исторической развилке на семь десятилетий разошлись пути советского государства и западных демократий в устройстве власти на местах. Разумеется, западный опыт нельзя идеализировать и, тем не менее, Российское местное самоуправление хотя и медленно, но движется по указателям, принятым в Европейском сообществе, а именно Хартии местного самоуправления.

Целью настоящей работы является анализ основных этапов становления местного самоуправления в России, а также дать анализ правовых основ и

фактического состояния муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе.

Методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых-государственников, правоведов и практиков, нормативные, правовые и законодательные акты.

В первой главе дипломной работы рассмотрены некоторые ключевые аспекты формирования института местного самоуправления.

Во первых, это общедемократический аспект, связанный с территориальным распространением и развитием общедемократических реформ и становлением институтов гражданского общества.

Во вторых - политический аспект, связанный с определением роли местного самоуправления в системе разделения и взаимодействия властей.

Наконец, финансово-экономический аспект, определяющий реальные возможности местного самоуправления, его влияние на социально-экономические условия жизни.

Во второй главе автор анализирует исторический опыт МСУ в России, его сильные и слабые стороны. В третьей главе поставлена задача рассмотреть некоторые аспекты деятельности органов МСУ.

Основным объектом исследования являются муниципальные образования Ижевска и Воткинска, и прежде всего, проблема правовой неурегулированности взаимоотношений на уровне республики и муниципальных образований. При изучении поставленной проблемы автор использовал текущие архивы Госсовета УР, Администраций Ижевска и Воткинска.

Ключевым исходным методологическим положением является вывод ученых начала XIX века о том, что ни в одну эпоху российской истории устройство местного самоуправления не обходилось без участия представителей самого местного населения, однако характер и формы этого участия постепенно

изменялись. По мере развития государственной жизни, усложнения государственных потребностей и формирования правового сознания в общественных и правительственных кругах участие населения становилось все более оформленным и самостоятельным. Великие реформы 60-80-х годов XIX века (земская реформа 1864 г.), отмена крепостного права положили начало утверждению местного самоуправления на основе начал правопорядка.

Вторым компонентом структуры методологии стала «История государственного управления в России» являются принципы исследования основных закономерностей возникновения и развития российской государственности на разных ее этапах. Применяются и общенаучные методы, такие, как исторический, логический, проблемный, используются специально-исторические периодизации. Используется и классовый подход для характеристики позиции государства и государственных деятелей, особенно в условиях раскола населения на противоборствующие группировки. Применяется формационная теория как один из равноправных вариантов трактовки развития общества, дополненная цивилизационным подходом, что нашло свое выражение в освещении государственного управления – прежде всего как управленческой деятельности людей – незаурядных государственных деятелей, сыгравших большую роль в ее истории. В этом ряду Петр I, Александр I, II, М.М.Сперанский, С.Ю.Витте, П.А.Столыпин. Таким образом, история российской государственности рассматривается в известном смысле и как одна из форм деятельности человека.

Историк вправе использовать любой теоретический инструментарий для анализа исторического материала, если он дает объективное научное знание¹. По А.С.Ахицеру, например, такой методологической исходной категорией, которая дает ключ к ретроспективному анализу особенностей отечественной истории, является категория раскола России (язычники – православные, старообрядцы – люди новой веры, славянофилы – западники, самодержавие – дума, аппарат власти Временного правительства – аппарат власти Советов и

¹ Семенников Л.И. Россия в мировом обществе цивилизаций. – М.: 1994, с.31.

т.д.)¹.

В науке идет методологическая революция – уходят старые понятия, многие из которых были привнесены в исследования из огня трех революций и двух мировых войн.

На пороге XXI века они заменяются общепринятыми в мировой науке академическими понятиями, однако процесс этот еще нельзя признать завершенным. Понятия и категории, как известно, помогают сделать необходимые обобщения, закрепить достигнутые положения и выводы, перейти от эмпирических знаний к теоретическим.

Центральной в методологии данной работы является категория государственного управления как целенаправленного организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Государственное управление – это целенаправленные действия государственных действий государственных органов и служащих по планированию, организации, мотивации, контролю, принятию и реализации актов (управленческих решений). Определение понятия власти как воплощения политического господства и средства осуществления политики через систему государственных органов², поражает простотой и ясностью. Однако при внимательном рассмотрении категории «власть» она становится проблематичной.

Государственная власть – центральное понятие истории государственного управления в России. Без объяснения понятия власти как вводного методологического мы не можем эффективно судить о действиях российских политиков, доверять им, поддерживать их или осуждать, ибо понятие власть напрямую связано с такими производными категориями, как «ответственность», «способность», «возможность». Уникальность власти в обществе состоит в том, что ее концепция рассматривается с точки зрения морали. Обладание человека властью – это осознание им моральной ответственности.

При всей особенности российского самодержавного государства,

¹ Ахицер А.С. Самобытность России как научная проблема. // Современная история, 1994, № 4-5.

² Советский энциклопедический словарь. – М.: 1990, с.230.

закрывающейся в тоталитарной направленности власти с XV по XX вв., прежде всего (по причине борьбы с монголо-татарским игом и степной угрозой) ее понимание связано и с замером действий не только по результатам ее, но и законом моральной ответственности и коммуникативности.

Российский опыт не включает, как известно, традиции гражданского общества. В отечественной истории цементирующую роль всегда играло государство, а политическое управление доминировало над экономическим. Традиционно довлеющими были в России позиции политико-административной элиты.

Научное освещение истории российской государственности начинается с XVIII века, когда знания о прошлом, содержащиеся ранее в форме разрозненных сведений, начали систематизироваться и обобщаться. Историческая наука освобождалась от божественного промысла и получила все более реалистическое объяснение.

Первый научный труд по истории России принадлежал В.Н.Татищеву. «История Российская с самых древнейших времен» в пяти томах освещала историю России. В.Н.Татищев впервые сформулировал государственную схему отечественной истории, выделив несколько ее этапов: «единовластительства» (от Рюрика до Мстислава – 862-1132 гг) через «аристократию удельного периода» (1132-1462 гг) к восстановлению монархии при Иоанне Великом III (1462-1505 гг.) и укреплению ее при Петре I в начале XVIII столетия¹.

М.В.Ломоносов – автор ряда трудов по русской истории, в которых он положил начало борьбы против мормонской теории образования древнерусского государства. Он доказал древность племени «русь», предшествовавшего призванию Рюрика, показал исконность поселений славян в Восточной Европе.

Первый конституционный труд по истории Российского государства принадлежал Н.М. Карамзину. Центральная идея труда Карамзина: самодержавное правление - наилучшая форма государственности для России.

¹ Исаев И.А. История государства и права России. – М.: 1994, с.3.

Карамзин выдвинул идею о том, что «Россия основалась победами и единоначалиями, гибла от разновластия и спасалась мудрым самодержавием».

В своем труде ученый выделил шесть периодов:

1. введение монархической власти;
2. угасание самодержавия;
3. гибель Русского государства и постепенное возрождение России
4. утверждение самодержавия;
5. восстановление единовластия царского и превращение самодержавия в тиранию;
6. смутное время.

С.М.Соловьев – автор своеобразной энциклопедии русской истории, многотомного капитального труда «История России с древнейших времен». Принцип его исследования – историзм. Он не делит историю России на периоды, а соединяет их, рассматривает развитие России и Западной Европы в единстве.

В 50-х годах XIX в. сложилась государственная (юридическая) школа в русской историографии. Она была порождением буржуазного либерализма, его нежелания повторения в России революций Запада. В связи с этим либералы обратились к идеалу сильной государственной власти. Основоположником государственной школы стал профессор Московского университета Б.Н.Чичерин, его труд «Воспоминания». Основной вывод ученого: государство России «есть движущая сила истории, высшее достижение общественного прогресса, органический союз народа, соединение его общих интересов».

Второе поколение ученых-государственников возглавил профессор права А.Д.Градовский и Н.М.Коркунов. Свой идеал ученые видели в правовом государстве для России при условии уступок со стороны самодержавия российской буржуазии. В трудах ученых-государственников был намечен первый опыт изложения:

1. государственного управления;
2. местного самоуправления

3. управления окраинами России

В начале XX века в России начался необычайный по глубине, широте размаха и длительности имперский кризис, для которого были характерны десакрализация власти, разрыв «единения царя и народа», социокультурная несовместимость европейски образованных «верхов» и традиционалистских «низов», раскол общества.

Марксистская историография (В.И.Ленин, М.Н.Покровский и др.) исходила из классового определения государства как машины «для угнетения одного класса другим», как аппарата «для систематического применения насилия и подчинения людей насилию»¹. Такой подход переносился на историю государства и управления в России.

В 60-80-е годы XX века в Советской историографии появилась тенденция к деполитизации и деидеологизации истории России. Формационный подход к освещению исторического прошлого стал дополняться цивилизационным.

В 90-е годы ряд исследователей истории России обратили внимание на особенности истории развития страны как мобилизационного общества. Мобилизационный тип развития осуществляется за счет сознательного вмешательства в механизмы функционирования общества. Ряд исследователей отмечали, что развитие мобилизационного общества носит «циклический характер». Циклический характер развития России проявляется в периодически повторяющихся «взлетах» и «падениях» Российского государства на протяжении всей его более чем тысячелетней истории.

Историография истории государственного управления в России, дает основу для понимания не только закономерностей развития государства, управленческих его особенностей, но и ключ к пониманию вызревания общероссийских кризисов и их преодолению.

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений, т.39, с.68, 75.

1. Теоретические основы местного самоуправления

1.1. Понятие местного самоуправления

С момента введения местного самоуправления (1990) идут споры о его целесообразности. Однако часть политиков считают институт местного самоуправления одним из центральных институтов гражданского общества, являющихся в силу своей общественно-государственной природы одним из наиболее эффективных механизмов согласования интересов общества и государства в решении вопросов комплексного социально-экономического развития и самым эффективным механизмом управления на местном уровне. В этом с ними солидарны многие общественные организации (Конгресс муниципальных образований РФ, Союз российских городов и другие).

На этом фоне заявления об упразднении местного самоуправления вызывают недоумение. Мало того, что они противоречат действующей Конституции РФ и Европейской Хартии местного самоуправления, их практическая реализация может нанести непоправимый урон российской государственности... Это следует уже из того, что эффективность централизованной системы власти вызывает большие сомнения, т.к. она лишена главного – механизма контроля со стороны общества.

Местное самоуправление – это проявление фундаментального свойства природы – свойства самоорганизации и саморазвития. Следовательно, рассмотрение данной проблемы невозможно без четкого определения понятия местного самоуправления.

В Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года, говорится: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

В Российском законодательстве дано следующее нормативное определение местного самоуправления: «признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»¹.

¹ П.1. ст.2. Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

2. Становление местного самоуправления в России

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

2.1. Россия: XVI-XVII века

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

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

В 1708 году Петром I было создано восемь губерний, а к концу царствования число их дошло до двенадцати. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников - местное общество не принимало в нем никакого участия. Таким образом, петровская губерния являлась не местной самоуправляющейся единицей, а лишь частью административного механизма, главной функцией которого была организация армии и отыскивание финансов на ее содержание. Для обеспечения эффективности и стабильности финансовых поступлений в казну в каждой губернии выбирался совет

ландратов (ландратские коллегии были перенесены Петром из Остзейских провинций), которые вместе с губернатором обсуждали и решали также и губернские дела. То или другое решение принималось большинством голосов, причем должен был подчиняться этому большинству и губернатор.

С 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Попытки Петра регламентировать и упорядочить русскую жизнь, подчинив окраины крепкой центральной власти, потерпели крушение. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками на каждом шагу, Петр обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность утратила свою независимость от коронной администрации и всецело подчинилась ее влиянию.

К Петру же восходят и первые попытки устройства на новый лад, по западноевропейскому образцу, городской жизни. В 1699 году им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718-1724 гг. они были заменены магистратами. Эти меры имели своей целью устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце XVIII века при Екатерине II; эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском

законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

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

Наиболее важные реформы нашли свое отражение в первой части "Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи", изданной 7 ноября 1775 г. Империя делится Учреждением о губерниях на крупные местные единицы губернии, а те в свою очередь на более мелкие - уезды. Учреждение касается также городов и посадов. Екатерина хотела дать особый устав и крестьянству, но не успела этого сделать, так что волости и сельские общества не затрагиваются ее законодательством. Для заведования местным благоустройством законодательство Екатерины создало сословный "Приказ общественного призрения". Дворянство было признано местным обществом - корпорацией, причем территориальными пределами этого общества были признаны границы губернии. Оно получило право периодических собраний, выбирало из своей среды: губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять заседателей верхнего земского суда, уездного судью и заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда. Подобным образом Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций ("сословных обществ"), предоставив им известные права "по внутреннему управлению сих обществ", а также возложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления¹.

Положением 1785 г. устанавливается также еще так называемое "собрание градского общества", на котором могли присутствовать все члены градского

¹ Фадеев В.И. "Муниципальное право России" М.: 1994 г., с.28.

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

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

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

Но, несмотря на это, значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра, при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самодеятельности, в общем сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам: "Учреждение о губерниях Екатерины II нельзя не назвать основным законодательством по нашему местному управлению", - отмечал А.Д. Градовский.¹

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

2.2. Земская и городская реформы XIX века

Сразу же после отмены крепостного права, крестьянское общественное устройство в сельской местности (по Положению 1861 г.) представляло из себя сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

"Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях" для контроля крестьянского управления и разрешения возможных недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворяющие

¹ Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. Собр. соч. в 9 т. СПб.: 1903 г., т.8, с.546.

определенным имущественным условиям. Мировые посредники в дальнейшем приобрели немалое влияние в земских учреждениях. Этому способствовало то, что они выступали и земскими гласными, и начальниками крестьянского самоуправления, имеющими возможность оказывать давление на выборы гласных из крестьян.

Волостное и сельское самоуправление при таких условиях развития не получило. Основным недостатком крестьянского самоуправления было сохранение сословного принципа в его формировании. Органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, так и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению. Результатом явилось утверждение Александром II компромиссного Положения о земских учреждениях, которое, после опубликования 1 января 1864 года, в течение нескольких лет было распространено на тридцать четыре губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. Комиссии эти составляли избирательные списки и предположительно назначали сроки созыва избирательных съездов. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией, под предводительством губернатора.

Из статистических таблиц, приведенных в книге М.И. Свешникова "Основы и пределы самоуправления", видно, что число гласных в разных уездах было не одинаково. Даже в пределах одной губернии разница могла составлять 4-5 раз. Так, в Воронежской губернии земское собрание

Бирючинского уезда состояло из 61 гласного, а Коротоякского уезда - из 12 гласных¹.

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

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

Когда в Государственном Совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии П.А.Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что "первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства - есть лишь создание формы, которая, засим, по указанию опыта, будет наполняться соответствующим содержанием"².

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

В начале 60-х годов правительство относилось еще довольно благосклонно к деятельности земских собраний, не смотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией - с другой. Но уже в начале 1866 г. появились

¹ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб, 1892 г., приложение.

² Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, т.2, с.78

угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, ограничивающий право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств. Циркуляром от 17 мая 1866г. разъяснялось, что земства не имеют права "облагать сборами самые изделия и продукты, выделяемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны". Циркуляры подготовили почву для появления закона 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.А.Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний¹⁸. Выработка закона 21 ноября совершалась в полной тайне и в печати не было об этом никаких известий; издание закона совпало с проведением очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств.

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

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

К недостаткам Положения 1870 г. можно отнести заимствование прусской трехклассной избирательной системы. Согласно закону, все лица, имеющие

¹ Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872 г.

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

Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий - тысячи, т.е. основную массу городского населения, и тем не менее каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей. Неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разряда составляла 65 раз(!).¹

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления.

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце XIX - начале XX веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту

¹ Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб:1913г.,т.1, с.31-32.

силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи XVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. "Русское самодержавие, - писал М.Н.Катков, не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. ... Самое главное - устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление".¹

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и, благодаря изменению ценза, еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую - прочие избиратели и юридические лица, в третью - крестьяне. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ (с 1900 г.). Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%.²

Новое Земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По положению 1890 г. были лишены избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства,

¹ Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М.:1978г., с.232.

² Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г., с.14.

владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст.124), и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу.

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

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5% - 2% всего городского населения). Вместе с тем сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения и во внутреннем устройстве органов городского управления: управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы.

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

Однако нельзя не признать, что к концу 70-х годов наступил кризис земских учреждений. Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний¹. Исполнение земских дел в управах, при отсутствии должного контроля со стороны гласных, принимало все более формальные формы, не связанные с решением реальных проблем населения. Земства быстро превращались в еще одну "начальственную" надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения.

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

2.3. Реформа местного самоуправления Временного правительства

¹ Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993 г., с.90.

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

С открытием деятельности новых законодательных органов вопрос о реформе земского и городского самоуправления был выдвинут на первый план. Отдельными указами 1905-1913 гг. были урегулированы некоторые частности (указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях 5 октября 1906 г., указ о введении земства в западных губерниях от 12 марта 1912 г., принятие в 1912 г. Государственной Думой законопроекта о введении Городового Положения в Царстве Польском, так и не рассмотренного Государственным Советом), однако вопрос так и не вышел из стадии составления проектов и их обсуждения. Ни первая, ни вторая Государственная Дума не успела дойти до рассмотрения вопроса о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска.

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

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

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

По реформе городского и организации поселкового самоуправления:

- 1.Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (утверждено 15 апреля).
- 2.Наказ о производстве городских выборов (3 мая).
- 3.Преобразование 41 поселения в городские, с введением Городового положения (30 мая).
- 4.Городовое Положение (9 июня).
- 5.Введение Городового Положения в дворцовых городах (26 мая и 14 июня); в городах Туркестана и в Темире Уральской области (14 июня).
- 6.Положение о поселковом самоуправлении (15 июля); Наказ по поселковым выборам и Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа).
- 7.О порядке выделения городов из земств (сентябрь).

По реформе губернского и уездного, организации волостного земства:

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

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

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

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

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

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

По организационному и финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления:

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

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

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

4. О реформе воинских присутствий (5 августа).

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

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

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

1. О мировых посредниках.

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

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

Таким образом, реформа охватила следующие группы вопросов:

1) Преобразование на демократических началах городских выборов, с введением Городового Положения (в ряде городов впервые), пересмотр действовавшего Городового Положения, с устранением опеки и подавления самостоятельности городских самоуправлений; улучшение городских финансов и кредита для городов; учреждение мелких городских единиц в крупных городах и составление правил о планах городов.

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

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

4) Было издано положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию. Вводились административные суды, призванные охранять законность, готовилось преобразование губернского и уездного управления.¹ Остановимся на наиболее важных положениях реформы.

¹ Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918 г., с.30-32.

Выборы в волостное земство осуществлялись, как правило, по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем. Выборы в уездное земство проводились обязательно по пропорциональной системе. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Города с населением не менее 50 тыс. жителей и губернские города не выбирали гласных в уездное земство, т.к. сами приравнивались по правам к уездному земству. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или городскими думами.

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

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

Закон 22 сентября предусматривал пути упорядочения земских финансов. Устанавливалась надбавка в пользу земств к государственному подоходному налогу; устанавливалось обложение сельских построек, разрешалось устанавливать ряд новых сборов. Закон 17 июня определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом 19 сентября касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита. 15 июля было утверждено Положение о поселковом управлении. Его предстояло ввести в железнодорожных, фабрично-

заводских, рудничных, дачных и иных населенных местах, если там имелись достаточно выраженные местные потребности в благоустройстве.

Задача охраны порядка и безопасности становилась, по закону 17 апреля о милиции, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции - одной из категорий земских служащих. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Начальник отвечал перед уездным земством или городом за работу милиции. Он сам выбирал себе помощников, которые заведовали отдельными участками милиционеров. Милиционером, по закону, мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником.¹

7 июня 1917 года на заседании Временного Правительства было утверждено Положение о Всероссийском Земском Союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями, а также иные мероприятия по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Для реализации поставленных задач Земскому Союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, издавать и распространять печатные материалы. Управление Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами. Грандиозная работа по созданию муниципального законодательства была проведена в кратчайшие сроки. Иллюстрацией интенсивности работы может служить, например, тот факт, что заседание Временного Правительства, утвердившее вышеупомянутое Положение о Всероссийском Земском Союзе, началось, согласно Журналу заседаний № 101 от 7 июня 1917 года, в 21 час 45 минут.²

¹ Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993 г., с.124-127.

²Журналы заседаний Временного Правительства // 101-103, июнь 1917 г., с. 1. ГА РФ.

Благодаря этому незаметному титаническому подвигу российских законодателей: Н.Н.Авинова, Б.Б.Веселовского, В.Н.Твердохлебова, Д.Д.Протопопова, В.Н.Шретера, А.А.Станкевича, И.Ф.Цызырева, Н.М.Тоцкого, Д.И.Калистова, А.В.Терского, Н.Н.Виноградовского, А.А.Буртова и других, созданное законодательство по всеохватности вопросов и их глубочайшей проработанности выстраивалось в новую для России и для мировой юридической мысли отрасль права - право муниципальное. Необходимо все же заметить, что решение задачи создания такого законодательства вряд ли было бы осуществлено в столь короткие сроки, если бы не огромный опыт и многочисленные проекты, накопленные земцами в ходе бесконечных попыток реформировать устройство российской местной жизни в последние десятилетия существования Российской Империи.

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

2.4. Советская модель местного самоуправления

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

ведомству из Комиссариата внутренних дел были переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, так и не ставшая Банком, и другие относящиеся к местному самоуправлению учреждения.¹

24 декабря 1917 г. последовало обращение народного комиссариата по внутренним делам ко всем советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов "Об организации местного самоуправления", где Советы призывались смелее и решительнее брать решение местных вопросов в свои руки"². А Декретом СНК от 27 декабря 1917 г. состав Земского Союза был распущен, сам Союз ликвидирован и образован комитет по роспуску земств вообще. С этого времени земские учреждения, по сути дела, прекратили свое существование на всей территории, контролируемой большевиками. Многие земские деятели оказались в рядах Белой армии. На территориях, ею занятых, еще несколько лет активно функционировало земство. 30 ноября – 8 декабря 1918 г. в Симферополе прошел Съезд земских и городских самоуправлений Юга России, который пытался взять на себя "работу над объединением России и установлением демократической государственности"³; но в течение нескольких последующих лет почти на всей территории бывшей Российской Империи установилась власть Советов, быстро превращавшихся в элементы жесткой административной структуры управления.

Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года, при работе над разделом 3 "Конструкция Советской власти" (часть Б "Организация Советской власти на местах"), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти ("Учреждение Советов" левых эсэров, проекты эсэров-максималистов П.П.Ренгартена, М.А. Рейснера и др.), хотя и декларировали "торжество Советской власти", строились на системе и опыте

¹Собрание Узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства от 28.12.17 г., ст. 153.

²Там же, с. 179.

³ Резолюции, принятые на съезде земских и городских самоуправлений Юга России в Симферополе 30 ноября - 8 декабря 1918 г.

деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией.

Наиболее серьезная попытка повышения эффективности управления путем его относительной децентрализации была предпринята в советский период, как ни странно, вскоре после уничтожения земств. В 1919 году началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами "борьбы с главкизмом" и "собирая коммун". Под "борьбой с главкизмом" подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах ("откоммунхозы"). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично отраслевых наркоматов. "Борьба с главкизмом" завершилась Постановлением СНК, утвердившим "Положение о городских Советах" (1925 г.) и "Положение о местных финансах" (1926 г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

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

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

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

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

Некоторое представление о пестроте, многообразии форм строительства Советов на местах может дать нижеследующая характеристика этого явления, приведенная на страницах одного из номеров "Известий ВЦИК" за март 1918г. "Губернская власть, - указывалось в газете, - организована в разных губерниях по-разному. Некоторые губернии имеют "Советы народных комиссаров" - по образцу центральной власти. В других существуют губернские Советы..., каждый уезд идет в свою очередь своим путем". "Естественно, что при такой постановке дела организации в своих действиях часто противоречат друг другу, и в результате получается двоевластие и страшная путаница и неразбериха..."¹

3. Становление местного самоуправления в современной России

3.1. Современное правовое регулирование

Законодательной основой местного самоуправления является Конституция и закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 2000 г.). Закон ввел понятие "муниципальное образование" - городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление. Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов (уезд, волость и др.). Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли

¹ С. Л. Ронин. Первая советская Конституция. М. Юр. изд-во. 1948 г.

администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Во время принятия закона подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но суды, как правило, встают не на их сторону.

Прямое указание закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" на то, что в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации должны предусматриваться средства для реализации муниципальными органами своих полномочий, зачастую игнорируется. Включаемые в федеральный бюджет расходы на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, передаваемых в ведение органов местного

самоуправления, можно рассматривать лишь в качестве финансового обеспечения бывшей государственной собственности.

Региональные законы о местном самоуправлении по-разному определяют его уровни. В одних речь идет только о крупных городах и сельских районах (Ульяновская область), а поселки, села, группы сел, малые города считаются подразделениями районных администраций. Другая крайность (Башкортостан, Татарстан) - крупные города и сельские районы не относятся к самоуправляющимся единицам, там действуют органы государственной власти, самоуправление же организуется в малых городах, поселках и селах.

Власти субъектов Федерации нередко лишают органы местного самоуправления некоторых полномочий. Так, губернатор Свердловской области переподчинил окружным территориальным органам государственной (исполнительной) власти отделы социальной защиты населения (бывшие собесы), органы, регистрирующие предпринимательскую деятельность, загсы, административные и наблюдательные комиссии.

Начавшееся в процессе перестройки возрождение идеологии и практики местного самоуправления в современной России охватило широкий спектр проблем в сфере политических отношений, административно-территориального устройства, социальной, экономической и финансовой сферах. В результате, к настоящему времени местное самоуправление как один из институтов российской государственности, получило определенное правовое и политическое обоснование и статус в Конституции РФ, законе “Об общих принципах организации местного самоуправления”, законе “О гарантиях конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, законе “О финансовых основах местного самоуправления в РФ” и др.

Местное самоуправление - не школа управления. Местное самоуправление - это реальное управление, которое при наличии ряда необходимых политических и финансовых условий становится весьма важным институтом для эффективного решения специфических проблем местных сообществ, т.е.

таких проблем, которые не могут решить ни крупный бизнес, ни политики и государственные институты регионального и федерального уровня. Важно понять, что местные проблемы - это не мелочи, до которых неинтересно опускаться государственным институтам, но это специфические проблемы, которые могут быть решены только на местном уровне с использованием той формальной и неформальной информации и методов управления, которые не могут быть восприняты и адекватно переработаны вне жизни местных сообществ. Поэтому представляется чрезвычайно важным и конструктивным положение ст.12 Конституции, которая устанавливает, что в Российской Федерации “органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”. Это положение сначала было пропущено и принято специалистами по государственному строительству и представителями власти как одна из многих деклараций, не имеющих реальных институциональных последствий. Однако очень быстро представители власти и, особенно, региональных властей, почувствовав давление снизу, со стороны органов местного самоуправления, поняли, что придется делиться властью. Поэтому сейчас все чаще приходится сталкиваться с суждениями, что это было непродуманное решение, которое разорвало единую властную вертикаль и потому губительно для страны.

Развитие институтов местного самоуправления, а точнее преобразование нижнего уровня государственной бюрократической системы в систему самоуправленческих институтов имеет весьма серьезные политические последствия, связанные с перераспределением властных полномочий. При этом развитие местного самоуправления (см., например, А.Д Барский. “Бюджетный федерализм и местное самоуправление” в журнале “Общество и экономика”, № 6, 1999г.) становится определенным тормозом экспансии сепаратизма региональных элит. В этом смысле интересы местного самоуправления смыкаются с устремлениями федеральной власти в противовес региональному сепаратизму. Действительно, региональные власти столкнулись с тем, что нижний уровень государственной бюрократии превращается в органы

реального самоуправления и пытается самостоятельно решать вопросы местной жизни, отбирая определенную часть властных полномочий. В ряде случаев региональные власти вступили в прямую борьбу с органами местного самоуправления. Наиболее ярким примером является конфликт в Удмуртии, в разрешении которого принял участие Конституционный Суд. Раскол в республиканском парламенте, а вслед и в обществе - итог четырехлетней деятельности Госсовета под руководством А.Волкова, со скрипом принимающего местное самоуправление как самостоятельную ветвь власти. Под знаком борьбы за укрепление государственности в Удмуртии вышло в свет около двух десятков правовых актов, противоречащих Конституции России. Свой вердикт об их судьбе принимали Конституционный суд РФ и Верховный суд Удмуртии. К окончанию срока полномочий депутатов Госсовета перетягивание каната власти расшатало политическую стабильность республики. Ряды оппозиции выросли как внутри депутатского корпуса, так и среди населения, особенно городского. Попытка фактически ликвидировать местное самоуправление в Удмуртии вызвала прецедент рассмотрения вопросов прав местного самоуправления в Конституционном суде. И совместными усилиями этот важный политический результат был достигнут: суд принял решение, защищающее эти права.

Логика развития политических институтов и дальнейшее углубление процессов формирования гражданского общества приводят к весьма важным и далеко идущим последствиям. В частности, развитие местного самоуправления явилось мощным стимулом к образованию организаций и учреждений третьего сектора. Их развитие, способствуя укреплению органов местного самоуправления, как института гражданского общества, привело к развитию и активизации таких общественных образований, как органы общественного самоуправления и развитию других институтов третьего сектора, характерных для современного гражданского общества как независимых от власти форм реализации общественной активности граждан и защиты разнообразия их

интересов в противовес естественному стремлению власти к монополизации общественной жизни.

Таким образом, возникает своего рода слоеный пирог взаимодействия властных и общественных институтов гражданского общества. С этой точки зрения плодотворным представляется подход, связанный с оценкой эффективности местного самоуправления как института для производства общественных благ как своеобразного продукта производимого властными структурами. “Как известно, общественными принято называть такие блага, которые, во-первых, используются совместно, во-вторых, из процесса их потребления нельзя произвольно исключить кого-либо, в третьих, потребление блага одним субъектом не уменьшает возможностей использования его кем-то другим”¹. Как отмечается в цитируемой работе, “Коллективность потребления общественных благ отнюдь не означает, что и производятся они так же коллективно”. Как уже отмечалось в публикациях предыдущих лет², во многих странах с развитыми рыночными традициями местные власти используют практику не только покупки общественных благ у рыночного сектора, но и передают ему право распределения благ в соответствии с социальными нормативами. Однако для современной российской действительности более реальным представляется производство и распределение общественных благ через государственные и квазигосударственные институты, каковыми являются органы местного самоуправления.

Если анализ общедемократического и политического аспектов развития местного самоуправления связан, в основном, исследованием целей его развития, то анализ финансово-экономических аспектов связан с анализом возможностей реализации поставленных целей.

Совершенно иной подход к пониманию взаимоотношений между государством и общиной описывает А. Де Токвиль в классической работе “Демократия в Америке”, впервые изданной в 1848г. “именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для

¹ Е.Е.Полянская, В.Л. Тамбовцев. Экономическая теория местного самоуправления. МГУ. Москва, 2001. с. 13

² Государственное регулирование экономики: направления и механизмы. М. ЦЭМИ. 1999

независимости ту же роль, что и начальные школы для науки”. В то же время А. Де Токвиль замечает, “общинная свобода ... может стать обычной для общества только после того, как долгое время просуществует в законах”¹. Безусловно, между общиной XIX века и современными представлениями об органах местного самоуправления огромная разница. Однако, спектр задач, которые решают органы местного самоуправления, определяется теми представлениями о перечне производимых властью общественных благ, что сложились в обществе. Этими представлениями определяется и потребность в финансовых ресурсах, которыми необходимо наделить соответствующие органы власти.

Структура распределения финансовых ресурсов по уровням бюджетной иерархии и стабильность финансовых источников местного самоуправления. С этой точки зрения важнейшую роль в развитии практики местного самоуправления в России должен сыграть вновь принятый закон “О финансовых основах местного самоуправления”. Это первый в истории страны закон, закрепляющий за местной властью определенные финансовые права. Потому принятие Закона имеет огромное значение, т.к. свидетельствует о том, что появились федеральные гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

В то же время дух нового Закона, как и многие правовые нормы, свидетельствуют о живучести традиционной перераспределительной идеологии. Достаточно обратиться к ст.5 п.1 Закона, которая говорит “Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации”. Составители Закона как бы исходят из предпосылки, что никакое муниципальное образование не сможет самостоятельно вести собственное муниципальное хозяйство и потому помощь государства необходима не отдельным, а каждому муниципалитету. Как мы увидим далее, Закон справедливо предполагает, что

¹ А. Де Токвиль. Демократия в Америке. М. Изд-во “Прогресс”1984. Стр. 65

все муниципалитеты должны иметь право на помощь, т.к. в соответствии с нормами Закона муниципалитеты действительно не будут иметь достаточных собственных средств для осуществления назначенных им функций независимо от того налогового контингента, которым они располагают.

Весьма показателен в этом смысле п.3.3 этой же статьи Закона “Органы государственной власти гарантируют ... право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года...”

Вспоминается существовавший все годы советской власти порядок, когда все остатки средств на счетах госпредприятий и органов управления 31 декабря “обнулялись” и перечислялись в вышестоящий бюджет. Очевидно Законодатель забыл о существовании ст. 12 Конституции, в которой сказано “органы самоуправления самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти”. Очевидно это означает и то, что никакой орган власти не может без решения суда отобрать остатки средств у самостоятельного и не входящего в систему государственных органов муниципалитета 31 декабря. Очевидно, не уверен Законодатель и в действенности положения, зафиксированного в ст.2 п.3 этого же Закона, где говорится: “Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования”.

Как отмечает один из разработчиков проекта Закона “О финансовых основах местного самоуправления” А.Г. Игудин: “...с 1994 г. утверждаемые ежегодно на федеральном уровне единые нормативы отчислений от регулирующих налогов не изменялись. А законом “О федеральном бюджете на 2000 год” предусмотрено, что они остаются стабильными (по крайней мере не могут быть уменьшены) на 3 года, включая 2002 г.”¹. Таким образом, после

¹ А.Г. Игудин. К проекту закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”. Финансы, № 3, 2001 г. Стр.25

многолетних попыток стабилизации системы регулирования местных бюджетов начинает вырисовываться конструкция из нескольких уровней обеспечения доходов местных бюджетов:

I уровень. Местные налоги и сборы, а также другие налоги и сборы в местные бюджеты в соответствии с порядком и нормативами, установленными непосредственно федеральным законодательством.

Помимо собственно местных налогов в эту категорию доходов попадают такие собственные доходы, как:

- подоходный налог с индивидуальных предпринимателей;
- 50 % налога с имущества юридических лиц ;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами, зачисляемые в местные бюджеты;
- доходы от муниципального имущества, сдачи его в аренду, приватизации и продажи;
- штрафы и государственные пошлины, зачисляемые непосредственно в местные бюджеты.

Это наиболее стабильная часть доходов местных бюджетов, т.е. та часть, которая гарантирована федеральным законом и не подлежит пересмотру со стороны региональных властей. Сейчас доходы этого типа составляют не более 25-28%.

II уровень. Доходы от регулирующих налогов. Нормативы отчислений от регулирующих налогов устанавливаются представительными органами власти субъектов Федерации на постоянной или долговременной основе с учетом требований минимальных нормативов, сформулированных в Законе “О финансовых основах местного самоуправления”. Следует отметить, что раздел Закона, определяющий размеры нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты, носит рамочный характер, устанавливая лишь минимальные требования, которые обязаны соблюдать региональные органы власти. Эту группу доходов местных бюджетов, очевидно, следует отнести к инструментам долгосрочного регулирования финансов местного

самоуправления. Закон только что принят и пока нет статистики его применения. Однако основываясь на имеющихся данных об удельном весе и наполняемости этой группы доходов, можно предположить, что эти доходы доставят 60-65 % доходов местных бюджетов.

III уровень. Средства, поступающие в местные бюджеты в порядке бюджетного регулирования. В рамках предложенной классификации эту группу доходов местных бюджетов следует отнести к инструментам текущего регулирования и выравнивания доходов местных бюджетов. Сюда следует отнести такие традиционные инструменты как дотации и субвенции местным бюджетам. К новым инструментам поддержки местных бюджетов относятся вводимые вновь принятым Законом фонды финансовой поддержки муниципальных образований, создаваемые в бюджетах субъектов Федерации.

Вновь создаваемые фонды должны сделать более прозрачными финансовые отношения между муниципалитетами и региональными властями. В то же время доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке бюджетного регулирования, не могут рассматриваться как сколько-нибудь стабильный источник доходов. Это означает, что эти средства не могут быть положены в основу расчетов при разработке программ, рассчитанных на ряд лет.

Совершенно иной экономический смысл имеет другая группа экстраординарных, т.е. нерегулярных доходов бюджета – доходы, привлекаемые для решения задач, как правило, связанных с финансированием программ развития. Такая схема разделения доходов бюджета была предложена в начале века российскими специалистами по муниципальным финансам¹. К доходам этого типа следует относить такие исключительные доходы как заимствования на инвестиционные цели и невозпроизводимые доходы как, например, продажа муниципального имущества.

В целом новый закон отражает начало формирования достаточно сложной системы финансового регулирования местного самоуправления в России.

¹ Л.А. Велихов. Основы городского хозяйства. М.-Л. Госиздат. 1928 г.

Следует отметить, что несмотря на некоторую непоследовательность Закона “О финансовых основах местного самоуправления” и стремление к сохранению патерналистской модели отношений между звеньями бюджетной системы принятие этого Закона отражает осознание федеральной властью необходимости обеспечения федеральных гарантий местному самоуправлению в связи возрастанием роли местного самоуправления в общественно-политической жизни России.

3.2. Региональные власти и самоуправление

Эффективность местного самоуправления определяется не только совершенством законодательной базы, но и его организационными формами, а также противодействием региональных элит, стремящихся сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Противники местного самоуправления утверждают, что оно экономически бессильно и по своей природе неспособно быть эффективным - дескать, рационально управлять могут только государственные структуры.

Противники местного самоуправления говорят о бесконтрольности и безнаказанности городских и районных руководителей, как бы забывая, что закон устанавливает ответственность муниципальных органов перед государством и процедуру прекращения их полномочий при нарушении Конституции, федеральных или региональных законов. В этом случае орган государственной власти субъекта Федерации должен обратиться в суд с иском о признании несоответствия деятельности муниципалитета, его выборного должностного лица Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации, федеральным или региональным законам. Если суд признает это несоответствие, законодательный орган субъекта Федерации может рассмотреть вопрос о прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица.

Аналогичная процедура судебного разбирательства в отношении деятельности выборных органов и должностных лиц субъектов Федерации федеральным законодательством не предусмотрена. Возникает резонный вопрос, какая же власть менее подконтрольна государству - местная или региональная?

За исполнение своих решений региональные власти спрашивают с муниципалитетов напрямую. И нет никаких гарантий, что назначенный сверху администратор лучше справится со своими обязанностями или распорядится дотационными средствами, чем избранный населением глава местного самоуправления.

В соответствии с законом государство должно создать для развития местного самоуправления правовые, организационные, материальные условия, закрепить за муниципальными образованиями источники доходов госбюджета и предусмотреть средства, необходимые для реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. Закон установил, что если органы государственной власти принимают решения, которые влекут за собой дополнительные расходы на местах, то органы самоуправления могут выполнять их лишь в пределах средств, переданных им в качестве компенсации.

Однако положения прогрессивного законодательства нередко расходятся с реальной жизнью. Федеральная программа развития местного самоуправления не выполняется, а региональные до сих пор не приняты, государственные полномочия передаются местному самоуправлению по принципу "берите то, с чем мы не справляемся", причем без материальных и финансовых средств. Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности чаще всего остаются на бумаге. Во внебюджетных отношениях с муниципальными образованиями государственная власть субъектов Федерации следует другому принципу - "распределяй и властвуй".

Указ Президента РФ "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает создание условий

для финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. В соответствии с ним правительство должно установить порядок расчета и передачи из федерального бюджета органам самоуправления средств для осуществления отдельных государственных полномочий, а также порядок компенсации им увеличения расходов или уменьшения доходов в результате реализации решений федеральных органов государственной власти. В условиях хронического дефицита федерального бюджета надежды на то, что это будет реализовано, мало.

Региональные власти часто нарушают право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, аргументируя это тем, что населенный пункт (сельский округ), в котором нет выборного органа местного самоуправления, не может претендовать на статус муниципального образования. Такое утверждение, по мнению экспертов, неправомерно, потому что:

- после прекращения в октябре 1993 г. полномочий местных Советов народных депутатов в соответствии с указами Президента РФ их функции перешли к местным администрациям, руководители которых получили статус глав местного самоуправления, т.е. местное самоуправление осуществлялось повсеместно;

- закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" не требует устанавливать или пересматривать статус населенных пунктов (городских и сельских поселений), в границах которых осуществлялось местное самоуправление. Он исходит из преемственности права жителей муниципального образования на местное самоуправление, не допускает лишения этого права по причине их малочисленности, отсутствия муниципальной собственности или недостаточности доходов местного бюджета.

Между тем в процессе принятия уставов районов или городов населенные пункты и территории, где ранее осуществлялось местное самоуправление, без согласия населения объявляются территориями, не получившими статус

муниципального образования. Изменение границ территорий, где реализуется самоуправление, согласно Конституции и этому закону возможно только через референдум, так как сходы, собрания или опросы отражают мнение лишь части населения.

Противники местного самоуправления утверждают: если нет устава муниципального образования, то выборы проводить нельзя. Но согласно закону в таком случае численность представительного органа должны установить законодатели субъекта Федерации или суд, если они этого не сделали. То же относится к установлению порядка и даты проведения выборов.

Даже когда у муниципального образования нет своего устава и полномочного представительного органа, а власти субъекта Федерации затягивают принятие соответствующего регионального закона, жители могут избрать орган местного самоуправления, обратившись в суд с заявлением о назначении даты выборов. Их права защищает закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Приложением к этому закону является "Временное положение о проведении выборов".

Там, где государственная власть не мешает, а помогает органам местного самоуправления, ситуация складывается неплохо. Например, в Новгородской области, имеющей давние традиции народовластия, в муниципальную собственность переданы сотни предприятий, объектов торговли, общественного питания, здравоохранения, культуры, образования и др. В бюджеты городов и районов зачисляется значительная часть федеральных налогов - 25% НДС, 22% налога на прибыль, весь подоходный налог с физических лиц, акцизы и платежи за пользование природными ресурсами. В местные бюджеты поступает до 60% областного налога на имущество предприятий и весь налог на нужды образовательных учреждений. Для сельских и поселковых администраций приобретено более ста автомашин, выделены средства на благоустройство населенных пунктов, на материальную поддержку сельских старост.

Однако Новгородская область - скорее исключение, чем правило. В целом Федерации в условиях децентрализации власти приходится преодолевать сопротивление чиновников среднего уровня федеральных министерств и ведомств, прежде всего тех, чьи принципы работы существенно изменятся, если местное самоуправление наберет полную силу. Против и главы исполнительной власти многих субъектов Федерации, которые не хотят делиться властью, финансами и собственностью.

3.3. Современное состояние местного самоуправления: проблемы, перспективы

На мой взгляд, сегодня самоуправления в РФ не существует. Нет у нас основополагающих вещей, которые определяют МСУ во всех странах. Прежде всего, по факту нет у МСУ властных полномочий, никаких атрибутов власти. Об органах охраны общественного порядка уже говорили. Прокуратура не осуществляет надзор за исполнением населением и юридическими лицами решений местных органов власти. А институтов принуждения у органов МСУ нет.

О бюджетных правах лучше и не говорить. Несмотря на тотальное нарушение в субъектах РФ бюджетных прав МО, никакие меры на федеральном уровне не принимаются. Более того, Конституционный суд дает казуистическое, фарисейское разъяснение по вопросам обжалования в судах общей юрисдикции законов субъектов РФ, вступающих в противоречие с федеральными законами и Конституцией, по которому суды общей юрисдикции не вправе принимать решение о несоответствии законов субъектов РФ федеральным законам и Конституции. До принятия соответствующего федерального конституционного закона это находится в исключительной компетенции Конституционного Суда. А суды общей юрисдикции лишь вправе, обнаружив такое несоответствие, обращаться в Конституционный Суд.

Какой из судов общей юрисдикции будет брать на себя эту головную боль? Это невероятно.

До сих пор муниципальные земли не определены в составе муниципальной собственности. И в силу этого невозможно определить стоимость земли, которая должна лечь в основу расчетов оценки недвижимости на территории МО.

Так что базовые вещи – финансы, земля и право санкций за неисполнение общеобязательных правил – у МСУ отсутствуют.

И это при том, что перманентно принимаются законы, которыми решение государственных вопросов перекладывается на плечи местных властей. Перманентно возрастает расходная часть местных бюджетов, а доходная сокращается.

Надо говорить о МСУ как об элементе эффективного управления. И только с этой точки зрения оно должно или не должно существовать. Если мы видим, при всей нашей любви к самоуправлению, что оно неэффективно в основе своей, в принципе, то его надо убирать. И мы, как граждане страны, должны понимать, что любая неэффективная система не должна работать: она должна быть изменена либо упразднена.

Говоря об эффективности, надо четко понимать, какую нишу занимает МСУ. До сих пор это не понимают не только федеральные чиновники, но и большинство работников МСУ (но они хотя бы не принимают управляющих решений). Но на федеральном уровне подготовки не проходит никто и нигде. По личному опыту общения с разными руководителями в процессе лоббирования принятия законов скажу, что многие федеральные чиновники, принимающие управляющие решения, направляющие законодательный процесс, просто не читали закон “Об общих принципах...”. А некоторые не читали и Конституцию. Когда ссылаешься на действующие нормы, они спрашивают: “А что, там такое есть?” Вот результат того, что федеральная власть не создала системы подготовки федеральных и региональных чиновников к новой системе отношений. Хотя на сей счет была даже

рекомендация принята на Совете по МСУ при Правительстве – о том, чтобы Миннац совместно с ассоциациями МО подготовили программу семинаров для федеральных служащих по проблемам МСУ. Это не сделано.

Сегодня на федеральном уровне прослеживается совершенно бессистемный процесс формирования законодательства.

К сожалению, сейчас ситуация усугубилась – после публикации статьи В. Путина. На мой взгляд, очень хорошая статья, если местное самоуправление понимать как квинтэссенцию гражданского общества, как концентрированный институт гражданского общества, который уже даже и властью наделен. В этом случае там полностью прописано, что мы хотим развивать и укреплять институты гражданского общества. Однако, многие руководители (в т. ч. и в Администрации Президента на уровне ныне действующих заместителей руководителя Администрации) понимают это другим образом и заявляют нынешним депутатам Госдумы: “А зачем вам нужен Комитет по МСУ? У нас не будет МСУ при новом президенте. Вы читали статью Путина? Там ни слова нет про МСУ. Зачем вам Управление в составе президентской администрации?” На сегодня по нашим данным в Государственную Думу избран 31 сторонник МСУ (может, есть и неизвестные нам сторонники, не зарекомендовавшие себя раньше). Этого не хватает даже на депутатскую группу. Надеюсь, на Комитет наберется.

Поэтому ситуация крайне сложная. И если лицо, избранное Президентом, начнет гнуть некую линию на свертывание МСУ, вся машина госвласти будет эти установки воплощать в жизнь.

Задача, на мой взгляд, заключается в следующем.

Прежде всего, нужно понудить Государственную Думу объявить на какой-то период мораторий на принятие любых поправок к законам о МСУ: и хороших, и плохих. Но одновременно с этим необходимо создать межведомственную рабочую группу – творческий коллектив, который бы сел за разработку федерального кодекса муниципального права.

Это должен быть закон об основах. Причем, в нем должны быть обозначены достаточно серьезные ограничения как для субъектов РФ, так и для МО, исходящие из задач эффективного управления, эффективного обеспечения жизнедеятельности людей... Для того, чтобы создать нормальное местное самоуправление, необходимо вовлечь в этот процесс население.

МСУ должно быть ячейкой эффективного управления государством в целом. Мы должны сотрудничать. Мы должны четко вливаться в общую систему управления, исходя из принципов эффективности. Если что-то неэффективно, значит, должно быть передано на те уровни, на которых это будет исполняться эффективно. Это в общих интересах, это элементарные вещи.

Поэтому надо остановиться, провести анализ и определиться, ради чего мы все это делаем. Ведь не самоцель же – внедрить МСУ. И если всем обществом эти цели будут приняты так же, как принят сейчас В. Путин, только тогда возможен конечный успех. Исходя из этих целей, и нужно выстраивать всю систему законодательства, используя все, что накоплено положительного, и отбрасывая то, что мешает сегодня жить и работать.

Проблем, стоящих перед местными сообществами - неисчислимо множество. Но в данной работе я остановлюсь только на тех из них, которые представляют собой наибольшую угрозу для развития института местного самоуправления.

1. Неравномерность экономического развития территорий. В советский период территориальное размещение производительных мощностей осуществлялось крайне неравномерно, в соответствии с субъективными решениями директивных органов. От этих времен унаследован также резкий разрыв в экономическом развитии между городом и селом. Переход к рыночным отношениям привнес в эту неравномерность свой существенный вклад: территории с неконкурентоспособными производственными мощностями (либо полным отсутствием таковых) резко проиграли по сравнению с теми, для которых рыночная конъюнктура оказалась

благоприятной. Это означает, что в стране существует не так уж много территорий с идеальными условиями для развития местного самоуправления, предполагающими хотя бы частичную способность местного сообщества самостоятельно себя обеспечивать. Отсутствие таких условий - отнюдь не аргумент против самоуправления как такового, - о чем будет сказано ниже. И все-таки тотальная дотационность многих муниципальных образований есть фактор, который скорее препятствует, нежели содействует становлению этого института в России.

2. Финансы. В большинстве стран с развитым местным самоуправлением генеральным источником обеспечения местной общины являются имущество и доходы ее граждан. В современной России эти источники способны покрыть не более 20 - 25% минимальных финансовых потребностей муниципальных образований. В том числе и по той причине, что местные бюджеты несут на своих плечах львиную долю расходов по обслуживанию жилищно-коммунального сектора. В этих условиях главными резервуарами жизненных соков для подавляющего большинства местных сообществ являются федеральные налоги, в числе которых, помимо подоходного, решающую роль играют налоги на прибыль предприятий и на добавленную стоимость. Особая проблема заключается в том, что данная “подпитка” не контролируется самими муниципалитетами: руку на “рубильнике” держит руководство субъекта РФ. Именно оно определяет, в каких размерах отчисления от общегосударственных налогов поступают в города и районы, и может изменять эти доли произвольно из года в год. Ограничить этот произвол призван закон “О финансовых основах местного самоуправления”, разработанный в Государственной Думе. Основная идея этого закона заключается в том, что определенные “дозы” централизованной финансовой “подпитки” (т. е. доли отчислений от федеральных налогов) закрепляются за местными бюджетами на постоянной основе. Это позволит несколько стабилизировать местные финансы, сузить возможности манипулирования со стороны региональных администраций. Но в целом надо признать, что никакой закон не сможет сам по себе породить в

стране жизнеспособного института местных финансов, основанного на собственности и доходах населения. До тех же пор, пока этот институт не будет создан, сохранится слишком прямая и жесткая зависимость местного самоуправления от государства с одной стороны и общего экономического положения страны - с другой. А это значит, что огромное число местных сообществ еще долго будет балластом на шее государства, вместо того, чтобы выступать в роли его “спасательного круга”. Впрочем, возвращение к централизации на дотационных территориях отнюдь не решит проблемы, а скорее загонит ее в тупик: балласт останется балластом, а перспектива постепенного превращения его в спасательный круг будет утрачена безвозвратно.

3. Проблема крупных городов. Согласно закону местное самоуправление осуществляется во всех городах России безотносительно к численности их жителей. Исключение из этого правила было сделано совсем недавно и касается только Москвы и Санкт-Петербурга (им было позволено не создавать общегородских органов самоуправления). Между тем, смысл понятия “самоуправление” явно стирается, когда мы имеем дело с организацией власти в каком-нибудь городе-миллионнике. Власть в крупных городах отчуждена от населения примерно в той же степени, что и в субъекте федерации, а то и в небольшом государстве. Лучшее подтверждение этому тезису - практика назначения мэрами городов глав администраций в районах. Действительно, назначенный администратор не отвечает ни одной характеристике, применимой к понятию “самоуправление”. Во взаимоотношениях с населением он - обыкновенный чиновник. По-видимому, в применении к крупным городам следовало бы ввести термин “муниципальное управление, насытив его особым законодательным содержанием, отличным от того, которое связано с местным самоуправлением как институтом, максимально приближенным к населению. Отсутствие подобного разграничения в нынешнем законодательстве приводит к необходимости подходить с одинаковыми мерками к небольшому поселку и огромному городу, что делает законодательное регулирование вопросов

самоуправления заведомо неадекватным. “Окологосударственный” характер управления в крупных городах может быть частично компенсирован созданием самоуправляющихся сообществ на внутригородских территориях. Этого можно достигнуть двумя путями: либо разрешив районам (округам) получить статус муниципальных образований, либо стимулировать развитие органов территориального общественного самоуправления (ТОС). Но сама идея - получить на городской территории практически независимые от них властные органы устрашает как мэров, так и депутатов городских собраний. В этих условиях интенсивного развития ТОС является чуть ли не единственным способом преодоления дефицита местной инициативы, свойственного крупным городам.

4. Неурегулированность отношений между районом и находящимися на его территории поселками (городами) - проблема, высвечивающая одно из самых кричащих несовершенств российского законодательства о местном самоуправлении. Согласно закону поселок районного значения может быть наделен статусом муниципального образования на тех же основаниях, что и сам район. В то же время закон исключает иерархическую соподчиненность районного и поселкового звена. Принцип полной самостоятельности муниципальных образований по отношению друг к другу есть вещь, характерная для многих стран. Но в большинстве этих стран существует четкое разделение функций между общинами и округами (районами, уездами и т.п.), а значит и разделение доходных источников. В российском законодательстве принцип самостоятельности не подкреплен разделением функций. Таким образом, в рамках закона оказывается невозможным закрепить полноценную доходную базу ни за поселком, ни за районом. Выходом из этого противоречия может быть либо прямое нарушение закона, приводящее к упразднению одного из этих уровней самоуправления, либо добровольный отказ одного из уровней (чаще всего поселкового) от своих законных прав (например, бюджетных). Альтернатива перечисленным вариантам - безысходный конфликт между администрациями района и поселка. Легитимный способ избежать этой

альтернативы заключается в следующем: необходимо сделать некоторые изъятия из принципа самостоятельности органов самоуправления. А именно: в финансовых вопросах (таких, например, как разделение доходных источников), может допускаться известная подчиненность поселков району.

5. Резкий переход от унитарного государства к федеративному обернулся чрезмерной концентрацией полномочий на региональном уровне. Этой тенденции, чреватой "растаскиванием" единого государства, предлагается противопоставить местные сообщества, которые готовы стать союзниками федерального центра. Доказательством тому служит разное отношение органов местного самоуправления и региональных властей к Конституции и федеральным законам. Первые всегда апеллируют к общероссийским законам, вторые - к региональным. Сильное сопротивление местному самоуправлению наблюдается в субъектах Федерации, руководители которых не склонны исполнять российское законодательство. Например, в Удмуртии поправные права местного самоуправления удалось восстановить только благодаря вмешательству Президента РФ.

В настоящее время затрагивается и освещается много аспектов становления и развития местного самоуправления, но, на мой взгляд, одна из проблем, в которую мы в последние полтора года постоянно "утыкались", связана с разрешением вопросов территориальных основ местного самоуправления.

Напомним, как решался этот вопрос в федеральном Законе "Об общих принципах..." Было введено понятие "муниципальное образование", которое определялось как "городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория", в пределах которой осуществляется местное самоуправление и имеются его атрибуты. И, если буквально читать эту норму Федерального закона, получается, что муниципальное образование — это "населенная территория", иными словами, — "территория".

Хотелось бы обратить внимание, что в этой части есть некоторое расхождение с Гражданским кодексом. Гражданский кодекс говорит, что муниципальная собственность принадлежит муниципальному образованию. Получается: стол принадлежит куску земли, если буквально читать вот эти две нормы. Они не увязываются. Но я хотел бы остановиться не на этом.

При решении вопроса о территориальных основах местного самоуправления, о границах муниципальных образований, необходимо учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых. В статье 131 Конституции РФ закрепляется, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Это означает, что преимущество отдается городским и сельским поселениям — городам, селам, деревням, поселкам и т.п.

Именно в них люди начинали жить; территории таких поселений образовывались естественным путем. Этот уровень поселений является наиболее приближенным к земле, населению (естественным поселениям). Такой подход получил название поселенческого принципа создания муниципальных образований. Однако Конституция РФ допускает возможность создания муниципальных образований в границах иных территорий. Например, сельских районах, сельских округах. Эти территориальные образования возникали искусственным путем по решению “сверху” для налаживания управленческих связей.

Во-вторых. Из анализа статей 5, 11, 12, 73, 77, 131 Конституции Российской Федерации следует, что органы власти на уровне субъекта Российской Федерации — еще органы государственной власти, органы власти на уровне естественных поселений — уже органы местного самоуправления. А органы какой власти в промежуточных звеньях? Конституция не дает однозначного ответа на вопрос, где начинается уровень местного самоуправления и где заканчивается уровень государственной власти. Но в соответствии с 77 статьей Конституции РФ формирование системы органов

государственной власти субъекта Российской Федерации находится в исключительном ведении субъекта Российской Федерации.

В-третьих. Существующая система административно—территориального устройства субъектов РФ предполагает наличие двух, а иногда и трех уровней административно-территориальных единиц. В соответствии со статьей 6 федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города. Иными словами, не допускается подчинение одного муниципального образования другому.

В-четвертых. Вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации находятся в их исключительном ведении. Представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут решать эти вопросы самостоятельно без согласования с кем бы то ни было. В соответствии с 12 статьей федерального Закона “Об общих принципах...” изменение границ муниципальных образований производится решением представительного органа государственной власти субъекта с обязательным учетом мнения населения соответствующей территории. Население может выразить свое мнение, например, на референдуме. Отсюда следует, что границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований.

В-пятых. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Отсутствие муниципальной собственности или местного бюджета не является препятствием для создания муниципального образования.

На формирование муниципального образования влияют особенности территорий. Так, могут быть приграничные территории, территории закрытых административно-территориальных единиц (военные городки и т.п.). В ряде регионов существуют общины коренных малочисленных народов (например, в Хабаровском крае, Республике Якутия и других регионах). В этом случае формирование муниципальных образований также обладает рядом особенностей.

Все территории могут быть условно разделены на городские и сельские. Каждая территория обладает своими особенностями, которые влияют на порядок создания муниципальных образований. Характеризуя городские поселения, следует отметить, что выделяются города с наличием внутреннего деления (районы в городе) или без такового. В последнем случае речь идет о небольших городах. Например, в Новосибирской области город Новосибирск делится на 10 районов в городе. А город Бердск или Обь не имеют районного деления. В зависимости от численности населения можно выделять большие города (например, Москва, Хабаровск, Новосибирск), средние города (например, Ангарск), малые города (например, Урюпинск); в зависимости от взаимоотношений с вышестоящим уровнем выделяют города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), республиканского, областного или краевого значения (например, Ижевск, Новосибирск, Хабаровск), города районного значения (например, Бердск, Артем); в зависимости от функциональной направленности можно выделять курортные города, города — научные центры (наукограды), города-здравницы и т.п.

Города Москва и Санкт-Петербург обладают огромной спецификой, поскольку являются городами федерального значения, то есть субъектами Российской Федерации. Поэтому, с одной стороны, в границах этих городов существуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, с другой — население не может быть лишено права на местное самоуправление в границах той же территории. В соответствии с 12 статьей федерального Закона “Об общих принципах...” вопросы об образовании, объединении,

преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города. В этой же статье закрепляется, что в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Говоря о местном самоуправлении в границах территорий сельских районов, следует отметить, что возможно выделение трех типов сельских районов, обладающих своей спецификой:

1. Однородный район, представляющий собой совокупность небольших городских и сельских поселений. В этом случае территория является достаточно однородной и проблем с формированием муниципального образования, как правило, не возникает.

2. Район, на территории которого расположен город районного значения. В этом случае получается, что в рамках одного муниципального образования существует другое муниципальное образование и надо ставить вопрос о разделе муниципальной собственности, бюджете и т.п. Но существующая система связей привела к тому, что вся инфраструктура сосредоточена в райцентре и фактическое разделение представляется очень затруднительным.

3. Район, на территории которого расположен город областного или республиканского значения. Эта модель похожа на предыдущую, но инфраструктура рассредоточена и возможно практическое разделение двух муниципальных образований.

В разных частях России существуют разные подходы к решению вопроса о территориальных основах местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации подходят к решению этого вопроса не одинаково, исходя из своих

региональных, экономических, исторических, политических и иных особенностей. Существуют такие варианты.

1. Муниципальными образованиями являются только естественные городские и сельские поселения. Эта модель наиболее отвечает сути местного самоуправления. Но реальное количество муниципальных образований на территории одного субъекта Российской Федерации может быть очень большим. Так, например, в границах Новосибирской области их образовалось бы 1700. При этом, все муниципальные образования должны обладать такими атрибутами муниципального образования, такими как выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность, местный бюджет и другими.

2. Существующая система двух или трех уровней территориального деления субъекта Российской Федерации упраздняется. Создаются новые территориальные образования, которые являются чуть более крупными, чем сельские поселения, но чуть более мелкими, чем сельские районы. Эта модель реализована в Ленинградской области (волости), Московской области (сельские округа) и в ряде иных регионов.

3. Местное самоуправление осуществляется в границах сельского района (искусственного образования) или города, имеющего деление на районы в городе; районные в городах администрации, администрации сельских поселений рассматриваются как структурные подразделения районной или городской администрации. Эта модель применяется в большинстве крупных городах, в ряде районов Омской области, на других территориях. Разновидностью этой модели в сельской местности является формирование на уровне сельсоветов, поссоветов внутрирайонных муниципальных образований. Этот подход закреплен в Алтайском, Приморском краях.

3. Вводятся два уровня местного управления — местное государственное и местное самоуправление. В рамках этой модели на уровне сельских районов и городов областного значения создаются территориальные органы государственной власти, подчиняющиеся органам государственной власти

субъекта Российской Федерации. Эта модель реализована, например, в Республиках Удмуртия, Карелия, Алтай, в Новосибирской области, Ставропольском крае.

Возможно выделение иных моделей, либо создание новых на базе рассмотренных вариантов.

Наибольшее количество сложностей возникает при определении границ муниципальных образований в сельской местности. Все чаще пытаются создать два уровня органов государственного управления. Либо этот вариант изначально предусматривается уставом соответствующего субъекта РФ (Новосибирская область, Ставропольский край), либо вводится дополнительно (Свердловская, Омская области). Это связано с невозможностью разорвать сложившиеся управленческие связи, перестроить существующую инфраструктуру, а также рядом иных обстоятельств.

Хотелось бы сказать несколько слов по поводу Свердловской области. Все чаще говорят, что в Свердловской области посредством создания параллельных госструктур как бы ликвидируется местное самоуправление. Это не так. Область просто поделена на шесть управленческих округов. Она занимает территорию двух Венгрий или Чехии и по всем законам самостоятельно определяет модель управления субъекта Федерации. Какой-то единой модели управления — рязанской, свердловской или красноярской — в природе просто нет и быть не может. Управленческие округа — это государственная структура. Наряду с ними существуют 72 муниципальных образования. И это абсолютно разные вещи. Это первое.

Второе. Не разделены и в принципе нельзя разделить функции местного самоуправления и государственного управления. Вокруг этого возникает очень много вопросов. Допустим, утилизация отходов, здравоохранение, образование и т.д. Как это все поделить? Я думаю, что только долгая практика при нормальной, стабильной политической системе может определить, как у нас по факту получится.

Если говорить, что административно-территориальные границы могут не совпадать с границами муниципальных образований, распространяется ли это на административные границы между субъектами Федерации? Допустим, ногайское население, проживающее в Дагестане, в Ставропольском крае, в Чечне, в Карачаево-Черкессии компактно, но разделенное административными границами, захочет образовать ногайское муниципальное образование, что в этом случае делать?

Действительно, ситуация, на мой взгляд, трагическая, потому что все-таки за рамки границ субъекта мы выйти никак не можем. Здесь нужно изначально создавать два муниципальных образования в разных субъектах. В примере их четыре, и если они хотят объединяться, можно как-то передавать полномочия друг другу, но все равно границы субъектов вы не преодолеете.

Надо заметить, что граждане России, компактно проживающие, могут по собственному желанию организовать муниципальное образование в любом населенном пункте, вне зависимости от количества проживающего там населения. Поэтому, если вы понимаете, что вы идете на нарушение Конституции и ограничение прав граждан, вы можете, конечно, увеличивать и плодить количество моделей. Может быть, это рационально с какой-то там финансовой точки зрения, но в правовом отношении бессмысленно.

Действительно, муниципальным образованием может быть любая территория, в том числе территория, где компактно проживают определенные народы. Проблем здесь особых я не вижу. Проще всего сохранить старое территориальное деление и ничего не менять, допустим, не вводить в волости сельские округа, как это делается в ряде регионов. Допустим, у нас в Сибири и на Дальнем Востоке старое деление как-то привлекательнее. Поэтому начинают собирать и то, что сейчас предлагается.

В областную Думу приходит масса обращений из тех муниципальных образований, которые оказываются лишенными этого статуса. Идет процесс как бы упразднения этих муниципальных образований без учета мнения населения. Это происходит и в Московской области, и в Новосибирской

области, и в Ставропольском крае и так далее. Очень много возникает судебных дел, и налицо непонимание этих проблем органами прокуратуры. Мы исходим из того, что границы муниципальных образований существовали на момент принятия старого закона о местном самоуправлении. Там были выборные органы, муниципальная собственность, местный бюджет. А после принятия закона “Об общих принципах...” началось совершенно незаконное упразднение муниципальных образований законами субъектов.

Вопросы границ муниципальных образований — это, наверное, все-таки прерогатива субъектов Федерации или тех муниципальных образований, которые существуют. Конечно, здесь не две и не три модели. Моделей организации местного самоуправления на различных территориях гораздо больше. Возьмем тот же Люберецкий район. На территории Люберецкого района находится город Люберцы, город областного подчинения, который выведен за пределы района. Всего в Люберецком районе 5 самостоятельных муниципальных образований, хотя основой местного самоуправления, на мой взгляд, должно было стать базовое образование — район. В пределах этих муниципальных образований есть свои образования. Они прекрасно действуют в полном соответствии с федеральным Законом “Об общих принципах...”

Действительно, местное самоуправление должно было бы в новом его виде осуществляться на всех тех территориях, на которых оно осуществлялось и до реформы местного самоуправления. Но в прежнее время территории низшего уровня были лишь формально самоуправляющимися. На самом деле, как мы прекрасно знаем, они были управляемыми. А при новых полномочиях и функциях они должны становиться реально самоуправляющимися. И здесь возникает коллизия реальной жизни и закона, права. Реально самоуправляться деревни не могут, за редчайшим исключением. Сельсоветы — где как: где-то — могут, где-то — не могут. Если есть какая-то налоговая база, кадровый потенциал, некоторая собственность — могут, и если население изъявит такое желание, запретить этого никто не вправе. Но в принципе, в Новгородской области найден оптимальный вариант для такого рода регионов, где нет

крупных населенных пунктов, которые претендовали бы выделиться в самостоятельные муниципальные образования. И поэтому образуется единая районная структура. Сейчас, как правило, наиболее оптимально функции местного самоуправления могут исполняться на уровне города как единого целого и на уровне района как единого целого. Но есть исключения. Есть город Дзержинск, есть город Люберцы и другие, которые имеют необходимый кадровый потенциал, у них там сильный лидер, сильная команда, есть некоторая налоговая база, и никто не может им запретить стать муниципальным образованием, если они сделают такую заявку, например, приняв свой устав. Никаким законом, ни региональным, ни федеральным этого не отменить. Поэтому, действительно, жизнь должна поправлять то, что сейчас в первоначальном варианте у нас недостаточно практично осуществляется.

Безусловно, есть правовые основания выделиться и самому мелкому селу. Но вот, например, опыт Нижегородской области показывает, что это нецелесообразно. Ряд районов стали едиными муниципальными образованиями, уставы приняли. А другие стали многослойными.

Местное самоуправление это - разновидность власти, которая формируется выборным путем и осуществляется в компактных (с точки зрения территории и численности населения) сообществах, с целью оказания их населению коммунальных и социальных услуг, а также частично осуществляется самим населением; минимально отчуждена от населения, зависима от бюрократической иерархии государства, и максимально ответственна перед населением, использует его инициативу в качестве управленческого ресурса.

Существуют три фундаментальные особенности, определяющие специфику российского самоуправления в контексте мировой практики.

1. Оно отделено от органов государственной власти. Это следует из Конституции, в которой сказано (ст. 12), что “Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.” Ничего подобного мы не встретим в практике других стран. В Германии, например, коммунальное самоуправление считается частью исполнительной ветви государственной

власти, хотя и организованной иначе, чем государственная структура. В США отсутствует четкое вычленение власти местных общин из общей системы государственной власти штатов. Трудно предположить, чем руководствовались авторы соответствующего положения российской Конституции, предоставившего местным властям столь неслыханную в остальном мире свободу. Прямым следствием Конституции является невозможность создания в России института профессионального надзора за деятельностью местной власти, подобного тому, который осуществляется в ФРГ. Следовательно, государство не может вмешиваться, когда считает те или иные управленческие решения местных властей нецелесообразными. Спектр возможностей воздействия государства на органы самоуправления в России не выходит за рамки чисто правового (прокурорского и судебного) контроля. Подобный перекося в сторону чрезмерного муниципального либерализма может создать благоприятную среду для коррупции в местных органах власти и в конечном счете привести к дискредитации самой идеи местного самоуправления. Избежать этой опасности можно, если не связывать себя узкодогматическим толкованием 12-й статьи Конституции. В самом деле говоря о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, Конституция отнюдь не утверждает, что самоуправление отделено от государства и тем самым свободно от подчинения законам, выражающим волю последнего. Это означает, что через посредство законов государство может накладывать на органы местного самоуправления определенные обязанности и ограничения, а также контролировать его деятельность, в том числе возлагая контрольные функции на те или иные государственные органы. Искусство законодателя в области муниципального (права) состоит в том, чтобы предусмотреть такие механизмы контроля, которые с одной стороны предотвращали бы самодискредитацию местной власти, а с другой - не давали региональному руководству дополнительных рычагов давления на муниципалитеты.

2. Местное самоуправление в России - порождение федеральной власти. В постановлениях Верховного Суда США можно встретить максимум о том, что местные общины являются “креатурами штатов”. По этой причине деятельность общин регулируется исключительно законодательными актами штатов. В Конституции ФРГ присутствуют только общие положения о гарантиях для коммунального самоуправления, а основные законодательные акты, регулирующие его деятельность, вырабатываются на уровне земель. Из ряда федеративных государств Россию выделяет то обстоятельство, что местное самоуправление является здесь креатурой федерации. На долю ее субъектов фактически приходится лишь конкретизация и уточнение федеральных законов в области самоуправления. Недавно эта “кровная связь” между самоуправлением и федеральным центром получила дополнительное подтверждение: вступил в силу закон “О гарантиях конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, а также ряд поправок в другие законы, благодаря которым федерация получила право гарантировать соответствующие права в отсутствие необходимых актов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

3. Неадминистративный тип подчинения муниципальных образований субъектам федерации. В этих словах обозначена суть “муниципальной революции”, свершившейся в российских регионах с принятием закона о местном самоуправлении. Во взаимоотношениях регионов с муниципальными образованиями на смену прямому административному контролю пришло положение, при котором контроль может носить только политический и правовой характер. Место прямой субординации, основанной на схеме приказ-подчинение, заняли отношения правовой зависимости, при которых воздействие региональной администрации на самоуправляющиеся единицы ограничено исключительно рамками закона. В своих основных чертах эта новая схема воспроизводит взаимоотношения федерального центра с субъектами федерации в масштабах России. Привычная административная ментальность региональных руководителей была таким образом подвергнута суровому

испытанию. Очень быстро освободившись от тех элементов данной ментальности, которые были связаны с подчинением вышестоящим центральным властям, многие из них были неспособны отказаться от административного мышления в отношении нижестоящих органов власти. Этим объясняется резкое сопротивление, оказанное идее местного самоуправления в ряде регионов и продиктованное неспособностью региональных элит использовать новые рычаги управления регионом, а именно: сосредоточить в своих руках законодательную инициативу, параллельно добиваясь через суд неукоснительного выполнения выгодных им законов. “Революционная” ломка привычной системы властных отношений спровоцировала в ряде регионов нечто вроде “контрреволюции”, выразившейся в попытке губернаторов отнять полномочия у должностных лиц самоуправления.

Органы самоуправления решают местные задачи в целом эффективнее, чем это делают структуры государственной власти, формируемые региональными администрациями сверху. Секрет эффективности довольно прост. Чем демократичнее способ формирования власти в самом низу, тем легче ей подключить к решению местных задач творческий потенциал разнообразных социальных и профессиональных групп населения. Знанием местной специфики в большей мере обладают должностные лица, выдвинутые самим местным сообществом. В результате налоги собираются муниципальными образованиями в целом лучше, чем субъектами федерации и федеральной властью. В условиях жесточайшего экономического кризиса оказывается чрезвычайно ценной способность самоуправления задействовать неэкономические стимулы хозяйственной деятельности. Например, путем привлечения населения к благоустройству территории, ремонту жилого фонда, охране общественного порядка и т. д. Кроме того, у избранного руководителя инициатива скована в гораздо меньшей степени, чем у назначенного. А это значит, что его шансы изменить ситуацию на вверенной ему территории несколько выше.

Ответственность меняет своего адресата. Чиновник, назначенный управлять сверху, несет ответственность перед своим руководством и стремится угодить в первую очередь ему, и только во вторую - жителям территории, на которой он управляет. Дай Бог, чтобы интересы вышестоящего органа совпадали с интересами жителей данного района (поселка, города). А если не совпадают? А если, например, этот район отличается от большинства территорий данного региона своими особыми интересами (экологическими, социальными и т. д.)? Назначенец скорее всего на эти расхождения обращать внимание не будет. Зачем ему из-за этих “пустяков” ссориться с начальством? Другое дело - руководитель, избранный населением. Хорошие отношения с властями региона ему тоже нужны, но лишь в той мере, которая необходима для защиты интересов людей, его избравших. Они-то и являются его главным и непосредственным “начальством”.

Самоуправление в “чистом” виде не просто близко к жителям местных сообществ, а почти тождественно им, так как реализуется через непосредственные формы его волеизъявления: референдумы, сходы, конференции и т. д. В опосредованном виде самоуправление реализуется через выборные органы сообществ. Она дает о себе знать еще в период избирательной кампании будущего мэра и депутатов. На местных выборах главную роль играет не столько предвыборная реклама (гораздо более важная на выборах в органы государственной власти), сколько непосредственный контакт кандидата с избирателем лицом к лицу. В интересах избранных руководителей - сохранить этот контакт на весь срок их полномочий. Государственный чиновник подходит к населению как к совокупности статистических категорий. Подход муниципального деятеля к гражданам более индивидуализирован. Принимая управленческие решения, он имеет ввиду не безликие категории граждан, а жителей конкретных домов, учеников конкретных школ, пациентов вполне определенных поликлиник. Это означает, что он живет в режиме повседневного личного общения если и не со всеми гражданами, то по меньшей мере с активистами жилищных товариществ,

директорами школ, главврачами поликлиник. Местное самоуправление в большей степени нежели госструктуры восприимчиво к интересам и инициативам общественных организаций и самодеятельных групп, - более мобильно в вопросе передачи своих отдельных полномочий таким самоорганизующимся группам. Местное самоуправление отличается от государственного управления своим более адресным и конкретным характером. Но адресность и конкретность - это и есть параметры, определяющие качество коммунальных и социальных услуг населению. Тех самых услуг, с которыми так плохо справляется государство.

3.4. Опыт деятельности муниципальных образований в Удмуртской Республике: некоторые особенности

Подводя итоги всему вышесказанному, хотелось бы рассмотреть деятельность муниципальных образований на конкретном примере Удмуртской Республики, в которой, как и практически в любом другом субъекте Российской Федерации, проблем достаточно.

Так, например, 29 мая 2003 г. на сессии Госсовета УР были приняты коэффициенты и величина базовой доходности для закона "О едином налоге на вмененный доход для определённых видов деятельности". После того, как эти данные были опубликованы в печати, в комитеты профсоюза сразу же стали поступать предложения от членов профсоюза и просто граждан связанных с предпринимательством. Основные претензии к закону заключались в его односторонности - в нём ни коим образом не были представлены права граждан на социальную защиту, цифры, принятые в законе, далеки от реальных, противоречия с существующим законодательством и т.д. Актив Профсоюза сразу же включился в работу, но с первых же дней стало ясно что конструктивного подхода ожидать не приходится, ни встречи с разработчиками закона (ГНИ, Минторг, Пенс.фонд Медстрах, Комитет по

поддержке предпринимательства при правительстве УР), ни организация встреч с предпринимателями ни что не дало результатов...

Величина базовой доходности, взятая за основу в законе, значительно ниже тех, что приняты в других регионах. Это и послужило причиной волнений произошедших, 1 июля 2003 года на улицах города Ижевска и всей Удмуртской республики. Несмотря на все усилия лидеров профсоюза, возмущённые предприниматели перекрыли ул.Ленина , ул.Пушкинскую. Прошли акции протеста в городах Сарапул, Воткинск, Глазов.

На встрече с правительством УР было принято решение о создании рабочей группы, в состав которой вошли ведущие специалисты и чиновники МинТорга УР, Пенсионного фонда УР, ГНИ УР , МВД УР , МедСтраха УР и представители профсоюза.

Предприниматели с Сенной отправились на Пушкинскую, к мэрии с той же целью - перекрыть движение.

Бастующая толпа скандировала: «Долой налог!» Здесь, разговаривая с торговцами, мы слышали, на наш взгляд, довольно разумные предложения.

Первое. Никто не против налогов, но они должны быть реальными. Если верить предпринимателям, то в соседних областях единый налог платится в размере 250-300 рублей в квартал.

Второе. Много недовольств у наших предпринимателей вызывает плата за торговое место. На некоторых рынках она составляет от 700 до 1,5 тыс. рублей, причем деньги надо платить за месяц вперед и нет никакого механизма их возврата в том случае, если предприниматель по той или иной причине не вышел на работу. Альтернативный рынок? Да, с этим предприниматели вполне согласны. Как согласны и с ежедневной платой за место.

Третье. Нам показалось вполне разумным предложение предпринимателей о взимании платы за торговое место через сберкассы. А почему бы нет? Какая-то сумма пойдет на содержание территории рынка, со всего остального можно пополнять местную казну.

2 июля накал страстей поутих. Предприниматели и Правительство УР сели за стол переговоров. В течение двухнедельного тайм-аута рабочая группа, в которую вошли представители министерств и ведомств, объединений предпринимателей, постарается найти соломоново решение проблемы единого налога. Иными словами, закон отменен не будет. Одновременно будет рассмотрен вопрос о стоимости торговых мест. Кроме этого, намечена проработка так называемых косвенных налогов, которые предприниматели отчисляют СЭС и другим контролирующим инстанциям.

Предприниматели считают их неверными и явно завышенными.

В течение всего этого периода предприниматели могут обращаться в свои объединения, Комитет по поддержке и развитию малого бизнеса, администрации городов и районов. Никаких штрафных санкций к предпринимателям за это время применено не будет.

Достаточно широкий отклик в средствах массовой информации получило и дело о строительстве в Воткинске завода по уничтожению баллистических ракет. Напомню вкратце его историю. По договору СНВ-2 Россия должна ликвидировать 916 баллистических ракет СС-24, СС-25 и СС-Н-20. На объекте в районе Воткинска планируется сжигать около 6 ракетных двигателей в неделю, процесс горения которых длится от 3 до 6 минут. После ликвидации этого арсенала на заводе предполагается уничтожать ракеты с истекшим сроком боевого дежурства. Американская сторона заявляет о своем участии в проекте в течение пяти лет, но это очень не устраивает наших специалистов, так как эксплуатация комплекса рассчитана на 20-летний период.

Не утихают споры о вреде и пользе воплощения подобной идеи на воткинской земле. Спор вокруг воткинского референдума продолжается уже полгода: после того как Верховный суд Удмуртии оспорил решение воткинского суда о правомочности этой затеи, мэр Воткинска Валерий Фридрих направил председателю высшей судебной инстанции республики ходатайство, с тем чтобы тот рассмотрел в качестве надзора сей вердикт. В июле был получен ответ, выражавший согласие с решением республиканской

судебной машины, и теперь аналогичная воткинская петиция ушла в Верховный суд России. Вопрос, куда повернется дышло наших законов на этот раз, имеет принципиальное значение как для противников, так и для сторонников строительства завода: если законность референдума удастся доказать, он будет иметь прямую юридическую силу, запрещающую возведение объекта в данном месте. Здесь в действие вступают конституционные нормы, которые указывают на обязательность признания народного волеизъявления. Однако несовершенство российского законодательства позволяет играть на противоречиях. Так, сторонники уничтожения ракет в Воткинском районе утверждают, что власти города выскочили за пределы своей компетенции: строительство объекта связано с выполнением международных обязательств России, поэтому местное недовольство тут не указ. И вообще, муниципальная власть не имеет право выносить на референдум определенные вопросы, относящиеся к области экологии, безопасности и охране здоровья населения, за исключением тех случаев, когда какой-то субъект федерации делегирует эти полномочия местной власти, как это сделано в Москве, Саратовской, Пермской и Ростовской областях. В Удмуртии такого пока нет. С другой стороны, в законе об общих принципах организации местного самоуправления сказано, что обеспечение санитарного благополучия и охраны окружающей среды относится к местной компетенции. Двойкость сквозит даже в ответе председателя Центризбиркома РФ, адресованного депутатам Воткинской гордумы: "Учитывая, что базу по утилизации ракет намечается разместить в восьми километрах от города Воткинска, вне границ данного муниципального образования, то проведение референдума в городе Воткинске считаю нецелесообразным. Вместе с тем решение о возможности или невозможности проведения местного консультативного референдума по указанному вопросу входит в полномочия представительного органа местного самоуправления". И здесь в республике начинается "пограничный спор". Оппоненты Валерия Фридриха уверяют: по санитарным нормам Воткинск находится далеко за пределами санитарно-

защитной зоны объекта утилизации, которая должна составлять 2-3 километра (до черты города их 4,5). Однако градостроительный кодекс 2002 года определяет размеры зеленой зоны в зависимости от численности жителей того или иного населенного пункта, которая в данном случае должна составлять 10-12 километров, а нормативы гражданской обороны и вовсе отодвигают площадку по уничтожению ракет на 25 километров от Воткинска. Причем зеленая зона города была отмечена постановлением Совета министров СССР еще в 1948 году, которое никто не отменял. Правда в некоторых суждениях ошибочно называется 1943 год и все увязывается с военным положением. Еще один аргумент против правомочности воткинского референдума состоит в том, что волеизъявляться должны были не воткинцы, а население района. Но здесь всплывает интересная история. Дело в том, что в Воткинском районе, как и в городе, была создана инициативная группа, собравшая в пользу проведения референдума 4 тысячи подписей, вместо положенных 850. Однако, по протесту прокурора, эта группа была снята с регистрации, хотя такая процедура должна проводиться в судебном порядке. Официальная мотивация отказа: вопросы референдума выходят за рамки полномочий районной администрации. Вторая инициативная группа решила выйти на референдум с предельно конкретной формулировкой вопроса: "Согласны ли вы с выделением земель для строительства объекта по уничтожению твердотопливных ракетных двигателей в вашем районе?" Но пока вопрос о районном референдуме повис в воздухе.

Очень широкую известность в свое время получило так называемое «Дело о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 2000 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", к настоящему моменту ставшее едва ли не хрестоматийным примером серьезного нарушения Федерального законодательства и ущемляющее права местного самоуправления в Удмуртской Республике.

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Президента РФ и группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, а также жалоба

группы граждан, проживающих в городе Ижевске, на нарушение их конституционного права на осуществление местного самоуправления.

После рассмотрения данного дела, Конституционный Суд РФ установил, что Законом Удмуртской Республики от 17 апреля 2000 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), определенных статьей 74 Конституции УР, а также районов в городах (абзац 5 части первой статьи 2); при этом сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов считаются территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление (часть четвертая статьи 7).

Стороны, направившие запросы в КС РФ, считают, что данные положения Закона УР, а также производные от них и конкретизирующие их положения других статей закона выходят за рамки компетенции субъектов РФ, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления.

В рассматриваемом Законе предусмотрено, что он определяет систему органов государственной власти в УР в соответствии с Конституцией РФ, Конституцией УР и Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти УР.

В то же время согласно Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2). Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации

представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

Предусматривая изменение уровня муниципальных образований, законодатель УР должен был учесть, что ранее, в соответствии с Законом УР от 27 января 1994 года "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" районы и города республиканского подчинения уже были наделены статусом муниципального образования и в них сформированы выборные и другие органы местного самоуправления. Статус и полномочия этих органов определяются в соответствии с Конституцией РФ законом, который вправе принять Удмуртская Республика. Но реализация этого статуса и этих полномочий осуществляется посредством волеизъявления граждан, которые проживают на соответствующих самоуправляющихся территориях и которые посредством выборов сформировали выборные органы муниципальных образований на конкретный срок, тем самым реализовав гарантированное им Конституцией РФ право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем выборов, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2).

Конституционный Суд признал содержащееся в части третьей статьи 1 оспариваемого Закона УР положение о том, что Государственный Совет УР самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике соответствующим Конституции РФ.

Заключение

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

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

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

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

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

4) серьезная забота МСУ – проблема управленческих кадров. Большинство ответственных должностных лиц местной администрации единолично назначает ее глава, так сказать, по своему вкусу. А вкусы бывают очень разные и не всегда служат верным критерием для назначения честных и высокопрофессиональных администраторов. Поэтому надо бы приветствовать участие постоянных депутатских комиссий в предварительной апробации кандидатов на административные должности. Не изобретая велосипеда, полезно было бы учесть и опыт западных демократий, где конкурсная система замещения должностей, контракты со служащими, механика предварительного отбора нескольких кандидатов, обладающих необходимыми качествами, для представления их руководителю, пользующемуся правом назначений, отработывались и внедрялись десятилетиями.

5) стабильность – мечта нашего времени. Ее так не хватает и российскому МСУ. Министерства и ведомства, краевые и областные власти, органы управления республик вновь и вновь атакуют, проявляя централистские устремления. Еще кое-где маячит признак демократического централизма. МСУ предстоит овладеть средствами судебной защиты от таких посягательств, научиться проявлять характер в отстаивании своих положенных по закону прав, интересов местного населения.

6) чем демократичнее способ формирования власти в самом низу, тем легче ей подключить к решению местных задач творческий потенциал разнообразных социальных и профессиональных групп населения.

7) Считаю возможным вспомнить старые добрые доперестроечные времена, когда органами МСУ (Советами) был задействован общественный потенциал и энтузиазм населения – то, что мы сегодня называем неэкономическими методами принуждения: уборка территории, охрана общественного порядка и т.д.

8) уметь сохранять контакт с населением не только в предвыборное время, а на весь срок полномочий. МСУ в большей степени, нежели государственные

структуры восприимчиво интересам и инициативам общественных групп, более мобильно.

Делая вывод из всего сказанного, мы можем причислить местное самоуправление к тем ресурсам, на которые нужно делать ставку, решая задачу создания новых механизмов внутренней интеграции и социально-экономического развития России. Особая ценность этого ресурса состоит в том, что он является чрезвычайно динамичным и обладает тенденцией к ускоренному саморазвитию. Представляется, что положительное значение этих характеристик перевешивает те возможные риски, с которыми неизбежно связано интенсивное становление нового для России института.

Список литературы

1. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. - М., 2001. - №1. - С. 120-125.
2. Авакьян С. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. - М., 2000. - №20 - С. 15-17.
3. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - М., 2000. - №2. - с. 3-33.
4. Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Известия вузов. Правоведение. - М., 1993. - №5. - С. 36-44.
5. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. - Ростов-на-Дону, 2000.
6. Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления //СОЦИС. - М. 2001. - №1. - С. 98-110.
7. Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. - М., 1993. - № 11. - С. 14-19.
8. Воронин А.Г., Папин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М.: МОНФ, 2001.
9. Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994.
10. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 2001. - №9. - С. 73-80.
11. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 2000.
12. Дементьев А. О системе Советов и земских учреждений в России: возможные исторические параллели // Государство и право. - М., 1965. - №8. - С. 112-120.
13. Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления // Государство и право. - М., 1993. - № 11. - С. 150-153.
14. Зайцев В., Винокуров Ю. Проверки законности правовых актов местного самоуправления // Законность. - М., 1993. - № 6. - С. 14-20.
15. Исаева М. К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь. - М., 2000. - №9. - С. 33-38.
16. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - М., 1993. - № 2. - С. 14 -22.
17. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Васильев В.И., Петрова

- Г.В., Пешин Н.Л. / Отв. редактор Тихомиров Ю.А. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., 2001.
18. Концепция реформы местного самоуправления в современной России. - Екатеринбург, 1999.
 19. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 1993.
 20. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. - М., 1992. - № 1. - С. 16-24.
 21. Ларькина А.П. Органы территориального общественного самоуправления. - Саранск., 1993.
 22. Легорнев С. Муниципальная собственность как основа реального самоуправления // Жилищное и коммунальное хозяйство. - М., 1993. - № 1. - С. 10-12.
 23. Мартынов М. Самоуправление: панацея или иллюзия? // Ваш выбор. - М., 1999. - № 1. - С. 21-23.
 24. Марченко Г.В. Государственная власть и местное самоуправление // Россия и современный мир. - М., 1999. - № 4. - С. 84-86.
 25. Местное самоуправление. Политологический подход. Сборник статей. Под ред. В.М.Долгова. - Саратов: Саратовский государственный университет, 1994.
 26. Местное самоуправление в России / Аяцков Д.Ф., Володин В.В. и др. - Саратов, 1999.
 27. Местное самоуправление в Российской Федерации: Состояние, особенности формирования, проблемы // Вестник Центральной избирательной комиссии. - М., 2001. - №4 (46).
 28. Местное самоуправление: Теория и практика / Под ред. Г.Люхтерхандт при участии В.Я.Гельмана - М.: Фонд Ф.Науманна, 2000.
 29. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. - М., 1993.
 30. Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. - М., 1992. - Вып. 1.
 31. Панина Е. Возьмем лучшее из опыта земств // Российская Федерация. - М., 1994. - № 17. - С. 22, 24-25.
 32. Панина Е.В. Земское движение - путь к созиданию // Россия и современный мир. - М., 2001. - №2. - С. 33-36.
 33. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2001.

34. Ревенко Л. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": от концепции до реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - М., 1999. - №3. - С. 10-14
35. Савранская О. Правовые основы местного самоуправления // СОЦИС. - М., 2001. - №1. - С. 111-119.
36. Самоуправление: теория и практика: Сб. научн. тр. / Отв. ред. А.А.Безуглов. - М., 1991. - 111 с.
37. Соляник Н. Местное самоуправление: реформа или борьба за власть? // Обозреватель - М., 1994. - №15. - с. 23-28.
38. Стрончина М.Н. Принципы организации местного самоуправления // Вестник государственной службы. - М., 1993. - № 8. - С. 34-37.
39. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // СОЦИС. - М., 2001. - №6. - С. 109-119.
40. Умнова И. Реформируем, реформируем, а движемся назад // Российская Федерация. - М., 1994. - № 21. - С. 28-29.
41. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994.
42. Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь - М., 1999. - №7. - С. 184-217.
43. Шлемин П.И., Фадеев В.И. Местное самоуправление: Российский вариант. Научно-аналитические обзоры. - М.: ИНИОН, 1993.
44. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. - М., 2000.
45. Шугрина Е.С. Местное самоуправление: Понятие и содержание // Право и рынок. - Барнаул, 1994.
46. Шугрина Е.С. Организационно-правовые формы местного самоуправления // Материалы XXXII Международной научно-студенческой конференции. - Новосибирск, 1994. - С. 24-25.
47. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. - Новосибирск, 1999. - 268 с.