

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ САМОБЫТНОСТИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

© 2009 г. О.Ю. Винниченко¹

Для России было характерно еще со времен Петра Великого заимствовать у Западной Европы опыт государственного строительства. Особенно активно это происходило в период так называемых модернизационных рывков начала XVIII, второй половины XIX и начала XX вв. Развал Советского Союза, системный общественный кризис в 90-е годы вновь обусловили поиск моделей развития государственных институтов и общества в целом, что связано с обращением к демократическим ценностям развитых стран мира.

Концепция местного самоуправления, заявленная в Конституции РФ 1993 г., была заимствована в западноевропейских странах. Статья 130 определила, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Статьи 131–133 установили предметы ведения местных органов, порядок изменения границ муниципальных образований, наделения их отдельными государственными полномочиями. Важная черта конституционного статуса муниципальных образований – отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12), возможность включения земли и природных ресурсов в муниципальную собственность (ст. 9). Другими словами, основной принцип конституционной модели самоуправления в РФ – предельная децентрализация местной власти.

Эти положения были конкретизированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.² Статья 6, обозначая компетенцию местного самоуправления, перечисляла вопросы местного значения как полномочия негосударственные. Органы местного самоуправления наделялись собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. В соответствии со ст. 35 Закона формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль над их исполнением осуществлялись органами местного самоуправления самостоятельно. При этом констатировалось, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее допускалось использование административной инфраструктуры местного самоуправления для осуществления государственной политики (наделение муниципальных органов отдельными государственными полномочиями). Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и

государственными должностными лицами не допускалось (ст. 14). Соответственно, в Российской Федерации нашла воплощение не государственная (как в ряде зарубежных стран), а общественная теория местного самоуправления, которая в качестве субъекта местного самоуправления определяла местное население, а в качестве предмета – самостоятельную и под свою ответственность деятельность местного населения по решению вопросов местного значения.

Почему же законодатель избрал именно этот путь? Скорее всего подобное положение вещей можно объяснить особенностями российского общества. Говоря о самобытности России, многие философы выделяют такую черту, как инверсионная логика развития³. Это – форма логики движения мысли в культуре, характеризующаяся быстрым, исторически моментальным переходом от одного полюса дуальной оппозиции к противоположному и обратно. Ей свойственно стремление искать смыслы, не выходя за рамки ранее сложившихся культурных образований. В России это была господствующая логическая форма, особенно в период решения жизненно важных общественных проблем. История нашего Отечества в XX в. знает достаточное количество подобных инверсионных переходов, в ходе которых наиболее ярко проявились склонность к крайностям, отсутствие внимания и интереса к поиску меры в процессе осмысления и выработки решений, слабое критическое отношение к массовому воспроизводству исторически сложившихся стереотипов.

Нельзя не заметить, что современная концепция системы местной власти явно противостоит советской концепции власти. В какой-то степени они являются антиподами. Так, в комментарии к ст. 145 Конституции СССР 1977 г. отмечалось, что местные Советы народных депутатов «являются, во-первых, органами единой государственной власти на местах (а не противостоящими центру органами местного самоуправления), во-вторых, единственными органами государственной власти в каждой данной административной единице»⁴; в то время как муниципальные образования были вынесены за пределы государственных образований и лишены функций государственных органов.

Так, в докладе рабочей группы по вопросам местного самоуправления в Российской Федерации на заседании Государственного Совета РФ в октябре 2002 г. отмечалось, что на уровне органов местного самоуправления произошло сме-

¹ Заместитель директора по научной работе Института государства и права Тюменского государственного университета, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ См.: Ахиезер А.С. Самобытность России как научная проблема // Отечественная история. 1994. № 4–5; Его же. Хозяйственно-экономические реформы в России: как приблизиться к пониманию их природы? // Pro et contra. Т. 4. Три века отечественных реформ. 1999. № 3.

⁴ Конституция СССР: политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 354.

шение властных и хозяйственных полномочий. Это привело к нарушению властной природы местного самоуправления, формированию малоэффективной системы хозяйствования и росту коррупции в муниципальном звене управления⁵. В 2002–2003 гг. специалисты-практики и ученые отмечали, что реформа дает сбой: “в российском обществе все отчетливее проявляется неудовлетворенность тем, как функционирует местное самоуправление. Недовольны и сами муниципальные образования, и субъекты Федерации, а также и федеральная власть...”⁶. Председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. Мокрый высказался еще более определенно: “Перечень проблем говорит о системном кризисе в организации и осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. Не вызывает сомнения необходимость критического анализа государственной политики в данной области, корректировки ее в рамках действующей конституционной модели местного самоуправления”⁷.

Сомнительно, что конституционные положения о местном самоуправлении при доминировании общественного начала могли воплотиться в нашей стране подобным революционным путем в короткие сроки. Даже при беглом взгляде на историческое прошлое российского общества необходимо отметить огромную роль государства при сверхцентрализации государственной власти в течение многих столетий. Государственные институты играли определяющую роль практически во всех существенных трансформациях. Общественные изменения начинались по их инициативе и осуществлялись под их руководством. Эта динамика особенно ярко проявилась начиная с эпохи Ивана Грозного. В России по инициативе государства за короткое время происходили существенные изменения: коренная ломка отношений, социальных, экономических, политических структур (реформы Петра I, второй половины XIX в., 90-х годов XX в. и др.). Революционный характер этих преобразований был обусловлен не только стремлением догнать стремительно развивающийся Запад, но и отсутствием, недостатком гибких механизмов регулирования общественного развития. Недостаточность предпосылок, теории, опыта демократических преобразований компенсировались революционной инициативой государства, которая в большей степени выглядела как ситуационное поведение, своего рода “ответ” на “вызов времени”. Государство-революция действовало методом проб и ошибок, определяя оптимальные формы движения. Как следствие, разрыв линий коммуникаций в обществе (раскол) между государственной властью и обществом, огромное отчуждение культур. Неустойчивость подобных преобразований, недостаточная гарантированность изменений, необходимость маневрирования приводили зачастую к контрреформам. Иными словами, государство в нашем обществе является системообразующим фактором, который определяет состояние и вектор развития российского общества как системы. Не считаться с этим фактом – значит игнорировать очевидное. Характерными социально-политическими характеристиками здесь являются черты патриархального государства: в общественном сознании глава государства расценивается как отец, который знает

чаяния своего народа; государственная опека приводит к социальной пассивности населения, невозможности управлять собой самостоятельно; государственная власть не имеет противовеса в виде действенных общественных организаций и общественной инициативы; неразвитость демократических институтов, правового сознания.

В ходе обсуждения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.⁸ выявились различные подходы к определению концепции муниципальной власти в РФ. Основные разногласия были по поводу оптимального сочетания идеи самостоятельности местного самоуправления и принципа единства государственной и муниципальной власти в условиях федеративного устройства. Ко второму чтению законопроекта законодательные органы субъектов РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации подготовили беспрецедентное число поправок – более 6 тыс. Поступили отзывы из 48 законодательных и 45 исполнительных органов государственной власти 61 субъекта Федерации⁹. В итоге победу одержали сторонники включения муниципальных органов в вертикаль публичной власти. Концепция публичной власти приобрела совершенно иной вид. Первое принципиальное изменение: термин “публичная власть” перестает быть синонимом только термина “государственная власть”. Трансформация понимания публичной власти связана с его расширительным толкованием (включением сюда системы местного самоуправления). Второе изменение носит принципиальный характер: в Законе реализована целостная концепция публичной власти в России, согласно которой она представляет систему из трех равноценных подсистем (уровней) власти. Во-первых, это государственная власть Федерации (федеральная власть); во-вторых, государственная власть субъектов РФ (региональная власть); в-третьих, местное самоуправление (муниципальная власть).

В современном государственном строительстве России реализуется концепция сильного государства, которая отличается от предыдущих моделей государственной силы в российском мышлении своим упором на закон, демократию и свободу. Практика государственного строительства России 2000 – 2007 гг. свидетельствует о реализации многих аспектов из установки Президента РФ на строительство сильного государства. В результате создания федеральных округов, упорядочения отношений с субъектами Федерации, укрепления системы исполнительной власти в центре и в регионах произошли существенные изменения в российской действительности по направлению к стабилизации развития общества. Укреплялась и сама президентская власть: назначение губернаторов Президентом, усиление роли представителей Президента и пр.

При достаточно слабой связи государственных институтов с обществом возникает угроза нового инверсионного перехода, возвращения к авторитарному началу, реализации силового метода в решении государством общественных проблем. Эти опасения основаны еще на одном обстоятельстве. В отечественной и зарубежной юридической науке сложились устойчивые представления о необходимости сбалансированного соотношения и взаимодействия между тремя ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. Настоящее положение дел весьма существенно

⁵ См.: Мокрый В. Развитие в России местного самоуправления как института публичной власти // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 140.

⁶ Фадеев В.И. Рец. на кн.: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С. 44.

⁷ Мокрый В. Указ. соч. С. 140.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ См.: Лаборакина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 147.

отличается от идеала. “Именно исполнительная власть, – считает известный государствовед А.Д. Керимов, – на вершине которой находится правительство, сосредоточивает в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями государственной власти финансовые, материально-технические, технико-технологические, организационные, людские и иные ресурсы”¹⁰.

Построение гражданского общества, его институтов в современной России происходит по инициативе государства и по схеме “сверху – вниз”. Другими словами, государство само себе создает противовес в виде общественных институтов. Эта логика общественного развития была охарактеризована выдающимся российским мыслителем И.А. Ильиным с применением терминологии: “принцип учреждения” (сверху – вниз), “принцип корпорации” (снизу – вверх)¹¹. Идеальный вариант – сочетание этих принципов в государственном строительстве. Только при условии взаимодействия государственных институтов с муниципальными, общественными, наличии сильной вертикали власти, сочетании в государственном строительстве и формировании гражданского общества “принципа учреждения” с “принципом корпорации” можно говорить о наличии сильного, эффективного, социально ориентированного государства. В настоящее время в общественной мысли России есть понимание этой проблемы, но мы еще далеки от идеала.

Несмотря на ограниченность демократических традиций в России, история государственного строительства нашей страны знает периоды массового привлечения общественных органов и организаций к проведению реформ. Таковыми были годы форсированной модернизации страны (1929–1941). При нехватке партийных комитетов для руководства модернизационными процессами, слабости государственных органов руководство страны того времени уделяло большое внимание массовым формам работы местных Советов, созданию общественных органов. Это – сельские ревизионные и налоговые комиссии, сельские общественные суды, товарищеские суды на заводах, секции местных Советов и депутатские группы.

Сельские ревизионные комиссии существовали с 1922 г. на основе положений, утвержденных местными исполнительными комитетами Советов. Лишь в 1930 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили единое положение о ревизионных комиссиях¹². Позднее, в 1935 г., ВЦИК и СНК РСФСР приняли еще одно положение¹³. В соответствии с этими документами сельские ревизионные комиссии избирались в составе трех-пяти членов и двух кандидатов на общих собраниях избирателей одновременно с выборами соответствующего сельсовета в том же порядке и на тот же срок полномочий. Они должны были осуществлять действенный и систематический контроль со стороны широких масс трудящихся за хозяйственно-финансовой работой сельсоветов, а также за деятельностью в этой области подведомственных Советам учреждений. Конкретизируя эти положения, необходимо уточнить, что ревизионные комиссии осуществляли проверку выполнения сельсоветами наказов избирателей, контроль за работой органов власти в области укрепления и развития сельского хозяйства, кооперации и колхозного строитель-

ства, проведения различного рода кампаний (посевных, хлебозаготовительных и др.), размещения государственных займов в деревне, за отчислением в сельские бюджеты сумм от государственных займов, за правильным использованием этих сумм и т.п. В связи с реформой финансовой деятельности сельских Советов на страницах журнала “Власть Советов” летом 1937 г. развернулась дискуссия о целесообразности существования ревкомиссий¹⁴. В конце 1937 – начале 1938 гг. они прекратили свою деятельность.

Сельские общественные суды официально существовали с 1930 г. Их деятельность осуществлялась в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР “О сельских общественных судах” от 10 октября 1930 г.¹⁵ По нему существующие при сельсоветах примирительные камеры преобразовались в сельские общественные суды (СОС). СОС создавался при сельсовете в составе председателя, его заместителя и сельских общественных судей (народных заседателей). Их количество должно было быть не менее 15 человек, однако полный штатный состав СОС был далеко не всегда. Так, по разным причинам в Курганском районе Челябинской области (1934 г.) констатировалась значительная нехватка народных заседателей, а в некоторых судах оставалось всего по пять человек¹⁶. Порядок комплектования СОС был следующим: председатель и его заместитель избирались пленумом сельсовета из числа членов Совета и утверждались райисполкомом. Сельские общественные судьи избирались на общем собрании граждан, пользующихся избирательными правами, и утверждались пленумом сельсовета. В круг обязанностей сельского общественного суда входило решение дел о нарушениях общественной безопасности и порядке, о хулиганстве, клевете, оскорблениях, о нанесении побоев, не причинивших серьезных телесных повреждений. Судом также рассматривались имущественные споры на сумму не свыше 50 руб., земельные и трудовые споры на сумму не более 25 руб. Права сельских общественных судов были существенно расширены постановлением президиума ЦИК СССР “О сельских общественных судах” от 17 апреля 1932 г.¹⁷ В ведение СОС были переданы дела, связанные с невыполнением крестьянами обязательств по государственному и общественному поставкам сельскохозяйственной продукции. В компетенцию СОС вошло и решение дел о краже, порче колхозного имущества, если размер ущерба не превышал 50 руб., а также дела о мелких кражах в размере не более 50 руб. Они имели право налагать административные взыскания в виде штрафов или принудительных работ к правонарушителям. В 1933 г. по РСФСР насчитывалось 47 тыс. 357 сельских общественных и товарищеских судов в колхозах, из них на Урале – 6 тыс. 17¹⁸. В течение всего рассматриваемого периода СОС работали при сельсоветах. Контроль за выполнением их решений осуществляли сельские исполнители.

Особое место в работе горсоветов, райисполкомов, сельских Советов занимали секции и депутатские группы. Секции возникли еще в первые годы Советской власти в качестве одной из форм привлечения к практической деятельности Советов не только депутатов, но и широких масс трудящих-

¹⁰ Керимов А.Д. Государствоведение: актуальные проблемы теории. М., 2003. С. 57.

¹¹ См.: Ильин И.А. О сильной власти // Собр. соч. В 10-ти т. Т. 2. Кн. 1. М., 1993. С. 415–417.

¹² См.: Лепешкин А.И. Советы – власть трудящихся (1917–1936). М., 1966. С. 522.

¹³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1935. № 16. Ст. 162.

¹⁴ См.: Павловский П. Нужны ли ревкомиссии сельских Советов // Власть Советов. 1937. № 12. С. 26–27; № 14. С. 27–28.

¹⁵ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1930. № 51. Ст. 629.

¹⁶ См.: Фонды Государственного архива Курганской области (ГАКО). Ф. 567. Оп. 1. Д. 224. Л. 56.

¹⁷ См.: Сов. юстиция. 1932. № 25–26. С. 21.

¹⁸ См.: Ефимочкин В. Работа сельских общественных судов в весенней посевной кампании // Власть Советов. 1933. № 8. С. 7–8; Сов. юстиция. 1932. № 28. С. 15.

ся. В 20-е годы был принят ряд нормативных актов, регламентировавших их деятельность. Предпринимались меры по оживлению работы секций. Но особую роль в политике партии секции и депутатские группы стали играть только в годы второй пятилетки – после проведения сплошной коллективизации.

Компетенция секций райисполкомов ограничивалась предварительной проработкой вопросов, подлежащих рассмотрению в этих органах власти, в то время как секции горсоветов наделялись правом проводить свои решения в жизнь без утверждения их президиумами. Достаточно было отсутствия возражений со стороны заведующих отделами, по компетенции которых проходило решение секций. При городских Советах должны были создаваться промышленная, финансово-бюджетная, кооперативно-торговая, социально-культурная секции, а также секции коммунального хозяйства и рабоче-крестьянской инспекции. В 1933 г. при всех горсоветах Уральской области действовали такие секции. Помимо этого в 68% горсоветов работали транспортные секции, а также в 50% – административно-правовые, в 31% – сельскохозяйственные и военные, в 27% – общественного питания, труда и быта. Наименьшей популярностью пользовались не обозначенные в Положении о горсовете секции связи (13,6% горсоветов).

В г. Молотово Свердловской области при горсовете в 1935 г. было организовано и работало 11 секций с 725 членами и 87 депутатских групп. На каждого члена секции и депутатской группы имелась личная карточка, где помещались их анкетные данные, фиксировалась работа (посещение пленумов Совета, выполнение поручений, заданий). Город был разбит на 12 районов и 211 кварталов, к которым прикреплялись члены горсовета. Каждая секция, депутатская группа, квартальная тройка имели утвержденные президиумом горсовета планы работы. Во многом благодаря такой организации были проведены общественные мероприятия по благоустройству города (постройка тротуаров, благоустройство скверов, бульваров и газонов, ремонт мостов, санитарная очистка города и др.)¹⁹.

Райисполкомы по Положению 1931 г. в обязательном порядке должны были образовывать секции советского строительства, промышленности, труда и снабжения, сельского хозяйства, народного просвещения, здравоохранения, финансово-бюджетную секцию. Однако уже в 1933 г. в райисполкомх Уральской области этот перечень был значительно шире. Кроме вышеназванных здесь существовали торгово-кооперативная, военная, заготовительная, коммунальная, физкультурная секции, а также секции рабоче-крестьянской инспекции и связи.

Каждая секция должна была включать в первую очередь членов Совета (исполкома) по их выбору. Работа в одной из секций была обязательной для них. Кроме членов и кандидатов в члены городского Совета (райисполкома) в состав каждой секции входили лица, направленные общественными организациями, делегатскими собраниями, предприятиями. Обязательно включались руководители соответствующих отделов и инспектур.

Положение о горсоветах регламентировало также и создание депутатских групп. Они должны были выполнять роль опорных пунктов Совета, “через которые городской Совет организует рабочих на борьбу за лучшее выполнение производственных задач и привлекает к участию в работе городского Совета коллектив трудящихся данного предприятия”. Депутатские группы подлежали организации на всех предприятиях, где имелось не менее трех членов Совета. В них входили также члены секций и советский актив, работавшие на данном предприятии. Решения депутатских групп по вопросам работы предприятия должны были реализовываться через заводоуправление²⁰. Создания депутатских групп при райисполкомх не предполагалось.

В соответствии с Положением о сельских Советах РСФСР, принятым в 1931 г., при каждом сельском Совете должны были быть образованы сельскохозяйственные (производственные совещания) секции, как общие, так и специально женские, а также культурно-просветительная, финансово-налоговая, торгово-кооперативная и бытовая. В зависимости от местных условий могли быть образованы и другие виды секций. Депутатские группы подлежали организации в тех случаях, если на территории сельсовета имелись колхозы или производственные участки крупных колхозов, а также совхозы или значительные промышленные предприятия²¹. Их организация на Урале началась еще с 1930 г. 28 августа 1930 г. президиум Уральского облисполкома утвердил положение о депутатских группах²².

Таким образом, поиск руководством страны наиболее эффективных административных форм в 30-е годы привел к созданию такого аппарата управления, который причудливо сочетал в себе, казалось бы, противоположные элементы: с одной стороны, сверхцентрализацию, единоначалие, а с другой – государственно-общественные органы, усилившие связь руководителя с производством, народными массами. Массовые органы (секции, депутатские группы и др.) при неустойчивости административных структур представляли собой в первую очередь управленческий рычаг для преобразований народного хозяйства, социальной структуры общества. Кризисное время требовало также и организации поддержки политического курса руководства страны “снизу”. Этот исторический опыт может быть интересен и для современной России.

В соответствии с современной концепцией публичной власти, реализованной в законодательстве РФ, муниципальная власть максимально приближена к населению. Будучи важнейшей частью системы реализации государственной политики, она в то же время является институтом гражданского общества. Для современной России чрезвычайно важно не подвергнуться искушению нового инверсионного перехода, т.е. избежать превращения местного самоуправления в государственное управление на местах. Необходим противовес властным публичным функциям муниципалитетов в виде совокупности территориальных коллективов, действующих на основе добровольной самоорганизации членов местного сообщества (уличных, домовых комитетов и пр.).

²⁰ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

²¹ См.: Положение о сельских Советах РСФСР. М., 1935. С. 16.

²² См.: Официальный сборник Уралоблисполкома. 1930. № 55. С. 709–711.

¹⁹ См.: Фонды Центра документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. Оп. 13. Д. 460. Л. 1.