

66.033

У29

Х.В. ХАЧАТУРЯН

ОТЕЧЕСТВЕННОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В МИРОВОМ ИСТОРИЧЕСКОМ
ПРОЦЕССЕ

Х.В. ХАЧАТУРЯН

**ОТЕЧЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В МИРОВОМ ИСТОРИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

МОНОГРАФИЯ

НБ ПНУС



754669

Киев – 2008

ББК 66.033.141.1

X – 29

Утверждено Ученым советом Киевского международного университета. Протокол № 7 от 01 марта 2008 г.

Рецензенты:

В.В. Голубь, доктор наук по государственному управлению, профессор Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

А.И. Некряч, доктор политических наук, профессор КиМУ, директор Института международных отношений КиМУ;

И.В. Жалоба, доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений Национального авиационного университета.

X – 29 Хачатурян Х.В.

Отечественное самоуправление в мировом историческом процессе: Монография. – К.: Изд-во КиМУ, 2008. – 556 с.

ISBN 978-966-8299-32-2

В научной монографии представлен синтез исторического и компаративистского подходов, осуществленный с позиций интересов и задач развития местного самоуправления в современной Украине. Историко-генетическая методология позволяет изучить развитие систем местного самоуправления, как в нашей стране, так и в наиболее важных цивилизационных центрах мира. Это позволяет выявить причинно-следственные связи, установить закономерности, тенденции, позитивные и негативные стороны развития различных форм местного самоуправления и его взаимодействие с социумом.

Для специалистов в сфере государственного управления, преподавателей, аспирантов, студентов высших учебных заведений.

Український національний університет
імені Василя Стефаника
код 02125268 ББК 66.033.141.1
НАУКОВА БІБЛІОТЕКА
X – 29

ISBN 978-966-8299-32-2 4 6 6 9

© Х.В. Хачатурян, 2008
© Киевский международный университет, 2008

Введение.....	6
Часть I. ИСТОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	9
Раздел I. Самоуправление в традиционном обществе	9
1.1. Самоуправление в догосударственном обществе	9
1.2. Самоуправление в период становления и развития государств Древнего мира	25
<i>Персия.....</i>	28
<i>Древний Египет</i>	36
<i>Древний Вавилон</i>	39
<i>Древняя Индия</i>	42
<i>Древний Китай</i>	43
<i>Развитие самоуправления в Древней Греции</i>	45
<i>Древний Рим.....</i>	56
1.3. Самоуправление во времена Средневековья и Возрождения	60
<i>Коммунальное самоуправление в средневековых Франции и Италии</i>	64
<i>Самоуправление в средневековой Англии.....</i>	78
<i>Самоуправление в средневековой Германии.....</i>	88
<i>Самоуправление в средневековой России</i>	102
Раздел II. Самоуправление в период становления и развития индустриального общества	110
2.1. Развитие самоуправления в XVI–XVIII в.....	110
<i>Германия</i>	110
<i>Англия</i>	115
<i>Франция.....</i>	117
<i>Северная Америка.....</i>	122
<i>Россия.....</i>	126
2.2. Формирование и развитие самоуправления индустриального общества (XIX – середина XX в.)...	139

Англия	140
Франция.....	149
США.....	155
Германия	163
2.3. Модели самоуправления и их теоретическое обоснование	184
Раздел III. История самоуправления в Украине....	217
3.1. Развитие самоуправления на украинских землях в эпоху первобытнообщинного строя и феодализма ..	219
3.2. Самоуправление на украинских землях	238
3.3. Развитие самоуправления на украинских землях в XIX – начале XX в.	255
3.4. Отечественное самоуправление в XX веке	290
Часть II. САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ	317
Раздел IV. Современные системы местного самоуправления в развитых странах.....	317
4.1. Особенности самоуправления в развитых демократических странах	317
<i>Общие основы самоуправления</i>	<i>317</i>
<i>Финансовые основания деятельности местного самоуправления.....</i>	<i>322</i>
<i>Формирование органов местного самоуправления..</i>	<i>330</i>
<i>Системы местного самоуправления</i>	<i>335</i>
<i>Полномочия местного самоуправления.....</i>	<i>341</i>
<i>Местное самоуправление и государственная администрация.....</i>	<i>344</i>
4.2. Системы самоуправления в развитых странах	349
Англия	349
Германия	354
Франция.....	360
Швеция	371
Испания	377

США.....	383
Япония	389
4.3. Системы самоуправления поставторитарных и модернизирующихся государств.....	394
Индия.....	394
Китай.....	397
Латинская Америка	399
Россия.....	402
Страны СНГ.....	413
Польша	419
Венгрия	425
Раздел V. Модель самоуправления для Украины XXI в.	428
5.1. Становление и система местного самоуправления в независимой Украине.....	428
<i>Муниципальная реформа в Украине.....</i>	<i>428</i>
<i>Понятие и признаки местного самоуправления в Украине.....</i>	<i>443</i>
<i>Местные (муниципальные) выборы и формы прямой демократии.....</i>	<i>450</i>
<i>Финансовая основа местного самоуправления.....</i>	<i>456</i>
<i>Территориальная основа местного самоуправления.....</i>	<i>458</i>
<i>Система местного самоуправления в Украине</i>	<i>461</i>
<i>Полномочие органов и должностных лиц местного самоуправления.....</i>	<i>469</i>
<i>Гарантии деятельности местного самоуправления.....</i>	<i>473</i>
<i>Контроль деятельности местного самоуправления.....</i>	<i>478</i>
5.2. Общая концепция проектирования модели местного самоуправления в Украине.....	480
Заключение	536
Литература	539

Введение

Самоуправленческие начала в регулировании человеческого общества являются фундаментальным, системообразующим фактором его существования и развития. Самоуправление в той или иной форме существовало всегда и везде. Его институциональные формы различны, но суть остается одна и та же – управление людьми своими делами либо непосредственно, либо через выборных лиц. Будучи одним из аспектов децентрализации властных полномочий, органы местного самоуправления в современном их понимании являются историческим феноменом, возникшим на определенном этапе общественного развития. Усовершенствованное за сотни лет своей эволюции, впитавшее в себя опыт, исторические традиции и культуру народа, местное самоуправление стало неотъемлемой частью политических систем всех цивилизованных стран мира.

Для украинского общества развитие местного самоуправления является не только способом интеграции в современную цивилизацию, но и важнейшим ресурсом реформирования системы управления, обеспечения успешной модернизации страны. Только институт местного самоуправления позволяет создать оптимальные условия для развития творческой активности людей, обеспечить демократический характер политической системы, создать эффективные механизмы управления. Политическая реформа предполагает трансформацию государственного и общественного управления в Украине на основе самоуправленческой парадигмы.

Масштабы изменений вызывают необходимость комплексного исследования феномена местного

самоуправления в контексте наличных ресурсов и потребностей развития украинского общества. В нашей стране эта проблема начала подниматься учеными только с 1990-х годов, поскольку в условиях авторитарного общества сам феномен самоуправления рассматривался как нечто враждебное системе. Сейчас уже накоплен достаточный опыт в изучении феномена местного самоуправления во всех аспектах – от методологии исследования до технологии применения инновационных методов управления. На порядке дня стоит проблема комплексного обоснования конкретной модели самоуправления для нашей страны, которая опиралась бы и на опыт человеческой цивилизации, и на традиции украинского народа, и на возможности и потребности современного украинского общества.

Специфика представленной работы состоит в синтезе исторического и компаративистского подходов, осуществленном с позиций интересов и задач развития местного самоуправления в современной Украине. Историко-генетическая методология позволяет изучить развитие систем местного самоуправления, как в нашей стране, так и в основных цивилизационных центрах мира. Это позволяет выявить причинно-следственные связи, установить закономерности, тенденции, позитивные и негативные стороны развития различных форм местного самоуправления и его взаимодействие с социумом. В результате мы получим понимание характера взаимозависимости и потенциала, как различных систем самоуправления современности, так и их отдельных компонентов. В рамках этого подхода есть место и для компаративистской методологии, прежде всего как сравнительного анализа основных систем местного самоуправления современности с целью формирования оптимальной модели

самоуправления для Украины. Итогом исследования является попытка концептуального обоснования направлений дальнейшего развития системы местного самоуправления в нашей стране.

Часть I. ИСТОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Раздел I. Самоуправление в традиционном обществе

1.1. Самоуправление в догосударственном обществе

Первоначально самоуправление возникло как способ ограничения биологических проявлений индивидуализма, как комплекс норм саморегуляции жизни праобщины. Ее сущностью было обеспечение жизнедеятельности праобщины на основе соблюдения баланса между коллективными и индивидуальными интересами. «Первым этапом развития местного самоуправления выступает простейшая саморегуляция жизни человеческих общностей, переходящих от стадности к родообщинной организации» [160, С. 52].

К наиболее ранним формам саморегуляции следует отнести систему брачно-групповых предписаний, регулирующих половые отношения. Исследователи выделяют и ряд производственных норм полового характера, а также социально-пространственные ограничения относительно обособления мужской и женско-детской групп в праобщине. Все эти нормы саморегулирования укрепились с возникновением рода, что стимулировало завершение антропосоциогенеза. Благодаря жесткой саморегуляции общности древних людей приобретали социальные качества, формировались общины. Известный российский исследователь Л.В. Данилова утверждает, что «община — неотъемлемый элемент общественной структуры на всех доиндустриальных стадиях» [31, С. 12].

Собственно управленческая деятельность

проявляется со времен позднего палеолита и достаточно четко проявляется в раннем неолите. Причиной этого следует считать достаточно высокий уровень совместных коллективных действий и специализацию трудовой деятельности отдельных половозрастных групп. Регулирование трудовых, семейных, имущественных отношений, а также и возникающих отношений обмена требовало выделения управленческих отношений в качестве самостоятельной сферы деятельности. Саморегуляция жизнедеятельности общины осуществлялась за счет повышения уровня ее организованности, ее «нормативности», которая носила принудительный характер. Самоуправление общины означало прежде всего ее самосохранение, которое было средством укрепления ее внутренней солидарности и ограничения индивидуализма. Каждое действие в жизни первобытного человека регулировалось множеством правил, хотя и неписаных, но соблюдаемых очень строго. Самоуправление общины означало в таких условиях прежде всего ее самосохранение [56, С. 18].

Однако нужно иметь в виду, что процесс самоуправления, в отличие от его норм, был даже в первобытном обществе очень гибким, поскольку должен был гарантировать не только порядок, но и высокий уровень приспособляемости. Общинный характер самоуправления не препятствовал индивидуальной самостоятельности и не опирался на тотальное подчинение отдельного человека коллективу. Более того, существовала и возможность для членов общины выходить из нее, общинная экзогамия даже предполагала такую миграцию.

Анализ общин очень разных народов – южноамериканских индейцев, жителей Шри-Ланки,

немецких родов, австралийских аборигенов – демонстрирует наличие по сути сходной типологически формы самоуправления. Она основывается на взаимовлиянии «родового» и «общинного» при преобладании первого и вследствие этого отсутствии отделения от общины органов управления (власти). Самоуправление родовой общины является на этой стадии ее единственным и естественным социальным качеством. Не власть, а родовые связи, экономические и культовые интересы являются связующим фактором в жизни и процессах управления такой общины [56].

Превращение семьи в основу социальной организации привело к изменениям в формах самоуправления. Родовые общины разделялись на семьи и хозяйственные группы, во главе общин и в мирное, и в военное время имелись предводители. Общинное самоуправление замыкалось на патрилокальную семью, представляющую собой первичную ячейку общины. В этих условиях как социальная структура (семья – хозяйственная группа – община – племя), так и иерархия управления (глава семьи – предводитель общины – племенной вождь) воспроизводили общинную, а не родовую структуру, и самоуправление имело преимущественно общинный, а не родовой характер. С содержательной стороны в осуществлении самоуправленческих норм большую роль играли религия и мифология, и наиболее сильным был контроль со стороны духов и божеств, обеспечивающий соединение индивидуальных устремлений и общественного порядка.

Таким образом, самоуправление раннепервобытной общины выступает как саморегуляция ее жизнедеятельности посредством определенных правил поведения, носящих «естественно-обязательный»

характер. Как указывает российский исследователь А. Ковлер, «многие функции будущих социально-политических систем, институтов выполнялись родственными отношениями, семейной организацией и общинными связями» [69, С. 10]. Достижению высокой степени сплоченности такой общины способствует полная интеграция индивида в ее структуру, воспринимаемая как естественная необходимость. Каких-либо особых органов управления, кроме предводительства старейшего и общинной сходки, не зафиксировано [29].

В процессе неолитической революции огромные изменения в социально-экономическом развитии общин привели и к изменению форм общинного самоуправления. Социокультурным фоном этих изменений становится разделение труда, переход к воспроизводящему хозяйству, переход большинства общин к оседлости. Община становится автономной социальной единицей, имеющей свои органы властного управления.

Земледельческая община характерна тем, что каждая входящая в нее семья получает свой земельный надел по числу работников или домов; в собственность семьи входит и жилище, скот, птица, огород; в общественной собственности остается пахотная земля, пастбища, леса, общественные строения. Существование частной и коллективной собственности потребовало создания новой системы самоуправления. Появились такие институты самоуправления, как сходка (собрание) общинников, совет старейшин (глав семей), предводитель (вождь).

Самоуправление впервые приобретает иерархический характер, когда создаются органы управления и выдвигаются лидеры на общинном

уровне, в то же время на более низком уровне, уровне рода, семьи сохраняются прежние органы управления по принципу родства и старшинства. Между ними существует определенная подчиненность, но лишь в той мере, в какой это не противоречит интересам семей и родов.

Укрупнение социальных общностей приводит к созданию сложной иерархии отношений семей, родов, общин, племен, появляются различные интересы, имущественная дифференциация. Однако на этой стадии еще сохраняются начала самоуправленческой демократии. Наиболее важные вопросы решают общинные собрания. Старейшины избираются и могут смещаться, если их действия не отвечают интересам общинников. Однако одного общественного мнения и норм коллективной морали уже недостаточно, чтобы управлять обществом. Их дополняют вожди, поддерживающие эти нормы своим авторитетом или даже изменявшие их. В эпоху неолита власть вождей еще не отчуждена от общины, не носит наследственный характер, а, следовательно, пока не подчиняет себе органы общинного самоуправления. Управленческая функция, несмотря на ее возросшее значение в жизни ставшей более многолюдной общины, поначалу являлась для осуществлявших ее старейшин таким же естественным занятием, как повседневные обязанности всех членов общины.

Подобная организация была характерна для большинства народов Сибири и Дальнего Востока к их активному освоению России, т.е. до XIX в. Например, у хантов наряду с общинными собраниями в укрепленных поселениях важным инструментом управления были «богатыри». У манси основой управления были регулярные (дважды в год) общие

собрания родов. В остяков при выборных старшинах раз в три года собиралась общая сходка для решения наиболее важных вопросов. У тунгусов и якутов важную роль играли общинные вожди, а также люди, выполнявшие жреческие функции или обладавшие навыками обработки металла (кузнецы) – своего рода первобытные «идеологи» и носители передовой технологии [56, С. 30].

Подобная система самоуправления в пределах соседской общины очень долго сохранялась и в классовых обществах, основанных на натуральном хозяйстве, прежде всего в обществах Древнего Востока. Восточная сельская община в контексте самоуправленческих начал характеризуется как гражданский коллектив, обеспечивающий права своих членов, прежде всего, право на участие в управлении общиной, на взаимопомощь и на владение землей [55].

Оригинальным историческим типом самоуправления была система управления эпохи «военной демократии», заключительного этапа в истории доклассового общества. Спецификой управленческих отношений здесь является то, что в это время происходит трансформация институтов родовой и общинной демократии в органы, возвышающиеся над родообщинными самоуправляющимися структурами и отчуждающиеся от них, но подчас сохраняющие их внешнюю форму. Этот процесс имеет многолинейный характер через военно-иерархические и олигархические формы организации публичной власти, включающих в себя мужские союзы, тайные общества, период «вождеств». При этом органы самоуправления родового строя вырастают в систему военной демократии.

Возрастающие размеры человеческих общностей, создание надобщинных органов управления делают

практически невозможным одновременное участие всех сородичей, соплеменников в процессе самоуправления. Самоуправление постепенно все больше и больше сосредоточивается так, что почти сближается с иноуправлением; а с другой стороны, оно все больше подымается снизу вверх, оставляя управляемых вне управления и тем снова приближаясь к иноуправлению.

Однако при этом самоуправление не исчезает. Ведь оно предполагает не столько поголовное участие в нем членов самоуправляющейся общности, сколько наиболее полное отражение потребностей саморегуляции жизнедеятельности этой общности самой общностью, создающей для этого органы управления, свобода действий которых пока не ограничивается извне. Иными словами, если ряд важнейших решений принимает вокруг избранных (в прямом и переносном смысле) лиц, то это все же свои соплеменники, т.е. границы племенной суверенности и самоуправленческих начал в управлении не нарушаются [158].

Преобладание элементов «представительного начала» над прямым демократизмом, усиление влияния племенной верхушки, военной дружины или тайных обществ в ущерб роли рядовых соплеменников в эпоху военной демократии существенно видоизменяют процедуру управления, но самоуправление не исчезает из социальной жизни общества. Сущность самоуправления видоизменяет формы своего воплощения, но содержащийся в нем тип социальной саморегуляции передается с социальным опытом из поколения в поколение. Эпоха военной демократии характерна тем, что в ней сочетаются как черты родообщинного самоуправления, так и черты возникающей надобщинной организации. Поэтому

вполне закономерно рассматривать самоуправление эпохи военной демократии как особый исторический тип самоуправления [56].

Наиболее универсальной самоуправляющейся общностью в это время было племя. Племенное самоуправление имело две основные формы. Племя как преимущественно этническая общность в качестве системы самоуправления имела классическую схему «род-фрагрия-племя». Как социальная общность связанных родовыми и иными узами людей племенная модель самоуправления включала общину как важнейшее структурообразующее звено этого самоуправления.

Система племенного самоуправления состоит из нескольких образующих подсистем – самоуправляющихся общин и (или) родов. Такая двойная система самоуправления позволяет в принципе подключить к нему максимальное число участников принятия решений: всех взрослых общинников, собирающихся на общее собрание, выборных старейшин общин, глав семейств и родов, совет общины (племени). Однако реальное участие соплеменников в управлении племени зависело от степени демократизма организации этого управления. Племенное самоуправление предполагало какое-то общественное начало и общественное самосознание, а также и определенную организацию власти.

Основой организации племенного самоуправления служило разделение общественного труда, как в хозяйственной жизни, так и в социальной сфере, когда требовалось согласование совместных действий общин, семейств и иных групп, согласование усилий по защите общих и частных интересов. Такая необходимость разделения труда и общественного сотрудничества и

руководства им приводит к формированию, по меньшей мере, трех уровней принятия решений: общее собрание (или сходка); совет старейшин; решения вождей, главарей, организаторов военных походов. Соответственно, можно выделить и три уровня властвования [55].

В силу того, что социальное неравенство внутри родов и общин возникло позже выделения знатных и богатых родов внутри племен или союзов племен, общинное самоуправление сохраняется и в предклассовых, и в раннеклассовых обществах, особенно там, где родовые связи внутри общин прочнее. Этот феномен очень хорошо прослеживается в союзах племен североамериканских индейцев. Например, главной чертой Лиги ирокезов была полная независимость и самостоятельность отдельных самоуправляющихся общин в рамках центрального управляющего органа, а главным органом самоуправления общин были общинные советы при наличии уже наследственной власти племенных вождей [56, С. 37].

Племенные сходки встречаются у большинства известных истории и этнографии племен. Это и собрания древних германцев, фолькмоты англосаксов, собрания вооруженных воинов лангобардов, скандинавские альтинги, сходки и народные вече швейцарских общин и т.д. Подобные собрания существовали и в народов древнего Востока накануне образования первых государств – собрания по родовому признаку в хеттов, собрание боеспособных воинов в древнем Шумере, собрания рядовых свободных граждан «гожень» в Китае, народные собрания «сабха» в Индии [26, 27]. Восточных народов они были регулярными и приурочены к ежегодным

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

культовым праздникам, в других созывались только в случае необходимости вынести важное решение.

Собрание соплеменников выступает как высший суверенный орган племени, выражение коллективной воли. Перераспределение земельных и охотничьих угодий, пастбищ, охрана святилищ, решение споров между отдельными родами и общинами, вынесение приговоров по тяжелым проступкам (а часто и публичное исполнение этих приговоров), решение о переселении в другие земли, наконец, вопросы ведения военных действий враждебных племен – эти и другие полномочия народных собраний большинства известных истории племен предстают как перенесение на разросшуюся организацию традиций общинного самоуправления. Характерной особенностью племенных собраний было сохранение почти повсюду принципа единогласия.

Нормативной основой племенного самоуправления являлась совокупность обычаев племени. Однако были и другие нормативные регуляторы: биолого-психологический; брачно-семейный; корпоративно-групповой; мифолого-религиозный; моральный. Все эти регуляторы все же проявлялись в обычаях, однако последние вовсе не были неизменными. Очень часто племенные органы самоуправления принимали решения, которые шли вразрез с существующими «вековыми обычаями», но были освящены авторитетом собрания и затем усваивались общинниками как новые правила их поведения. Племенное самоуправление в этом случае выполняет своеобразную законодательную функцию [58].

Поскольку собрание племени было правомочным только на время своего проведения, выполнение его воли стало уделом его доверенных лиц – совета

старейшин. В эпоху военной демократии этот орган уже был институционализирован и все больше обособлялся от общинников. По сути, он уже представлял собой не орган демократического общинного самоуправления, а орган властвования отделившейся от рядовых соплеменников группы, имеющий и осознающий свой собственный интерес и становящийся социальным «наростом» племенной общности.

Трансформация самоуправления своими истоками имеет включение в него групп, которые формировались по производственному признаку и имели свои интересы. Включаясь в систему племенного самоуправления, эти автономные группы не подменяли собой целостную систему самоуправленческих структур, но все же стремились занять в ней соответствующее своим интересам место.

Одной из форм обособления групповых частных интересов в пределах племенного самоуправления были тайные мужские и женские союзы. Длительное обособление мужчин и женщин, особенно потенциальных половых партнеров, в так называемых мужских и женских домах, позднее – домах девушек и домах холостяков, существовало во всех народов. Мужские дома становились свособразным клубом, на основе которого возникали различные охотничьи, тотемические, а впоследствии и военные, тайные союзы. Эти союзы со временем превращались в замкнутые органы управления, в которых обсуждались и вырабатывались решения, не всегда выносимые на широкое обсуждение органов общинного самоуправления. Реликты мужских союзов прослеживаются у Гомера и в фольклоре разных народов, в том числе в давнеславянских сказках: семеро

богатырей, «разбойники», дружина Черномора – все это отголоски былых мужских союзов [56, С. 42].

Гомеровский мужской союз рисуется как союз связанных узами дружбы воинов, но допуск в него ограничен теми, кто способен внести свой вклад в общую трапезу. В «Одиссее» «женихи», состязующиеся за руку Пенелопы, представляют общество молодежи, готовящееся к военной службе и кормящееся за счет общины.

Мужские союзы имели общие земли, пастбища; выбирали главаря – предводителя (он же судит, собирает подать, предводительствует на войне); устраивали братские сходки. Создание таких союзов на межобщинном уровне способствовало достижению единства племени. Мужские организации преимущественно военизированного характера становятся носителями общественной власти: они олицетворяют собой и судебную, и распорядительную власть, в союзы входят все взрослые мужчины, хотя постепенно особое место в них занимает верхушка племенных вождей. Аналогичные функции мужских союзов выявлены в Средней Азии, Ближнем Востоке, в древних германцев [29]. Следует добавить также, что мужские дома и мужские союзы выступают и как хранители тотемов, святынь, ритуальных масок и костюмов. По сути, мужские союзы выступают как автономные органы власти, вырастающие из традиционных родообщинных или общинно-племенных самоуправляющихся структур.

Исследователи отмечают также существенную роль женских союзов, прежде всего в социальной сфере. Особенно это заметно в Африке, где роль женщины в хозяйственной жизни всегда была особенно большая. Участие женщин в управлении жизнью общин

прослеживается у народов, давно прошедших стадию матриархата, например у индейцев, якутов, африканских племенах [56].

На базе мужских союзов со временем создавались тайные общества, которые служили орудием обеспечения господства своих членов по отношению к остальной части населения племени. Трансформация мужских союзов в органы господства родоплеменной верхушки отмечена в племенах Северной Америки, Африки, Океании, Средней Азии, Кавказа [57].

Возникая вначале как военная организация органов общинно-племенного самоуправления, тайные союзы начинают подменять их, насаждая свою волю, как силой вооруженного террора, так и введением новых ритуалов. Вместе с тем тайные союзы как бы раздвигали общественный кругозор тех, кто состоял в организации, избавляли управление и жизнь от родоплеменной замкнутости.

Племенное самоуправление еще более видоизменялось с формированием власти вождей. Утверждение новых институтов властвования сопровождалось перекрытием основных каналов участия рядовых соплеменников в самоуправлении. Лишь позднее разросшиеся управленческие структуры раннего государства потребуют возрождения самоуправленческих начал на низовом, общинном, уровне.

Утверждение единоначалия вождя входило в конфликт с традициями общинного, племенного самоуправления, с его суверенитетом коллектива. Создавалось своеобразное двоевластие: на одном полюсе – органы общинного самоуправления, опирающегося на кровнородственные, общинные, тотемические связи, на другом – вожди, стремящиеся к

созданию своей клановой, военной, ритуально-корпоративной организации в противовес стесняющим их инициативу общинным структурам. Вождистско-корпоративная организация публичной власти давала более эффективные средства принуждения и насилия, что очень часто обеспечивало лучшие условия жизни племен и их союзов.

Нужно иметь в виду, что далеко не всегда утверждение власти вождей означало свертывание общинной демократии. Очень часто вождизм связан с расширением свободы и возможностей принимать участие в управлении, поскольку разрушал устаревшие формы связи общинников с племенным самоуправлением. Кроме того, вожди сохраняли самоуправление как механизм осуществления своей власти. В повествовании Геродота о скифах отчетливо просматривается сохранение роли народного собрания, несмотря на далеко зашедшее социальное расслоение и образование наследственной родовой и военной аристократий [56, С. 53].

Однако во многих случаях после утверждения безраздельной власти вождей самоуправление почти полностью исчезало. Известный исследователь Д. Кук, описывая острова Океании, оставил свидетельства культа вождей, сопровождавшегося жестокими обычаями, вплоть до человеческих жертвоприношений, и имевшего целью беспрекословное подчинение общинников власти вождю, распоряжавшегося и их жизнями, и их имуществом. Это была деспотическая система. Крайним выражением деспотизма была монополия каннибализма вождя, позволявшая ему поедать не только пленных, но и собственных соплеменников.

Такие формы деспотизма не были

общераспространенными. Обычно формирование власти вождей приводило к становлению специфической клановой структуры управления в обществах, которые исследователи называют сегментарными. Как правило, в этих обществах еще нет постоянно действующего аппарата власти и ярко выраженной иерархии родоплеменной знати, еще существуют и начала самоуправления общины.

Использование структур общинного, племенного самоуправления для самовыдвижения вождей не везде носило характер насильственной узурпации этих структур претендентами на роль вождя. Часто это был вполне логичный и последовательный процесс усовершенствования племенного самоуправления. Например, у народностей Гиндукуша самоуправление разросшихся общин требовало дополнительной иерархизации, поэтому образовались общественные единицы по территориальному признаку – «первичные поселения», в каждую из которых входило по 50 мужчин вместе с их родственниками. Эти мужчины направляли по одному представителю в совет – орган исполнительной власти. В пределах совета выдвигались лидеры, которые, благодаря своим заслугам и богатству, становились вождями («мира»). При этом отдельный вождь еще не претендовал на верховную власть, совмещая ее с самоуправленческими структурами [56].

Таким образом, если в условиях родовой общины единственным претендентом на лидерство оставался старейшина рода (на стадии матриархального рода – прародительница), то с возникновением территориальной организации круг претендентов расширяется не только за счет большего количества входящих в нее старейшин родов, но и за счет

предводителей кланов, жрецов, хранителей тотемов лекарей, знахарей, кузнецов, просто зажиточных общинников. Создается новая социальная иерархия: не тотемическая, не кровнородственная, а иерархия богатства и социального лидерства. Способы утверждения личной власти вождей очень различны: это и выдвижение старших по возрасту, и сакрализация вождей, завоевавших тотем, и право сделать его своим символом власти в Австралии и Океании, и сложная система чередования у власти лидеров кланов в Африке, и узаконение лидерства победителей соревнований в престижных дароприношениях и пиршествах в восточных обществах [55]. Утверждения вождей как антипода коллективизма общинно-племенного самоуправления приводила везде к появлению надобщинных органов управления.

Анализ процесса возникновения общинного самоуправления позволяет говорить как о наличии общих тенденций, так и о различиях. Причины сходства институтов общинного самоуправления у разных народов зависят не только от географических условий расселения и соседства, но и от стремления отдельного индивида к объединению в общность. Однако нельзя не признать, что, несмотря на ряд общих закономерностей, тенденций, этапы развития самоуправления в большинстве стран различны.

Следовательно, самоуправление было свойственно человеческому обществу на самых ранних стадиях его развития. Тем самым, к возникновению раннего государства не что иное, как институты самоуправления, нашедшие свое выражение в самых разных социальных формах и проявлениях, оставались главными элементами системы управления обществом.

1.2. Самоуправление в период становления и развития государств Древнего мира

Военная демократия создала иерархическую систему управления как предпосылку формирования государства. Однако наиболее давние протогосударственные структуры управления существуют рядом с самоуправленческими началами. В повествовании Геродота о скифах отчетливо просматривается сохранение роли народного собрания, несмотря на далеко зашедшее социальное расслоение и образование наследственной родовой и военной аристократии. У скифов оно является важным инструментом уравнивания родоплеменной и военной властей, поскольку собрание имело право смещать вождя [60].

Государство возникло прежде всего как инструмент решения усложняющихся задач управления, а не просто орудие защиты интересов клана или вождя. В силу этого самоуправление не уничтожалось государственными структурами, а продолжало дальнейшее развитие на собственной основе, приспособляясь к институтам государственного управления.

Происходит как разделение управленческих функций на собственно управление той или иной сферой жизнедеятельности общностей и властвование как процесс обеспечения целостности этой общности и поддержания в ней общего порядка. При этом в сферу управления естественным образом вживаются институты общинно-племенного самоуправления, причем в одних общностях, преимущественно компактных, управление и самоуправление выступают как тождественные понятия, в то время, как у больших

общностях самоуправление отдельных общин выступает как автономия в рамках общей системы государственного управления. Но и в том, и в другом случае управление (самоуправление) утрачивает свою самодовлеющую самостоятельность, подчиняясь основным целям и задачам политического властвования, осуществляемого через государство.

Исторически первыми были государственные образования отдельных городов-полисов, вокруг которых объединялись племенные общности. «В контексте исторического развития «муниципальная власть» как продолжение общинной власти приобретает наиболее важное значение в условиях административно-территориального реформирования городов-полисов. Особенностью местной власти в городах-полисах стало ее включение в систему публичной власти» [160, С. 56–57].

Следствием этого могло быть закрепление государственной властью общеобязательных правил поведения для всех субъектов правовых отношений, в том числе и для общин, территория которых после возникновения первых государственных образований становится частью общей государственной территории, а население – частью определенного народа. В научной литературе на примере некоторых древневосточных государств делается вывод о том, что в течение длительного времени община сохраняла не только свою территорию, но и традиционные формы управления. Это можно сказать, в частности, и об общинах первых закавказских и среднеазиатских государственных образований [17].

Для изучения проблемы генезиса местного самоуправления и выявления непосредственной взаимосвязи между органами местного самоуправления

и государственной властью нужно учитывать то обстоятельство, что государства выросли из самоуправляемых сообществ в процессе их объединения и преобразований. Другими словами, примитивная форма самоорганизации, основанная на общественном характере регулирования социальных и хозяйственных процессов, уже на ранней стадии своего развития имела признаки современной государственной структуры.

Эволюция архаичных форм территориального самоуправления в результате усложнения общественных отношений неизбежно должна была привести к образованию государств, в которых властные институты были уравновешены общественными. Как следствие этого, происходит не только поглощение государством институтов общинно-родового самоуправления, но и поэтапное «огосударствление» институтов самоуправления. «Огосударствление» выражалось в усложнении задач управления такими разросшимися общностями, как племя, этническая группа, народность. При этом в сферу управления естественным образом входили институты общинно-племенного самоуправления, имеющие несколько форм: 1) в малых, компактных общинах управление и самоуправление можно рассматривать как тождественные понятия; 2) самоуправление выступает как автономия в рамках общей системы управления [56]. Но и в том, и другом виде самоуправление утрачивает свою самодовлеющую самостоятельность, подчиняясь основным целям и задачам политического властвования. С возникновением государственно-организованного общества самоуправление практически утрачивает свою исторически обусловленную самостоятельность и

становится либо придатком государственной структуры, либо обособленным от государства институтом гражданского общества, оставаясь при этом относительно самостоятельным от государственных институтов.

Персия

В древности Персия стала центром одной из величайших в истории империй, простиравшейся от Египта до р. Инд. В ее состав вошли все предшествующие империи – египтян, вавилонян, ассирийцев и хеттов. Более поздняя империя Александра Македонского почти не включала территорий, которые бы до этого не принадлежали персам, при этом она была меньше, чем Персия при царе Дарии. С момента возникновения в VI в. до н.э. до завоевания Александром Македонским в IV в. до н.э. в течение двух с половиной столетий Персия занимала главенствующее положение в Древнем мире. Греческое господство продлилось примерно сто лет, и после его падения персидская держава возродилась при двух местных династиях: Аршакидов (Парфянское царство) и Сасанидов (Новоперсидское царство). Более семи веков они держали в страхе сначала Рим, а потом Византию, пока в VII в. н.э. государство Сасанидов не было покорено исламскими завоевателями. Начиная со II тыс. до н.э. на Иранское нагорье одна за другой обрушивались волны нашествий племен из Центральной Азии. Это были арии, индоиранские племена. Часть иранских племен сохранили кочевой образ жизни, другие ушли за пределы нагорья, но два племени, мидяне и персы (парса), обосновались в долинах хребта Загрос, смешались с местным населением и восприняли их политические,

религиозные и культурные традиции. Постепенно набирало силу Мидийское царство со столицей в Экбатане. В 612 г. до н.э. мидийский царь Киаксар (правил с 625 по 585 г. до н.э.) вступил в союз с Вавилонией, захватил Ниневию и сокрушил ассирийскую державу. Мидийское царство простиралось от Малой Азии (современная Турция) почти до р. Инд. На протяжении всего лишь одного царствования Мидия из маленького княжества-данника превратилась в сильнейшую державу Среднего Востока. Могущество Мидии не продержалось дольше жизни двух поколений.

Мидийский период отличался весьма примитивной политической организацией, что весьма типично для народов, переходящих к оседлому образу жизни.

Персидская династия Ахеменидов (названная так по имени своего основателя Ахемена) еще при мидянах стала господствовать в Парсе. В 553 г. до н.э. Кир II Великий, Ахеменид, правитель Парсы, поднял восстание против мидийского царя Астиага, сына Киаксара, в результате которого был создан могущественный союз мидян и персов. Новая держава угрожала всему Среднему Востоку. В 546 г. до н.э. царь Лидии Крез возглавил направленную против царя Кира коалицию, в которую помимо лидийцев вошли вавилоняне, египтяне и спартанцы. Война закончилась победой Кира. В 539 г. до н.э. Кир занял Вавилонию, а к концу своего правления расширил границы государства от Средиземного моря до восточных окраин Иранского нагорья, сделав столицей Пасаргады, город на юго-западе Ирана. Камбис, сын Кира, захватил Египет и провозгласил себя фараоном. После его смерти персидским тронem завладел

мидийский маг, но несколько месяцев спустя он был свергнут Дарием, представителем более молодой ветви династии Ахеменидов. Дарий (правил с 522 г. по 485 г. до н.э.) – величайший из персидских царей, в нем сочетались таланты правителя, строителя и полководца. При нем под власть Персии перешла северо-западная часть Индии вплоть до р. Инд и Армения до гор Кавказа. Дарий даже организовал поход во Фракию (современная территория Турции и Болгарии), но скифы отбросили его от Дуная. В годы правления Дария греки-ионийцы в западной части Малой Азии подняли восстание. Поддержанное греками в самой Греции, оно положило начало борьбе против персидского господства, которая закончилась только через полтора столетия из-за падения Персидского царства под ударами Александра Македонского. Дарий подавил ионийцев и начал неудачные походы против Греции. Позже организовалось государство Ахеменидов.

Главным городом государства был Сузы. Вавилон и Экбатана считались административными центрами, а Персеполь – центром ритуальной и духовной жизни. Государство было разделено на двадцать сатрапий, или провинций, во главе которых стояли сатрапы. Сатрапами становились представители персидской знати, а сама должность передавалась по наследству. Такое сочетание власти абсолютного монарха и полунезависимых наместников составляло характерную особенность политического устройства страны на протяжении многих веков. Несмотря на то, что по всей империи были введены единая административная система, единая денежная единица и единый официальный язык, многие подвластные народы сохраняли свои обычаи, религию и местных

правителей. Период правления Ахеменидов отличался терпимостью. Долгие годы мира при персах благоприятствовали развитию городов, торговли и сельского хозяйства. Иран переживал свой Золотой век.

У Ахеменидов появляется концепция унитарного государства. Государство Ахеменидов было гражданским государством. В каждой провинции действовало самоуправление, которое позволяло содержать порядок в государстве. Система самоуправления была лучше, чем сейчас в областях Украины. В государстве Ахеменидов сатрапы несли полную ответственность за положение дел в своих провинциях. Они сами формировали и отвечали за политическую, экономическую, культурную обстановку в своём округе. Каждый народ мог говорить на своём языке, сохранять свои обычаи и традиции. Только раз в год деятельность сатрапов подвергалась неожиданной проверке инспекторами, которых называли глазами и ушами царя. Царский суд постоянно подчеркивал важность правосудия и поэтому непрерывно переезжал из одной сатрапии в другую. Недостатком государства Ахеменидов было отсутствие военной политики, наличие слабой наёмной армии, что отразилось на неподготовленности к военным действиям и поражениях Дария III. Уже в последние годы правления Дарий III понял свою ошибку, сделал большой призыв в армию, но это не принесло ему успеха, так как армия была не совсем ещё профессиональна. Александр Македонский сохранил сатрапии, но военизировал их. При формировании государственного управления Александра Македонского первое место занимала

военная политика, создание и укрепление мощной армии, что и позволило иметь успех в его завоеваниях.

К сожалению, многие историки возводят деятельность Александра Македонского в феномен, но надо не забывать, что этот человек уничтожил самоуправление, сжёг многие города, в т.ч. Персеполь, уничтожил древние философские книги зороастризма.

Эллинское владычество. Ослабленное нескончаемыми мятежами, восстаниями и междоусобицей, государство Ахеменидов не устояло перед армиями Александра Великого. Более четырех лет Александр провел на востоке Иранского нагорья, основывая многочисленные греческие колонии. Затем он повернул на юг и завоевал персидские провинции на территории, которая в настоящее время является Западным Пакистаном. После этого он отправился в поход в долину Инда. Вернувшись в 325 г. до н.э. в Сузы, Александр стал активно поощрять своих солдат брать себе в жены персиянок, лелея идею о едином государстве македонцев и персов. Завоеванная им огромная территория была тут же поделена между его военачальниками, соперничавшими между собой. И хотя замысел Александра Македонского слить воедино греческую и персидскую культуру так и не был осуществлен, многочисленные колонии, основанные им и его преемниками, в течение веков сохраняли своеобразие своей культуры и оказывали значительное влияние на местные народы и их искусство.

После смерти Александра Великого Иранское нагорье вошло в состав государства Селевкидов, получившего свое название по имени одного из его полководцев. Вскоре местная знать начала борьбу за независимость. В сатрапии Парфия, расположенной к юго-востоку от Каспийского моря в местности,

известной под названием Хорасан, восстало кочевое племя парнов, изгнавшее наместника Селевкидов. Первым правителем Парфянского государства стал Аршак I (правил с 250 по 248/247 г.г. до н.э.).

Селевкиды переняли от Александра идею слияния рас и культур на гигантских просторах от Средиземного моря до р. Инд. В этот период происходило быстрое развитие городов, сопровождавшееся эллинизацией иранцев и иранизацией греков. Однако среди правителей не было иранцев, и их всегда считали чужаками. Иранские традиции сохранялись в районе Персеполя, где строились храмы в стиле эпохи Ахеменидов. Кроме того, селевкиды продолжили военную политику государства, порожденную Александром Македонским.

Парфянское государство Аршакидов. Период, последовавший за восстанием Аршака I против Селевкидов, называют парфянским периодом. Между парфянами и Селевкидами велись постоянные войны, закончившиеся в 141 г. до н.э., когда парфяне под предводительством Митридата I взяли Селевкию, столицу Селевкидов на реке Тигр. На противоположном берегу реки Митридат основал новую столицу Ктесифон и распространил свое владычество на большую часть Иранского нагорья. Митридат II (правил с 123 по 87/88 г.г. до н.э.) еще больше расширил пределы государства и, приняв титул «царь царей» (шахиншах), стал властителем обширной территории от Индии до Месопотамии, а на востоке до Китайского Туркестана. Парфяне считали себя прямыми наследниками государства Ахеменидов, и их сравнительно бедная культура восполнялась влиянием эллинистической культуры и традициями,

привнесенными ранее Александром Македонским и Селевкидами. Как и раньше, в государстве Селевкидов, политический центр переместился к западу от нагорья, а именно в Ктесифон, поэтому в Иране в хорошем состоянии сохранилось немного памятников, свидетельствующих о том времени. В годы царствования Фраата III (правил с 70 по 58/57 г.г. до н.э.) Парфия вступила в период практически непрерывных войн с Римской империей, который длился почти 300 лет.

Парфяне попытались объединить древние сатрапии. Они сыграли также важную роль в борьбе с наступающими с востока на запад кочевниками из Центральной Азии. Как и раньше, во главе сатрапий стояли наследственные наместники, новым же фактором стало отсутствие естественной преемственности царской власти. Легитимность парфянской монархии перестала быть неоспоримой. Преемник выбирался советом, состоящим из знати, что неизбежно приводило к нескончаемой борьбе между соперничавшими группировками.

Государство Сасанидов. Ардашир (правил с 224 г. по 241 г.) основал новую персидскую империю, известную как государство Сасанидов (от древнеперсидского титула «сасан», или «командир»). Его сын Шапур I (правил с 241 г. по 272 г.) сохранил элементы прежней феодальной системы, но создал в высшей степени централизованное государство. При Сасанидах была установлена четырехступенчатая система административного деления, введена фиксированная ставка поземельного налога и осуществлялись многочисленные проекты искусственного орошения. На юго-западе Ирана до сих пор сохранились следы этих ирригационных

сооружений. Общество делилось на четыре сословия: воинов, жрецов, писцов и простолюдинов. К последним относились крестьяне, торговцы и ремесленники. Первые три сословия пользовались особыми привилегиями и, в свою очередь, имели несколько градаций. Из высшей градации сословия, сардаров, назначались наместники провинций. После падения Рима место традиционного врага Сасанидов заняла Византия. Могущественное государство Сасанидов в результате долгих войн с Византией на западе и с центральноазиатскими тюрками на востоке осталось с разрушенной социальной структурой, истощенным. Окончательное поражение Сасаниды потерпели в 642 г. в битве при Нехавенде в центральной части нагорья.

Сасанидские цари предприняли серьезную попытку возродить дух и первоначальную структуру государства Ахеменидов, отчасти воспроизведя его жесткую социальную организацию. В нисходящем порядке располагались вассальные князья, наследственные аристократы, знать и рыцари, жрецы, крестьяне, рабы. Государственным административным аппаратом руководил первый министр, которому подчинялось несколько министерств, в том числе военное, юстиции и финансов, каждое из которых имело свой штат умелых чиновников. Верховным судьей был сам царь, правосудие же отправлялось жрецами.

На государственное управление на всех этапах развития Персии влияла религия зороастризма, религия поклонения огню, как символу изгнания нечистот, символу чистоты души и тела. Поклонение священному огню происходило как внутри храмов, так и на открытых местах. Маги, первоначально члены

одного из мидийских кланов, превратились в наследственных жрецов. Они надзирали за храмами, заботились об укреплении веры, исполняя определенные ритуалы. Почиталась этическая доктрина, основанная на добрых помыслах, добрых словах и добрых делах. Чтобы соперничать на равных с христианством и иудаизмом, была создана священная книга зороастрийцев *Авеста*, сборник древних стихов и гимнов. Маги по-прежнему стояли во главе жрецов и были хранителями трех великих национальных огней, а также святых огней во всех важных поселениях. Христиане к тому времени уже давно подвергались преследованиям, их считали врагами государства, поскольку отождествляли с Римом и Византией, но к концу правления Сасанидов отношение к ним стало более терпимым и в стране процветали общины несториан. Появление ислама положило конец национальным религиозным традициям Персии.

Древний Египет

Племенное самоуправление стало основанием египетского государства. На рубеже IV–III тысячелетий до н.э. в Древнем Египте сложилось 40 номов (областей) племенного характера, во главе которых стояли племенные цари – номархи, они же верховные жрецы местного культа. К 3000 г. до н.э. сформировалось единое древнеегипетское государство. Хотя Египет считается истоком европейской цивилизации, это далеко не в полной мере можно отнести к местному самоуправлению [29]. Древнеегипетское государство считается типичной восточной деспотией, где полномочия его главы были неограниченными, светская и церковная власть были

объединены в одном лице, власть осуществлялась могущественной бюрократией, а подавление личности превращало по сути каждого человека в раба. Однако своеобразие восточной деспотии, как это ни парадоксально, основывается именно на особенности уклада и управления на местном, локальном уровне. В его основе находилась сельская община, зависимая от своей ирригационной системы и замкнутая относительно других общин. Консерватизм этой общины и порождал подавление человека, а потребность в сильной центральной власти порождала деспотическое правление.

Господствующим классом Древнего Египта была наследственная аристократия, которая во многих случаях была независима от государства на принадлежавших ей территориях. По сути, самоуправляемую корпорацию составляли и жрецы Древнего Египта, поскольку назначение на церковные должности происходило независимо от правительства.

Самоуправленческие начала были достаточно сильны в сельских общинах, в которых проживало подавляющее большинство египтян. Здесь сохранялась коллективная собственность на землю, поскольку распоряжаться ею можно было только с разрешения всех участников общины. Однако хозяйство каждая семья вела на своем участке. Часть земли обрабатывалась сообща, и этот урожай шел на оплату налогов и создание запасов. Управление общиной осуществлялось общим собранием, советом и старейшиной. В этом смысле община Древнего Египта продолжала сохранять самоуправленческие традиции. Ее стабильность объяснялась прежде всего особенностями ирригационного хозяйства, которое привязывало крестьян к общинным землям.

С ослаблением общины значительно ослабевали и самоуправленческие традиции. В Среднем царстве сельские общины фактически превратились в единицы для налогообложения, которые были втянуты в царско-храмовое хозяйство и административно зависели от него. В эпоху Нового царства старая община прекратила свое существование, и забота об ирригационном хозяйстве перешла к центральному правительству. Самоуправление практически исчезло, поскольку господствующей формой хозяйствования стал принудительный труд как рабов, так и свободных людей. Система принудительного труда была связана с системой насильственного прикрепления людей к определенным профессиям. Платой за труд, в том числе труд ремесленников, служили продовольственные паи и выдача одежды.

Древний Египет по своему политическому устройству был наиболее централизованным и бюрократическим государством Древнего Востока. Фараонам поклонялись как богам, но даже их жизнь была строго регламентирована неизменными строгими предписаниями. Власть фараона осуществлялась через огромный бюрократический аппарат. При этом достаточно большое значение имели и различные представительные формы управления – советы и совещания (например, военный совет), а также объезды областей с соответствующими совещаниями на местном уровне [57]. Древний Египет был полицейским государством: здесь были полиция обычная и тайная, пограничная стража, специальные охранные отряды, службы охраны фараонов и вельмож и т.д. Судопроизводство осуществлялось государственными чиновниками того или иного уровня и руководилось специальными государственными палатами. Местное

управление было копией центральной государственной власти. Оно сосредоточивалось в руках номархов и их чиновников.

Древний Вавилон

Формирование первых городов-государств в Месопотамии относится к концу IV тысячелетия до н.э. Первоначально государственность содержала очень много элементов родового самоуправления, в первую очередь народные собрания, собрания воинов, совет старейшин. Однако со временем здесь также формируются достаточно деспотические восточные монархии.

Исторически первой цивилизацией в Двуречье была шумерская, представленная городами Эриду, Ур, Лагаш и другими. Наследниками шумерской культуры стали семитские племена, создавшие государство с центром Аккад. Шумерско-аккадское государство состояло из достаточно самостоятельных городов-государств, объединенных властью царя и представлявших локальные центры с высоким уровнем самоуправления. Вавилон был одним из таких городов, однако впоследствии стал центром новой цивилизации.

К середине III тысячелетия до н.э. шумерские города представляли собой своеобразные республики с выборным и подотчетным собранием граждан вождем. Руководители первых месопотамских городов-государств назывались энси, что означало «возглавляющие род». Советы старейшин и общинные собрания значительно ограничивали их власть.

Однако впоследствии монарха перестали избирать, его власть стала наследственной. Он одновременно был и верховным военачальником. Наряду с ним был и верховный жрец. Страна была разбита на области,

которыми руководили наместники царя. Их функции в основном сводились к организации хозяйства и сбору налогов, а также осуществлению суда в некоторых случаях. На местах было довольно развито самоуправление местных общин во главе с рабианумами. Общинным собраниям принадлежали большие полномочия в области местного управления – законодательные, финансовые, в частности, право устанавливать цены и местные сборы и налоги, судебно-административные. Однако рабианумами руководили государственные чиновники. Правитель города-государства являлся главой общинного культа, возглавлял войско, ведал строительно-ирригационными работами, председательствовал в совете старейшин или в народном собрании [55].

Система управления в Вавилоне была похожей на египетскую. Однако социальная система была здесь намного сложнее в связи с полиэтничностью и многоукладностью экономики, а также намного более высоким уровнем развития рыночных и рабовладельческих отношений. В Древнем Вавилоне существовало общинное землепользование, которое служило основанием устойчивости самоуправленческих традиций на местном уровне. Источником этого было, как и в Египте, ирригационное хозяйство: сложные работы по орошению могли осуществляться только общиной. Вершиной развития вавилонской цивилизации считаются времена царя Хаммурапи, с которым связывают одну из наиболее развитых систем права Древнего мира, а также царей Навуходоносора и Ашшурбанипала.

Государственное устройство Вавилона было жестко централизованным. Власть опиралась на войско, чиновников и духовенство. Управление

осуществлялось через разветвленный бюрократически-чиновничий аппарат, объединенный вокруг трех основных ведомств – финансового, военного и публичных работ.

Местное самоуправление продолжало существовать, но в сильно урезанном виде. Главы общин не избирались, а назначались и жестко контролировались государственными чиновниками. Продолжали существовать советы старейшин и общинные сходки с рядом административных, судебных и финансовых функций, а также функций по поддержанию общественного порядка. Ряд городов Вавилона (Ниппур, Сиппар, сам Вавилон) имели определенную управленческую автономию, основанную на юридическом статусе объекта защиты местного божества. Жители этих городов освобождались от налогов, трудовой повинности, военной службы. Привилегии городов записывались на каменных монументах – куддуру [26].

А вот самоуправленческие начала в деятельности жрецов были сведены на нет. При Хаммурапи храмы в административном и хозяйственном отношении практически полностью подчинялись царю, жрецы и администрация храмов назначались правительством, несли перед ним ответственность. При этом царь в Вавилоне не только не считался богом, но и не был верховным жрецом.

Самоуправление проявлялось в судебных делах. Хотя в большинстве своем судопроизводство осуществлялось царскими чиновниками, многие дела, в соответствии с «Законом» Хаммурапи, рассматривали специальные судебные коллегии, которые формировались из старейших и именитых людей городов. Судопроизводство происходило

публично, на папертях храмов.

Древняя Индия

Первые индийские города-государства были основаны еще в III тысячелетии до н.э. Они во многом функционировали на самоуправленческих началах. Например, сведения о городах Харалпской цивилизации свидетельствуют о том, что правитель-раджа выбирался народом и в случае неисполнения своих обязанностей лишался вместе с родственниками не только поста, но и жизни. Очень большую роль в жизни городов играли народные собрания – самими [29].

После завоевания индийских земель ариями (ведийская эпоха) формируются уже достаточно централизованные государства, особенно многочисленные в долине Ганга. Пережив походы персов и македонцев, индийцы в середине I тысячелетия до н.э. создали объединенное государство – империю Маурьев, особенно сильную во времена царства Ашока [55].

Индийское общество характеризовалось наиболее жесткой системой законодательного закрепления неравенства в виде кастовой системы. Подавляющая часть населения проживала в сельских общинах, которые сохраняли самоуправленческие традиции. Свободные жители на собраниях решали вопросы управления, хотя со временем основные управленческие функции перешли к главам деревень. Вначале глава общины выбирался на собрании общинников, со временем он утверждался государственной властью, превращаясь в ее представителя. В течение долгого времени общины в Индии были достаточно автономны, поскольку жили

изолированно друг от друга. Только с формированием сильной государственной власти эта изолированность была преодолена. Существовали общинная собственность на землю и равенство в пользовании ею. Города фактически были автономными полисами с собственными системами самоуправления.

Империя Маурьев была типичной восточной деспотией. Однако здесь существовало много элементов общинной демократии. Налоги долгое время рассматривались как добровольная плата царю народом за его заботу о нем. Большую роль в управлении играл царский совет – паришад, достаточно широкий по составу и демократический по характеру орган власти. Территория страны делилась на провинции (джанепады), области (прадешы), округа (акалы). Все эти территориально-административные единицы возглавляли государственные чиновники. Они делились на группы центрального и местного управления. Важную роль в управлении играло духовенство – брахманы. Регулирование отношений осуществлялось скорее этическими, чем правовыми нормами. Наиболее известен сборник таких норм под названием Законы Ману. Они в значительной степени отражают самоуправленческие начала жизни общины, значение местных сообществ при решении спорных вопросов [26].

Древний Китай

Формирование китайской государственности относится к III тысячелетию до н.э., когда на основе племенных объединений создавалось множество государств. Целостное государство было создано в XVIII в. до н.э. Однако окончательное объединение страны произошло только в III в. до н.э. Хотя власть

царей в китайском обществе имела абсолютистский характер, она была ограничена советом знати и народным собранием [57].

Спецификой китайского общества было то, что земля считалась собственностью государства и находилась в управлении царей (ванов), которые очень жестко регламентировали процесс ее обработки, а отсюда – и жизнь населения. Основой для самоуправления, как и в других странах, была сельская община. Именно здесь организовывалось производство, выполнение повинности перед государством, жизнь подавляющего большинства населения. Руководил общиной староста. Из земель выделялось общинное поле, которое обрабатывалось крестьянами сообща и урожай, с которого через старосту поступал во владение государства.

Если в других странах Востока власть особенно не вмешивалась в общинное самоуправление, то в Китае проводились специальные реформы, направленные на его подчинение интересам государственной политики. Часто эти реформы были следствием масштабных народных выступлений против властей. Наиболее известна реформа IV века до н.э., которая создала новую (уездную) структуру территориально-административного управления и упрочила круговую поруку крестьян. В соответствии с реформой основой местного управления стали объединенные круговой порукой пятидворки под началом старосты. Пять дворов составляли деревню, из деревень формировались кланы, округа, области. На всех уровнях местное управление было ответственным перед государственной властью. Старосты обычно назначались властями, хотя время от времени право их выбора возвращалось крестьянам. Все другие

управленцы были государственными чиновниками.

Администрации в уездах возглавлялись удельными правителями – чжухоу. Областями и уездами управляли два чиновника – гражданский и военный губернатор. Вмешательство центра в местное управление было постоянным и осуществлялось через специальных инспекторов. Однако при этом сепаратистские настроения были достаточно сильными и очень часто удельные правители вступали в союз друг с другом и отказывались подчиняться центру. Суд в Китае был отделен от администрации. Имелись специальные чиновники в местной администрации, которые его осуществляли [58].

Несмотря на централизацию власти в Китае, самоуправленческие начала сохранялись и служили основанием для формирования управленческих структур во время многочисленных восстаний. В полной мере они проявились во время широкомасштабного восстания «желтых повязок», когда на территории, занятой повстанцами, на протяжении десятилетий функционировали органы самоуправления с собственными законами и органами управления.

Развитие самоуправления в Древней Греции

Элементы местного самоуправления хорошо известны с античных времен. Они применялись при организации местного управления в Древней Греции и Древнем Риме, а впервые в правовом отношении оформились в Законе Юлия Цезаря в 45 году до н.э. [152, С. 354].

В Древней Греции трансформация самоуправления в государственные структуры наиболее отчетливо проявляется в Аттике, которую обошло дорийское

завоевание. Структурообразующей ячейкой складывающейся государственности становится род (генос) – их, по разным сведениям, в Аттике насчитывалось от 50 до 90. Вначале замкнутая родственно-религиозная группа (генос) теряет впоследствии свою клановость, оставаясь объединением лиц, имеющих общий культ, захоронения, помещение для собраний и церемоний. Все члены геноса были равны в своих правах и избирали предводителя – хранителя обычаев и распорядителя церемоний.

В гомеровских поэмах социальный строй аттической Греции уже достаточно структурирован в роды (геносы), составляющие братства (фратрии), которые, в свою очередь, объединяются в племена (филы), составляющие отдельные протогосударственные образования. Каждая из четырех аттических фил (Гелеонты, Аргады, Эгикоре и Гоплиты) имела свои органы самоуправления, свое войско и басылея (царя). Несмотря на преобладание в органах самоуправления, в частности, агоре, аристократии, в аттических филах, как и в других греческих общинах, сохранялись традиции самоуправления, например собрание всего свободного населения, носящего оружие. Персональная власть басылея и привилегии племенной аристократии существовали в виде военной дружины – гетайры. Рядовые свободные общинники имели доступ к управлению, хотя агора уже напоминала скорее военное вече, чем народное собрание. Территориальное объединение ряда племен, появление больших укрепленных поселений создают предпосылки к формированию институтов управления, напоминающие государство. На смену басылеям в VII в. до н.э.

приходят ежегодно избираемые коллегии из «лучших мужей» (в Афинах 9 архонтов). В их ведение передаются судебные и военные дела. Преобразуется и совет старейшин. В Афинах и других полисах он именуется ареопагом [29].

Из органов самоуправления античное государство формировалось в основном двумя путями. Во-первых, это политическая интеграция ряда первичных общин, сопровождающаяся переселением значительной части их населения в один большой полис, во-вторых, это разрастание первичного полиса. Именно в полисе как эмбриональной форме древнегреческого государства начала общинного самоуправления органично выросли в институты управления государства. Раннегреческий (как и раннеримский) полис был не столько городом в урбанистическом смысле (и в этом его отличие от восточных или средневековых городов-государств), сколько политически организованной общностью людей [56, С. 56–59]. По сути, античные полисы Древней Греции представляли собой политическую форму самоуправления.

Античные демократии – в большей степени афинская, в меньшей – римская – впервые в мировой истории провозгласили народный суверенитет как политическую и идеологическую основу государственного строя и обеспечили в периоды своего расцвета массовое участие свободных граждан в управлении государством. Понятие народ («демос») охватывало у древних греков всех свободных граждан.

Возникновение полиса имело огромное значение, т.к. давало возможность непосредственного общения граждан полиса, их личного участия в жизни разросшейся общины. Раннегреческий полис был не столько городом, сколько общиной, вначале соседской,

объединенной вокруг военизированного укрепленного поселения, затем уже «городской», включающей в свой состав и ближнее сельское население. Территориально-административную основу полиса составляли демы, самоуправляющиеся сельские и городские общины, каждая со своим собранием, финансами, судом, гражданской полицией, религиозным центром. Демы распределялись по триттиям; в свою очередь, одна городская, одна сельская и одна прибрежная триттия составляли филу (всего в Афинском государстве-полисе было 10 фил). Во главе демов ежегодно избирались демархи, своего рода античные мэры, представляющие демы в органах местного и центрального управления. В демах велись списки взрослых граждан с 18-летнего возраста с целью надления их гражданскими правами и обязанностями – прерогатива, чрезвычайно важная, учитывая, что право гражданства означало не только политические, но и материальные привилегии (раздачи, выплаты и т.п.). В демах же определялись размеры налога с каждого хозяйства, различные повинности, включая воинскую, решались вопросы гражданского и культурного строительства. Наконец, именно в демах происходило выдвижение кандидатов в органы полисного самоуправления. Местное самоуправление стало основой демократии и политической свободы. Основными центрами самоуправления становятся самоуправляющиеся территориальные единицы – демы и филы. Народное собрание с подчиненными ему институтами управления являлось высшим органом народного суверенитета [28].

Полисное самоуправление достигло расцвета в Афинах в эпоху Перикла (V в. до н.э.) и осуществлялось при помощи ряда политических

институтов [5].

Народное собрание (эκκλeσιa) – один из древнейших институтов афинской демократии, преобразовавшийся из органа родовой демократии в орган государственной власти. Доступ в собрание был открыт всем полноправным гражданам Афинского государства с 20-летнего возраста независимо от их имущественного положения и знатности. Со времен Солона за ним закрепляются важнейшие законодательные права: право на заключение мира или объявление войны, выбор высших должностных лиц, контроль за состоянием экономики, финансов, безопасности страны, вопрос об ostracismе (т.е. изгнании неудобных деятелей), рассмотрение просьб и ходатайств граждан. Акты, издававшиеся народным собранием, касались как всех граждан Афин и Афинской державы, так и отдельных лиц (псефисмы) – чаще всего особо влиятельных граждан. Особое значение имела процедура в графе параномон – возбуждение гражданами вопроса о незаконности того или иного законодательного предложения или об отмене существующего закона. Каждый гражданин имел право взять слово и быть выслушанным. Строго регламентированная процедура созыва и проведения народного собрания, широкий круг его компетенции, подготовленность законопроектов, выносимых на обсуждение и утверждение, регулярность проведения заседаний (вначале десять раз в год, затем чаще) делали его важнейшим институтом прямой демократии, центром принятия политических решений суверенным Демосом.

С развитием демократии в Афинах возрастало значение и влияние народного собрания, расширялась его компетенция, но падала его посещаемость.

Народное собрание редко собирало кворум и приходилось высылать в город глашатаев, созывавших народ на собрание уже за плату. А это говорит о том, что граждане начали терять интерес к собранию, на котором тон задавали демагоги и искусные ораторы из знати, и предпочитали более полезные занятия. Из нескольких десятков тысяч свободных граждан Афин в народном собрании принимали участие в середине V в. до н.э. всего несколько тысяч, а так как для решения важных дел требовалось присутствие не менее 6 тыс. граждан, то и потребовалось ввести плату за посещение собрания и собирать кворум за счет сбежавшегося на подачки афинского люмпен-пролетариата, что значительно снижало качество обсуждения решений [134].

Особенно важное значение имел Совет пятисот (булэ) – высший постоянно действующий орган власти, своего рода правительственная власть Афин, посредник между народным собранием и управленческим аппаратом государства. Его компетенция была достаточно широкой – от предварительного обсуждения выносимых на рассмотрение народного собрания дел и выработки проектов его решений (пробулевма) до управления текущими делами государства (включая финансы, внешние сношения, распределение пособий, надзор над святилищами и т.д.) и исполнения решений народного собрания. Весь этот круг вопросов решался по очереди пятьюдесятью булевтами-пританами из одной филы, которая назначалась «дежурной» филлой на 35–36 дней (срок дежурства назывался пританией). Пританы избирали на одни сутки своего председателя – эпистата (причем каждый раз нового), председательствующего и в народном собрании.

Уникальность Совета пятисот как института власти заключалась в том, что доступ в Совет пятисот формально открывался каждому полноправному гражданину. Но доступность эта строго регламентировалась. Хотя в состав Совета назначались жребием (по 50 представителей) от каждой филы граждане, достигшие 30-летнего возраста. Лица, избранные в булевты, подвергались особой проверке на благонадежность – докимасии, лишь после прохождения которой они имели право занять свою должность (со временем докимасии стали подвергаться не только будущие булевты и архонты, но и должностные лица более скромного разряда). В свою очередь, булевты обязаны были по истечении срока своих полномочий давать отчет о своей деятельности и могли подвергаться суду за нарушение законов.

Во времена Перикла все должностные лица (магистраты) избирались народными собраниями либо назначались по жребию, что было одной из особенностей, присущих только афинской демократии, видевшей в жребии «провидение богов». Общие принципы, на которых основывалось административное управление: назначение по жребию или выборность, срочность полномочий, коллегиальность, отсутствие иерархии подчиненности, отчетность, – делали его действительно демократическим, давали возможность участия в управлении большому контингенту афинских граждан, наделяя их опытом политической и административной ответственности. Но эффективность демократических норм управления в значительной степени уменьшалась тем, что жеребьевка проводилась среди лиц, выставлявших свои кандидатуры на ту или иную должность, т.е. среди тех, кто проявлял к этой должности интерес, причем не всегда бескорыстный.

Довольно суровая процедура подотчетности должностных лиц перед особыми коллегиями эвфинов и логистов, которые в случае подозрения в недобросовестности должностного лица имели право наложить арест на его имущество и запретить ему выезд из Афин на период дознания, отпугивала от участия в управлении неискушенных в административных тонкостях простых граждан.

Более демократичным органом в реальной политической практике в Афинах стала гелиэя – народный суд. Гелиэя была не только высшим судебным органом, но, играя важную роль в законотворческом процессе, имела и большое политическое значение, так как была призвана охранять законы от посягательств врагов демократии, а также рассматривать дела должностных лиц и апелляции граждан. Гелиэя была единственным органом, имевшим право наложить вето на законопроекты народного собрания и потребовать их пересмотра. Народный по преимуществу состав гелиэи (плата гелиастам за исполнение ими функций присяжных привлекала к жеребьевке городские низы) определял и антиаристократический характер ее деятельности. Наиболее тщательно обсуждению подвергались кандидатуры десяти военных стратегов. Жребием назначались казначеи Афин, сборщики податей (полеты), контролеры отчетностей должностных лиц (логисты), инспекторы ополчения, ответственные за ремонт храмов и т.д. – все по одному представителю от каждой филы.

Ареопаг, члены которого назначались пожизненно из числа бывших архонтов, со временем утратил значительную часть своих политических функций (контроль над работой народного собрания и

деятельностью должностных лиц) в пользу Совета пятисот и гелиэи, сохранив за собой рассмотрение дел о преднамеренных убийствах, надзор за священными деревьями и за нравственной чистотой афинян. Он стал цитаделью аристократии, из которой она оборонялась от демократических «крайностей», и впоследствии (с IV в. до н.э.) расширил свою компетенцию.

Ареопагу противостояла коллегия десяти стратегов, избиравшаяся народным собранием открытым голосованием, причем стратегами избирались лишь лица, имевшие высокий имущественный ценз. Стратегами избирались, как правило, знатные и богатые афиняне, вставшие на сторону демократии. Первый стратег становился в период ведения Афинами военных действий фактически главой страны. От поддержки народом действий стратегов зависела подчас судьба афинской демократии.

Расстановка политических сил в Афинах никогда не была, как видно из этих примеров, однозначной. Это обусловило и противоречия в системе афинской демократии, и своеобразие форм полисного самоуправления. При этом характер полиса как самоуправляющейся общины не менялся, менялась «лишь» форма управленческой организации этого самоуправления. К тому же опыт афинской демократии показывает, что при олигархических переворотах (в частности, переворота 411 г. до н.э.) сохранялись многие институты народовластия с той разницей, что деятельность их носила более формальный, «ритуальный» характер, а основные политические решения принимались группой «лучших граждан». Что касается низовых ячеек самоуправления – демов, то они сохраняли свою автономию при любом режиме.

Афинское государство, выросшее из небольшого

полиса, дало право на участие в политической жизни максимальному числу свободных граждан. В среднем через каждые 2 года афинский гражданин мог избираться гелиастом, не менее двух раз в жизни назначаться в Совет пятисот, дважды или трижды в месяц участвовать в народном собрании в Афинах, не считая собраний по демам и филам, религиозных праздников, состязаний, театральных представлений. Жизнь афинян проходила в общении друг с другом – лучшим стимуле политической активности, наполнявшей самоуправление реальным содержанием [56].

Хотя Спарта как милитаризованное государство часто рассматривается как противоположность Афинам, самоуправленческие начала здесь также были развиты достаточно хорошо. Государственным строем Спарты была аристократическая республика, которая включала в себя двух архажетов, совет старейшин (герусию), народное собрание (апеллу).

Первоначально основным органом управления было народное собрание, которое созывалось раз в месяц. На собрании изменялись законы, избирались должностные лица, решались вопросы войны и мира, союза с другими государствами и т.д. Однако роль народного собрания в Спарте была намного меньше, чем в Афинах, и к IV веку до н.э. оно потеряло свое значение: выступать в собрании или предлагать законы могли только должностные лица. Голосование осуществлялось криком или «на глаз» – граждане расходились в разные стороны, после чего чисто визуально определялось большинство. Когда собрание принимало решения, неугодные власти, оно просто распускалось, а его решения признавались недействительными.

Совет старейшин состоял из 28 геронтов не моложе 60 лет и избирался народным собранием. Геронты занимали свои места пожизненно и не были ответственны за свои действия. Совет рассматривал и подготавливал законопроекты, а также осуществлял суд по уголовным делам. Членами совета были и цари, они должны были подчиняться его решениям. Прерогативы царей ограничивались военными, религиозными и некоторыми судебными функциями. Цари не выбирались, их власть была наследственной. Однако положение их было непрочным, поскольку они могли быть смещены с выполнением определенных процедур каждые восемь лет или даже без них.

У царей были помощники – эфоры, которые рассматривали судебные дела по имущественным спорам. Но впоследствии они стали одной из главных управленческих структур. Сформировалась коллегия эфоров, состоявшая из пяти человек, избиравшихся народным собранием сроком на один год. Эфоры стали контролировать даже царей, они также созывали народное собрание и совет старейшин, предлагали им вопросы для обсуждения, руководили внутренней и внешней политикой, следили за соблюдением законов и могли предавать суду не только рядовых граждан, но и должностных лиц. Отчитывались эфоры перед своими преемниками [29].

Менее развитый уровень демократического самоуправления в Спарте объясняется состоянием военного лагеря, в котором находилось это государство в постоянной борьбе с илотами. После победы над Афинами Спарта уничтожила демократию и передала власть олигархическому правительству «тридцати тиранов».

Предания относят начало римского самоуправления к временам периода царей и легендарного Ромула. Именно он организовал управление римской общиной: создал сенат из 100 отцов, установил отличия власти, разделил население на племена по 100 родов, каждый из которых делился на 10 курий, предпринял меры для развития городов. Курии образовывали общее народное собрание римской общины (куриатные комиции), которое принимало или отвергало предложенные ему законопроекты, избирало высших должностных лиц, объявляло войну, выполняло ряд судебных функций. Непосредственное управление, выработка законопроектов, заключение мирных договоров были прерогативой совета старейшин – сената. Он состоял из старейшин всех 300 родов, т.е. потомственной аристократии римской общины, их избирали из одной и той же семьи каждого рода. Собрание курий избирало и царя – рекса, который осуществлял военное руководство, жреческие и некоторые судебные функции. Непосредственно родами управляли избираемые населением старейшины. Носителем верховной власти было племенное собрание. Спецификой римского самоуправления в этот период было то, что к управлению допускались только коренные жители – патриции, пришлое население (плебеи) гражданами не считалось и к управлению не допускалось [58].

В IV в. до н.э. в результате ожесточенной борьбы плебеи добились проведения управленческих реформ. В основу управления были положены имущественный и территориальный признаки. Все свободное население Рима было разделено на 6 разрядов в зависимости от размера земельных наделов (позднее – денежных

доходов). Каждый разряд выставлял определенное количество военных единиц – центурий.

В народном собрании граждане также голосовали по центуриям. Каждая из них имела один голос, общее число центурий равнялось 193. Однако наиболее богатая часть населения – всадники и первый разряд – имели 95 центурий, и голосование прекращалось, как только солидарно высказывались первые 98 центурий. Вместе с общинным развивалось и городское самоуправление. Рим, например, был разбит на четыре территориальных округа – трибы. Каждый округ имел собственные политические права и свое самоуправление. В Риме было отменено голосование по куриям и введено голосование по трибам. В III в. было установлено безусловное равенство плебисцитов, т.е. решений, принятых по трибам, с постановлениями всей общины.

Царский период завершился восстанием населения против злоупотреблений монархов и созданием Римской республики. Последняя по своей природе была аристократической, однако при этом сохранила важные институты народовластия и самоуправления. Главным органом власти стал сенат. Вначале сенаторов было 300, потом 600, потом 900. Списки сенаторов составлялись раз в пять лет специальными должностными лицами – цензорами, распределявшими граждан по центуриям и трибам. Сенаторами назначались представители знатных и богатых семей фактически независимо от воли граждан, назначение было практически пожизненным.

Наряду с сенатом продолжало функционировать народное собрание, со временем к нему добавился такой важный институт, как народный трибун. Он защищал права граждан от злоупотреблений власти.

Несмотря на господство сената, полномочия должностных лиц были ограничены определенным сроком, они были подотчетны народному собранию, органы власти имели коллегиальную природу. Весьма важным было право граждан обращаться в народное собрание за защитой и соответственно полномочия последнего пересматривать приговоры.

Народные собрания в Риме времен республики подразделялись на центуриатные, трибунные и куриатные. Самым главным считалось центуриатное, где доминировали аристократы. Именно на этом собрании принимались законы, избирались высшие должностные лица республики – консулы, преторы, цензоры, осуществлялось объявление войны и т.д. На трибунных собраниях также избирали должностных лиц – квесторов и эдилов. Куриатные собрания, сведенные к собраниям 30 представителей курий – ликторов, созывались по приказу должностных лиц и посвящались голосованиям по законопроектам.

Исполнительные полномочия принадлежали должностным лицам. Должности назывались магистратурами и подразделялись на власть высшую (империум) и общую (протестас). В империум включалась власть диктатора, консулов и преторов (помощников консулов). Она охватывала такие полномочия, как высшая военная власть, право заключать перемирие, созывать сенат и народные собрания, председательствовать в них, издавать приказы и принуждать к их исполнению, право суда и назначения наказаний. В частности, диктатор и консулы имели право выносить смертный приговор. Власть протестас принадлежала всем магистрам и включала в себя право отдавать распоряжения и налагать штрафы за их невыполнение. Важные

функции выполняли квесторы, заведовавшие финансовыми расходами и расследованием ряда уголовных дел, а также эдилы, которые следили за общественным порядком, торговлей на рынке, организовывали массовые мероприятия.

Народные трибуны представляли интересы плебеев, их власть постепенно возрастала. Они получили не только право выступать в сенате, но и право созывать его, а также право veto на исполнение приказа любого должностного лица (кроме приказа диктатора) и постановления сената. Трибун не мог отлучаться из Рима. Двери его дома были всегда открыты для ищущих защиты. Трибун был наделен правом арестовывать кого-либо и подвергать его публичному допросу. Через трибунов плебеи добились составления письменных законов, ставших основой римского права [29].

Завоеванные Римом земли – провинции – управлялись назначенными из Рима магистрами, обычно бывшими консулами и преторами – проконсулами и пропреторами.

Самоуправление продолжало развиваться в Риме и во времена империи. Основы этого строя были заложены Юлием Цезарем, который разделил с населением ответственность за формирование органов власти: половина кандидатов выбиралась народом, половина назначалась им. Хотя и впоследствии сами римские цезари обычно получали власть с помощью оружия, народовластие полностью не было уничтожено.

В эпоху принципата (принцепс – одно из названий римских императоров как первых сенаторов) функционировали почти все институты республики. Работали народные собрания и сенат, консулы, преторы

и народные трибуны избирались и выполняли свои функции. Однако император уже соединял в своих руках основные полномочия – диктатора, консула, претора, цензора, трибуна, верховного жреца. Определенным образом была расширена база управления, поскольку значительной части жителей римских провинций были предоставлены законом права римских граждан.

В эпоху домината (доминус – господин) в Риме устанавливается неограниченная монархия. Институты республиканского народовластия исчезают. Управление осуществляется государственными ведомствами, которыми руководят назначенные императором чиновники. Складывается аппарат чиновников, при императоре создается государственный совет – консисториум, который готовил законопроекты. Создается также финансовое ведомство. Созданные в этот период государственные формы стали образцом для развития средневековых европейских государств [57].

1.3. Самоуправление во времена Средневековья и Возрождения

В эпоху раннего Средневековья в Европе самоуправление продолжало развиваться на основе римских традиций. В V–X в., при вестготских королях, власть в каждом сохранившемся городе осуществлялась графом, который делил ее с муниципальной курией и коллегией судей, состоящей из наиболее знатных граждан города. Традиции римского самоуправления сохранялись и в городах южной Франции при владычестве франков. Бургунды также оставили в

неприкосновенности муниципальное устройство и местное самоуправление городам, на которые простиралось их владычество. Свою внутреннюю автономию сохраняют многие итальянские города Священной римской империи [28]. Словом, сохранялся определенный континуитет в муниципальном устройстве европейских городов на основе римского права, наложивший отпечаток на будущее коммунальное самоуправление.

Усиление власти епископов благодаря обращению в христианство варваров и получаемым от франкских королей льготам, развитие феодальных отношений ставят все более жесткие рамки местному самоуправлению. В то же время рост городского сословия и создание цеховой организации усиливали стремление к автономии. Сословно-цеховая ассоциация становится прототипом будущей коммуны.

Развитие средневековых институтов самоуправления в Европе наиболее отчетливо проявляется с X–XII в., когда начался экономический подъем после длительного запустения. Центром этого развития стали города. Генезис города является следствием развития промышленности в форме ремесла и отделения последнего от земледелия. Это создало прочную основу обособленного существования города [134].

Экономическая мощь города в средневековой Западной Европе росла на протяжении веков по мере экономического подъема и укрепления товарно-денежных отношений. В крупных городах стало сосредотачиваться наиболее благополучное население той или иной страны, которое практически самоорганизуется в рамках города. Начиная с X века, поселения городского типа расширяют свою

территорию и практически превращаются в самодостаточные торгово-ремесленные центры во владениях светских и духовных сеньоров. Такая самоорганизация приводит к автономной деятельности городских органов управления и в целом способствует формированию города как самостоятельной корпорации. Таким образом, децентрализованные организации органов местного самоуправления начинают существовать в противовес централизованному государству [160, С. 58–59].

Средневековый город был прежде всего общиной. Самостоятельность в управлении городов как наиболее развитая форма средневекового управления находилась в прямой зависимости от силы государственной власти. И в экономическом, и в политическом смысле складывавшийся городской строй был отрицанием феодального строя с его тягой к натуральному обмену, жесткой иерархической подчиненностью, отсутствием индивидуальных и коллективных прав и свобод. Разумеется, такая историческая коллизия не могла происходить без острых социальных столкновений. Поэтому в ряде стран, прежде всего во Франции, самоуправление в городах формировалось на основе революций как система коммун XII–XIV в. Во Франции, Италии, Испании, Португалии местное самоуправление формировалось на фоне «коммунальных революций», направленных на свержение власти сеньоров, что постепенно приводило к утверждению здесь коммунального самоуправления. По мере освобождения городов от обязательств перед сеньорами и превращения их в «государства в государстве», начинает формироваться выборное местное самоуправление, и вследствие этого коммуна трансформируется из добровольной ассоциации в

публичную организацию с дальнейшим приобретением властных полномочий и сложной структуры управления. Некоторые большие городские общины получили статус полусуверенных единиц и таким образом заложили основу местной автономии [149, С. 9].

Результатом стало так называемое коммунальное самоуправление (муниципальная организация), которое предусматривало освобождение города от власти феодального владельца и создания городских органов самоуправления – выборного совета и магистрата (исполнительного органа), которые были независимыми от центральной, «коронной» власти.

Именно в эти времена началась систематизация норм муниципального права, то есть создание первых Хартий средневековых городов Италии и Франции. Их целью было закрепление прав (в первую очередь, права на создание выборных органов местного самоуправления) и привилегий городского общества (коммуны), личной свободы и имущественных прав ее членов, системы управления городом, полномочий, структуры и порядка формирования органов городского самоуправления. А предшественниками Хартий были собрания норм, которым присягали консулы и жители северо-итальянских городов [29].

Иным путем шла эмансипация городов Германии, Англии, Скандинавии, где городское самоуправление утверждалось в результате получения городами «вольностей» от королевской или княжеской власти. Пользовавшиеся исключительными правами города наделялись полномочиями по созданию собственных административных органов управления. Кроме того, начиная с XIII века, такие города получают право на собственный суд, осуществляющий полицейские

функции [56]. А самостоятельность в финансовом отношении влекла за собой независимость в отношении управления хозяйственными делами городов.

Коммунальное самоуправление в средневековых Франции и Италии

В средневековом обществе доминировала сословная структура общества, причем достаточно сложная и разнообразная. Все социальные слои находили пристанище в городах, встречались на его ярмарках и религиозных праздниках. Но внутри городского населения существовали острые противоречия. Массовую базу заговоров против сеньоров в ходе прокатившейся в XI–XII в. волны «коммунальных революций» составляли прежде всего ремесленники, торговцы, бежавшие от феодалов крестьяне, однако к власти пришла олигархическая верхушка городского населения.

Важной формой самоуправления были цеховые организации, значение которых в западноевропейских городах зрелого и позднего Средневековья выходило далеко за пределы сугубо профессиональной организации: цех был и союзом взаимопомощи, и религиозно-благотворительным братством, и организацией досуга. В нем был заложен генотип коммунального самоуправления. Цех был общиной со своей особой внутренней жизнью, судебной властью, кодексами чести, статусами, регламентами. Именно цеха были заинтересованы в свержении (или значительном ослаблении) власти сеньора, устраивали заговоры, имевшие целью установление иного режима управления.

В ходе происходивших переворотов власть обычно захватывала цеховая верхушка, а основная часть

городской массы оставалась либо политически бесправной, либо допускалась к управлению под давлением ремесленной массы [147, С. 338].

На севере Франции, во Фландрии коммунальные революции обычно проходили в острых схватках с сеньорами, а на юге Франции, в Италии более богатые города с традициями еще римских муниципий часто выкупали свои свободы у местных феодалов и учреждали консулаты, хотя и там перипетии борьбы городов за свою самостоятельность нередко приобретали драматичный оборот.

Во Франции в ходе коммунальной революции XI–XII в. создавались десятки городских коммун. Первой в 1076 г. в результате заговора была провозглашена коммуна в древней муниципии г. Камбре на севере Франции, затем последовало провозглашение коммун в Нуайоне (1110 г.), Амвене (1113 г.), Реймсе (1120 г.), Бове (1122 г.), Лане (1128 г.) и в других городах. На юге страны процесс выкупа вольностей у сеньоров мог растягиваться на десятилетия: в Тулузе с 1120 г. выкупаются у графа одна за другой пошлины и лишь в 1202–1204 гг. с изменением состава консулата и проведением вооруженных экспедиций против феодалов, графов, притеснявших горожан, подписываются договоры о капитуляции феодалов. К этому же времени возникают выборные консулаты в Арле, Авиньоне, Марселе, Нарбонне, Монпелье.

В Италии коммунальное движение возникает уже в IX в. как выступления против епископов и графов. На рубеже XI–XII в. провозглашаются коммуны в Кремоне (1078 г.), Пизе (1081 г.), Генуе (1099 г.), Вероне (1107 г.), Флоренции (1115 г.). В 1167 г. возникает Ломбардская лига городов, направленная против германцев, а в 1183 г. Фридрих Барбаросса по

Констанцскому миру вынужден признать завоеванные городами коммунальные свободы [56].

Наряду с коммунами и их южным вариантом – консулатами – во французских городах существовали так называемые города буржуазии, жители которых, оставаясь подданными феодальных владельцев, получили от них различного рода привилегии и вольности, а также новые города, создававшиеся самими феодалами вокруг своих замков с целью привлечения ярмарок и с заранее приготовленными грамотами с перечислением свобод и привилегий будущих жителей. В Италии мы наблюдаем еще большую пестроту городского строя – от демократических коммун Флоренции и Болоньи XII–XIV в. до синьорий и олигархических республик (Венеция). Но именно в коммунах был достигнут на этапе их расцвета наиболее демократический (в исторических пределах эпохи) и эффективный уровень городского самоуправления, оставившего глубокий след в истории западноевропейских стран и послужившего прототипом современного коммунального самоуправления во Франции, Италии, Бельгии и других государствах.

Как указывают исследователи, в «средние века коммуна называлась ассоциацией горожан, связанных клятвой о взаимопомощи, пользующихся некоторыми свободами, в частности правом на самоуправление и коллективную защиту своих привилегий при условии выполнения определенных обязательств перед сеньором» [56, С. 66]. Это – как расширенная цеховая ассоциация коллективной защиты и взаимопомощи, члены которой находятся в «заговоре». В этой ассоциации свои внутренние распорядки, жесткие правила приема и санкции против преступивших

клятву.

По мере освобождения городов горожане завосвывают личную свободу, имущественные права и выборное самоуправление, закрепляя эти свободы в договоре с епископом или местным феодалом. Коммуна перерастает рамки добровольной ассоциации, она превращается в систему сложных общественных отношений. Каждая коммуна обзаводится собственной хартией (уставом) и собственным административным корпусом [107, С. 76].

Институты коммунального самоуправления XII–XIV в. характеризуются прежде всего жесткой иерархией власти, воспроизводящей иерархию феодальную. Но эта иерархическая система управления – явление уже более высокого порядка, нежели система феодальных повинностей, поскольку более полно учитывает коллективный и личный интересы, а потому обеспечивает и более эффективное управление. Коммуна позволяла сохранять и другие формы ассоциативной жизни средневекового города: профессиональные (цеха), религиозные (монастыри, братства), студенческие (там, где зарождались университеты). В системе коммунального самоуправления они играли важную роль передаточного механизма между городской властью и населением, позволяли учитывать коллективные интересы определенных, хотя далеко не всех, социальных и профессиональных групп.

Коммуны не отличаются, за редким исключением, высокой степенью политического участия всех горожан, однако они выдвигают на политическую сцену третье сословие. По сравнению с полисным самоуправлением античности состав полноправного гражданского корпуса значительно шире. Это

позволяет относить коммунальное самоуправление к особой исторической форме демократии. Средневековые города с их административными, финансовыми и судебными привилегиями, практически, несли в себе «зародыши муниципализма» [11, С. 17].

Коммуны, обладая самоуправлением, находились в подчинении либо короля (Франция), либо императора (Италия), обязуясь выполнять определенные обязательства и повинности. Поэтому, рассматривая коммунальное самоуправление как определенный исторический тип самоуправления, мы должны иметь в виду его автономный характер, в отличие от независимых городов-государств, каковой была, скажем, Венеция. Как указывает известный российский исследователь И.Я. Фроянов, «средневековые города Западной Европы, за исключением Венеции и ей подобных, нельзя назвать городами-государствами, как это принято в отношении городов античного мира, ибо эти города-коммуны, скорее, союзы самоуправляющиеся, чем правящие» [154, С. 134–135]. Это дает основание определять средневековую коммуну как автономную самоуправляющуюся ассоциативную общность феодального государства [29].

Средневековая коммуна в ее зрелой стадии – это сложный политико-юридический и социальный организм. Наряду с сословиями со строго обозначенными правами и обязанностями, этой своего рода иерархией по вертикали, коммуне присуща и определенная организация по горизонтали: по кварталам, городскому и сельскому населению (многие коммуны стремились подчинить себе пригороды – бурги во Франции, контадо в Италии). Институты коммунального самоуправления воспроизводили эту

вертикально-горизонтальную иерархичность.

Выборы в органы коммунального самоуправления определяли структуру и состав управленческого корпуса в зависимости от соотношения сил между аристократическим и буржуазным элементами городского населения, между «старшими» и «младшими» цехами, между метреполией (городскими кварталами) и контадо. Вместе с тем необходимость согласования различных интересов этих слоев и групп находила отражение в повсеместном существовании института городского совета, обычно избираемого горожанами.

Сам избирательный корпус включал далеко не всех горожан, ибо его состав ограничивался различными цензами: обязательным обладанием недвижимостью, как в большинстве французских коммун, незнатностью (т.е. отсутствием дворянского титула), участием в городском ополчении и т.п. В избирательном корпусе выделялись привилегированные группы, имеющие лучшие квоты представительства. Это приводило к сосредоточению функций управления в руках довольно узкого круга управляющих.

Процедура «выборов» во многих средневековых коммунах может быть названа таковой лишь при условии, если не сравнивать ее с выборами в современном понимании. Во многих хрониках имеются сведения о том, как народные сходы X–XI в. возгласами одобрения утверждали предлагаемые кандидатуры. Вместе с тем в наиболее жизнеспособных коммунах вводятся элементы делегированного представительства от кварталов, профессий, сословий. Нередки и назначения по жребию. Часто исход голосования предreshался выбором в квартале или цехе, и собранию оставалось лишь подтвердить этот выбор. Прямые

выборы практически исключались. Вместе с тем коммуны в своих хартиях устанавливали довольно жесткие правила выборов, перечисляя должности, на которые не могли претендовать те или иные категории жителей; совмещение должностей не допускалось.

Довольно жестко формулируются и обязанности вновь избранных лиц: по хартии 1282 г. г. Арбуа во Франции «никто из избранных коммуной лиц не вправе отказываться от избрания» [56]. Наказанием за отказ мог быть довольно высокий штраф либо даже разрушение жилища отказывающегося, как в Амьене и многих других французских коммунах. Так в средневековой коммуне уживались острое соперничество за должности в городском самоуправлении с опасностями, которыми сопровождалось исполнение управленческих функций.

Средневековые законодатели предусматривали решительные меры борьбы против коррупции административного корпуса: от штрафа и конфискации имущества к поражению в правах провинившегося должностного лица и даже его наследников. Сурово регламентировались часы работы должностных лиц, процедура прохождения дел, даже регламент заседаний коллегий. По регламенту Руанского совета штрафами карались не только опоздание или неявка на заседание, но и невоздержанность в прениях, например, продолжение дискуссии после принятия решения. Наказывались должностные лица и за грубое обращение с горожанами; к примеру, в Ля Реоле во Франции в 1258 г. приняли специальное постановление, налагающее штраф в 100 солей или год тюрьмы тому из должностных лиц, который ударит или оскорбит посетителя. Устанавливалась также строгая финансовая отчетность. Передача полномочий многих

должностных лиц проводилась часто публично с проверкой состояния дел [58].

Тяжелый груз ответственности членов управляющего корпуса компенсировался нормами, защищающими администраторов от посягательств на их честь: наказывалось, например, обращение на «ты» к судьям; в Дижоне оскорбление мэра, даже сопровождаемое извинениями, каралось конфискацией четверти всего имущества. Устанавливались также определенные вознаграждения и льготы за добросовестную службу: освобождение от налогов, уплата только половины коммунальных такс, выплата регулярных вознаграждений, отчисление в пользу должностных лиц части собираемых ими штрафов. Вместе с тем имелось немало коммун, в которых должностные лица не получали никакого вознаграждения за свою службу, кроме освобождения от ряда обычных для средневекового города повинностей (например, строительства и ремонта своей части городской стены).

Сама структура органов городского самоуправления была довольно неустойчива, пестра и зависела от множества обстоятельств. Коммунальная (муниципальная) организация средневековых городов характеризовалась тем, что во главе большинства коммун стоял городской совет, который избирал одного-двух мэров (Франция) или синдаков (Италия), в подчинении которых находилась городская администрация – пэры, скабины и т.д. Коммунальное самоуправление распространялось на все основные сферы жизни коммуны. В первую очередь – это управление объектами собственности коммуны, включая укрепления, рынки, леса, уголья, источники воды, дороги, улицы, площади, мосты [152, С. 354].

И номенклатура должностей, и численность управленческого аппарата коммуны повсюду неодинаковы. В Амьене их число не превышало 24, в Руане же один лишь совет достигал ста человек, довольно многочисленным был управленческий корпус крупных итальянских коммун. Многие должности оплачивались из финансов коммуны или цехами, если речь шла о служащих, в чьих функциях цеха были непосредственно заинтересованы [26].

Следует выделить несколько моделей коммунального управления: коммунальная система северофранцузских городов и городов Фландрии; «руанская модель» с ее иерархией советов и коллегий; консулат южнофранцузских коммун; подестат средиземноморских коммун Франции и Италии. Каждый тип коммунального устройства имел свои особенности.

Расположенный на границе современных Франции и Бельгии, город Камбрэ дал истории одну из самых ранних коммун с развитыми институтами самоуправления, хартией и другими правовыми актами. Во главе городского управления стоял Совет в составе 140 человек (по 7 от каждого из 20 кварталов), назначающий ответственных за строительство и поддержание в должном порядке городских укреплений, за прокладку дорог и т.п., даже за поддержание порядка в тавернах. Существовало два трибунала: один по уголовным, другой по гражданским делам, заменившие епископальный суд.

В богатом торгово-ремесленном г. Тулузе горожанам удалось выкупить большинство феодальных провинностей. Выборы консулов (24 – в Тулузе, 12 – в Марселе) проводились по сложной двухступенной системе: предварительно избиралась коллегия

выборщиков из городских верхов и дворян, затем по предварительному согласованию правящие консулы с довольно широкими полномочиями, в частности с правом поочередно исполнять функции мэра, хотя такой должности на юге Франции не существовало. Консулы избирались обычно сроком на один год, и повторное их избрание допускалось только по прошествии нескольких лет. В прерогативы консулов входили: определение размеров налогов; командование местной милицией; наблюдение за передвижениями в городе; введение в должность старост цехов; сверка мер и весов; руководство общественными работами; поддержание в должном порядке муниципальных служб, включая сиротские дома и богадельни; отправление в случае необходимости судебных функций; внешние сношения и договоры с другими городами. Муниципальные советы (*consilium*) более многочисленны, чем на севере Франции, более активную роль играют местные народные собрания (парламенты); судопроизводство отделено от администрации. В подчинении совета (а фактически – консулов), находились муниципальные служащие от сборщиков налогов до нотариусов; советы распределяли также по представлениям консулов повинности и налоги, готовили вопросы, выносимые на одобрение парламентов, хотя последние играли чаще всего роль совещательных ассамблей глав семей и знатных граждан, приглашенных для консультаций и пополнения советов. Нередко в члены советов кооптировались известные горожане по представлениям консулов [56, С. 71].

В Италии переходной формой городского строя к коммуне был консулат. Консулы наделялись одновременно исполнительной и судебной властью, но

должны были испрашивать совета у коллегий граждан (Credenza), своего рода постоянных депутатий, избираемых горожанами (вначале с ведома епископа или наместника императора) на сходках полноправных горожан – парламентах, созываемых консулами по мере надобности. Полномочия парламентов были широкими: от вопросов объявления войны и заключения мира до установления размеров налога.

Консулы избирались полноправными горожанами, за исключением черни (vulgus), по кварталам сроком на один год. Их функции довольно разнообразны: судопроизводство, военное предводительство, административное управление, внутренний порядок, финансы, санкции на гражданские сделки, внешние сношения. Это полноправная исполнительная власть города.

Народное собрание – выражение народного суверенитета. В крупных городах оно собирается по кварталам. В Милане таких кварталов было 6, во Флоренции – 7, Генуе – 8. Это собрание выделяло из своего состава работающий законодательный орган – Малый совет или Совет доверенных. Городской совет выступает как носитель законодательной власти. Без его согласия консулы не вправе объявить состояние войны, ввести новые налоги, принять новый закон. Отмеченная структура роднит ранние итальянские коммуны с полисной организацией античности [29].

Укрепление коммунального строя в Италии имело, однако, и ту сторону, которая, углубляя автономию друг от друга городов и областей, препятствовала объединению страны. Вместе с тем нигде, как в Италии, «демократический прорыв» в феодальной системе не был так резок и глубок по своим последствиям, создав большое разнообразие исторических форм

демократической организации самоуправления [75].

С введением института подестата в середине XII в. в городском строе итальянских городов происходят большие изменения: исчезает институт консулов, видоизменяется роль совета, городское вече теряет свою роль. Усиливаются и олигархические тенденции в организации власти, мелкие и средние ремесленники все дальше удаляются от принятия важных решений. В ответ формируется новая ассоциативная общность – «малая коммуна». В Милане, Болонье, Флоренции городские низы добиваются для себя представительства в городском самоуправлении [134].

Наиболее известна коммуна во Флоренции. Основные этапы ее истории таковы: 1115 год – первое упоминание о коммуне; 1136 г. – утверждение консулата; 1193 г. – появление подеста; 1250 г. – провозглашение «малой коммуны»; 1260 г. – ее уничтожение германским руководством; 1266 г. – новое восстание и засилье знати и французских наемников; 1282–1283 гг. – укрепление позиций цехов и утверждение приората как высшей исполнительной власти и пяти постоянных советов; 1293 год – высший уровень коммунального движения и принятие «Установлений справедливости», направленных против городских магнатов. Но уже в это время намечается поворот к установлению олигархии: из приората выделяется гонфалоньер правосудия, из Совета – «совет двенадцати добрых мужей» и «хранитель мира». Медичи, в конечном счете, устанавливают свою олигархическую диктатуру, вначале в виде синьории (1434), затем провозглашая герцогство (1532), тосканский вариант абсолютизма.

Верховная власть во Флоренции по уставам принадлежала Народному совету, в котором заседали в

основном незнатные граждане – пополаны. Позднее по кварталам собирается и Общий совет, в котором могли принимать участие и знатные. Совет доверенных был высшим законодательным органом коммуны. Синьория – исполнительным.

Изменения в систему были внесены в 1282 г., когда появились избираемые на 2 месяца приоры, число которых через несколько десятилетий возросло с 3 до 12. Они составляли высшую исполнительную инстанцию, правительство республики – приорат, или Синьорию. Кроме того, в структуре управления важную роль играли канцелярии: при Синьории во главе с канцлером республики и канцелярия, ведавшая внутренними делами. Из народных военизированных формирований цехов создавались отряды поддержания порядка под командованием гонфалоньеров компаний.

Исполнительная власть во Флоренции принадлежала коллегии приоров, гонфалоньеру справедливости и Малому совету. Все вместе они составляли Совет 36 – Синьорию, члены которой избирались на 2 месяца и жили все это время безвыходно во дворце Синьории. Синьория могла выделять из своего состава сенат, а также назначать различных должностных лиц, снаряжать посольства и т.д. [56, С. 76–78].

Коммунальные органы прежде всего управляли собственностью коммуны, которая включала укрепления, рынки, леса и пахотные угодья, источники воды, мосты, больницы, наконец – символ автономии города – его городскую дозорную башню. Устанавливались нормы, касающиеся коллективного владения коммуны или сдачи ее собственности в аренду. Дороги, улицы, площади входят в сферу управления коммуны, только ее органы могли

разрешить строительство новых дорог или улиц, перенести торговую площадь в другое место, расчистить проезды и т.д. Коммуна сдавала часть своих помещений под склады, торговые ряды и т.д.

Важная сфера управления – коммунальные службы. К исключительной компетенции органов коммуны относилось право устанавливать порядок работы и тарифы за использование мельниц, других необходимых горожанам сооружений. Обычно они сдавались в концессию на определенный срок с условием выполнения всех предписаний коммунальных служб. Коммуна обладала также правом назначения учителей в коммунальной школе.

Важной прерогативой исполнительных органов коммуны был призыв на воинскую службу и в отряды городской милиции. В Байоне (Франция) мэром города одновременно был «генеральным капитаном города». В Пуатье все боеспособные жители города и окрестностей были обязаны являться под боевые знамена по первому требованию мэра, городское войско официально именовалось «дружиной мэра и коммуны», т.е. коммуна была и военной организацией.

Автономия коммуны во многом определяется ее финансовым благополучием, поэтому эта сфера становилась важнейшим объектом управления коммун. Помимо эксплуатации своей недвижимости, коммуна устанавливала сложную систему налогов, такс, тарифов регулирования цен, а также создавала довольно многочисленный налогово-финансовый аппарат.

Коммуна устанавливала различные статусы своим гражданам по сословиям, цехам, длительности проживания, каждому свое место в социальной и политической иерархии, свои повинности. Налоговая система, равно как и система жестко

регламентированных прав и обязанностей членов коммуны, была основным средством управления. Вместе с тем сама ассоциация в целом выступает как автономный субъект управления и подчиняет политическому и правовому контролю свою администрацию: правила, уставы и постановления исходят от Совета на все случаи жизни. Мощным средством контроля были и цеховые организации, оказывавшие влияние на администрацию.

Лучшим свидетельством нормативных средств управления служат городские уставы. Например, устав французского города Лаона, состоящий из 23 статей, определяет статус гражданства коммуны, ее границы, имущественные и гражданские права граждан, включая женщин, наказания за отдельные преступления, взаимоотношения коммуны с епископом, сеньором и королем. Примечательная деталь: лица, принимаемые в состав коммуны, помимо обычных повинностей, обязаны обзавестись имуществом в течении года, чтобы в случае привлечения к суду иметь достаточное материальное обеспечение для уплаты штрафов [26].

Развитие городских коммун эпохи Средневековья имело огромное значение для становления современного института самоуправления. Именно в городских коммунах получили развитие формы самоуправления, ставшие прототипом современной муниципальной системы многих европейских стран.

Самоуправление в средневековой Англии

Совершенно иным путем в этот период происходило развитие самоуправления в Англии. Англия времен средневековья определяется как классическое государство самоуправления; при этом понятие «самоуправление» трактуется как особенность

организации английской внутренней государственной власти. Здесь, начиная с древности и до настоящего времени, организация государственной власти отличалась характерной особенностью – большинство функций внутреннего управления концентрировалось в местном управлении, которое осуществлялось естественно сложившимися союзами, объединенными принадлежностью к конкретной местности. Причем органам власти на местах вверялись все стороны управления – от отправления полицейской власти до власти судебной. Следовательно, в Англии внутреннее управление и местное самоуправление могут рассматриваться как тождественные понятия.

Согласно исторически утвердившемуся принципу, государство в качестве центральной верховной власти осуществляет управление на местах лишь посредством институтов самоуправления, а не через собственно центральные органы власти. Исходя из этого, реализация верховной власти в Англии – это управление государства посредством парламентских актов, а внутреннее или местное самоуправление – исполнение через собственные органы исходящих от парламента законов и иных юридических актов.

Парламент и местное самоуправление в Англии на протяжении столетий являлись основными конституционными формами, в пределах и посредством которых проявлялось реальное участие населения в процессе управления, несмотря на то, что в ходе исторического развития указанные формы, оставаясь неизменными, наполнялись новым содержанием.

В английском традиционном праве содержится представление об однородности и единстве всего права, установленного в древности и равно обязательного как для носителя верховной государственной власти, так и

для народа. Этим объясняется и то, что в Англии не существовало управления в качестве обособленной от правосудия государственной деятельности. Во внутреннем управлении практически не было профессионального чиновничества, поскольку осуществление публичной власти с самых отдаленных времен сводилось главным образом к судебной деятельности. Таким образом, управление в Англии являлось прежде всего местным управлением. Однако статус «местного самоуправления» эта организация приобрела лишь в конце XIX в. в связи с конституционным закреплением представительного характера органов самоуправления [107].

Исходным пунктом развития британского самоуправления считается англосаксонская экспансия. Англосаксы принесли с собой в Британию устройство крестьянских общин, сходное с родовым, которое в результате раннего развития частной собственности и объединения общин в большие союзы значительно видоизменилось. Войско понималось как организация вооруженного народа; народные собрания (gemot), возглавляемые местными владыками и состоявшие из всех свободных граждан, отправляли правосудие и решали общие дела; охрана гражданского мира являлась обязанностью всей общины. Общим правилом, следовательно, было непосредственное участие в процессе управления каждого свободного человека [88].

Положение дел стало меняться по мере упрочения социального неравенства. Процесс социальной дифференциации приводит к тому, что, хотя теоретически все свободные люди имеют право участвовать в отправлении правосудия и поддержании мира и общественного порядка, на практике участие в

управлении становится привилегией крупных земельных собственников.

В условиях англосаксонской монархии изменяют свой патриархально-родовой тип и государственные учреждения, уступая место территориальным началам на основе графств (в то время они назывались шире). Два раза в год в шире проводились собрания – ширгемот, на которых присутствовал представитель короны – альдермен или его помощник – шериф. На ширгемот являлись знатные свободные люди – таны, крупные землевладельцы, епископы. Это собрание ведало большей частью уголовных и гражданских дел; собранию принадлежала мировая юрисдикция. Постепенно из танов формируется трибунал ширгемота, уполномоченный осуществлять судопроизводство.

Шир разделялся на сотни (hundreds), учрежденные первоначально в интересах военного дела, различные по величине. По мере замены родовых и племенных начал территориальными сотня превратилась в земельный округ. Собрания сотни созывались, в отличие вот ширгемотов, ежемесячно и решали менее значительные уголовные и гражданские дела, подтверждали отдельные договоры, осуществляли мировую юрисдикцию. По аналогии с собранием шира и здесь существовал трибунал из 12 танов.

Самыми мелкими подразделениями в англосаксонском государстве были поземельный союз (община) и манор (вотчина). Местное управление (охрана мира, вольная и господская порука) в общине осуществлялось старостой, а в вотчине – господином. Эти автономные территории существовали наряду с сотнями в округах государства [107].

Большинство англосаксонских городов были

единицами, приравненными в отношении суда и управления к сотням. Во главе бурга стоял бургомистр, компетенция трибунала бурга была аналогична компетенции трибунала сотни. В дальнейшем английские города интенсивно росли и развивались, нередко, по своему значению и богатству, соперничая с графствами. Королевское управление делами государства не носило характер личного управления, поскольку на местах его осуществление было ограничено участием, если не всех свободных людей, то влиятельного класса крупных земельных собственников [56].

Завоевание в XI в. Англии норманнами сопровождалось усилением королевской власти, сосредоточившей в своих руках всю полноту государственной власти. С другой стороны, период развития англо-норманнского государства наполнен попытками преобразовать центральное управление в организацию, более соответствующую исторически сложившейся структуре местного управления. Результатом явилось сохранение местных союзов в качестве единиц государственного управления и правосудия, локализация осуществления публичной власти в пределах графств, образовавшихся в ранний период истории Англии. Уже на четвертый год своего правления Вильгельм дал обещание сохранять старые английские законы и обычаи. На местах сохранялись первоначальные англосаксонские институты. По-прежнему заседают суды графств и сотен. Свободные собственники – ленники короля, вассалы баронов, свободные землевладельцы – привлекаются к участию в собраниях. Наиболее привилегированные из них входят в состав трибуналов графств; занимающие более низкое общественное положение принимают участие в работе

судов сотен. Постепенно возрастает на местах роль королевских судей, вместе с этим возник институт присяжных. Посредством учреждения института присяжных был подтвержден в новой форме приоритет привилегированного местного населения в области осуществления правосудия.

Путем распространения воинской повинности на всех свободных людей королевства было постепенно восстановлено древнее саксонское народное ополчение в форме милиции. Последняя была образована Уставом 1181 г. С этого момента все жители государства были также призваны к оказанию вооруженной помощи при поимке преступников, помощи, которая образовала так называемую «силу графства» [57].

Что касается английских городов в этот период, то они существовали достаточно изолированно и обособленно. Если средневековая община на европейском континенте, как правило, приобретала свои права путем восстания против своих сеньоров, то в Англии города преимущественно покупали их. Эта система откупа позволяла добиваться для городов особых прав и преимуществ. К таким правам можно отнести, в частности, право выбирать городской совет, который, в свою очередь, избирал бургомистра, впоследствии получившего титул мэра, с последующим утверждением его кандидатуры центральной властью. На мэра возлагалась обязанность собирать городские подати; он был ответственен перед королевским казначейством. Города получают право на собственный суд, осуществляющий полицейские функции.

Самостоятельность в финансовом отношении влекла за собой независимость в отношении управления хозяйственными делами городов, которые постепенно приобретают права корпорации

относительно приобретения, распоряжения и пользования имуществом общин [107].

Характер городских учреждений в крупных городах Англии (главным образом в Лондоне) определялся не только общими правами, предоставленными им, но также развитием в них привилегированных торговых корпораций, гильдий и цехов. В период разложения старых патриархальных отношений и исчезновения института родовой защиты появление вольных союзов служило интересам охраны развивающейся городской свободы и являлось средством борьбы с феодальной аристократией. Как ни скромна была мера политических прав, приобретенных общественными союзами в городах и графствах, ею был определен один из главнейших принципов будущего политического устройства Англии – подтверждение обычая личного участия местного населения в процессе управления и совместная деятельность государственного чиновничества и общин, правда с преобладанием, в рассматриваемый период, административно-надзорной функции верховной власти [28].

Взаимная и органическая связь учреждений устанавливалась прежде всего через соответствие их с теми общественными силами, которые участвовали в их деятельности. В средневековой Англии, располагающей зачатками политической свободы, влияние негосударственного уклада на структуру и взаимозависимость государственных институтов было значительным.

Великая хартия 1215 г. внесла в английское государственно-политическое устройство начала государственного договора, определяющего взаимные отношения между управляющими и управляемыми. Хартия даровала всем свободным людям на вечные

времена вольности. Свободный человек приобретая значение сам по себе, вне зависимости от уз, связывающих его с сюзереном.

В местном управлении получило важное значение сословие, включающее в себя несколько социальных групп. Это сословие среднего и низшего рыцарства (найты и сквайры). Из них в итоге образовался класс, составивший силу местного самоуправления, поскольку именно из их среды назначались шерифы, а в дальнейшем – мировые судьи – краеугольный камень английского местного самоуправления.

Начиная с XIII в., рыцарь – это прежде всего собственник недвижимого имущества, приносящего определенный доход. Найты и сквайры представляли собой открытый для всех сословий класс. Известный под названием джентри, он сыграл важную роль в истории Англии. Корни этого класса – в графствах и городах; местные институты управления способствовали его организации и развитию. С джентри соприкасался класс свободных людей – мелких собственников (фригольды) и йоменов, которые состояли из разных видов свободных людей. Главным элементом, вошедшим в этот период в состав йоменов, было фермерство.

Горожане составляли еще один класс английского общества. В целом в политическом отношении значение городов, за исключением Лондона, уступало в XII–XIII в. значению джентри в графствах. Это объясняется меньшим развитием политических интересов горожан, соперничеством городов, а в их пределах – различных корпораций и гильдий [107].

Следующим этапом развития местного самоуправления в Англии стало формирование института мировых судей. Актом 1360 г. в Англии был

учрежден мировой суд. Мировые судьи должны были осуществлять судебную деятельность и полицейско-уголовную юрисдикцию. Расширение компетенции мирового суда постепенно приводит к тому, что этот институт становится первым и единственным назначаемым короной органом местного управления в государстве. Было законодательно признано корпоративное значение графств и выделенных из них как самостоятельных единиц городов в качестве законного деления английского государства. С 1360 г. всякая попытка приспособить сферу местного управления к центральному управлению должна была рассматриваться как изменение английской конституции [29].

Для осуществления деятельности мировых судей призываются представители землевладельческого класса в графстве (главным образом джентри) или оседлые жители городов, которые безвозмездно выполняли возложенные на них функции. Местная юрисдикция и местное управление принадлежали не представителям центральной власти, а возлагалась как почетная обязанность на местных оседлых жителей.

Осуществление власти на местах было поручено прежде всего судьям, а это означало, что местное управление является юрисдикцией, т.е. применением законов. Таким образом, мировые судьи должны были обеспечивать соблюдение всех законов, образующих сферу их деятельности (общего права, издаваемых королем указов, парламентских актов), и приводить их в исполнение. Постепенно местное общинное управление Англии образовало лишь низшую ступень государственной организации местного управления, во главе с мировым судом [56, С. 99].

Мировой суд имел важное значение и для

английского городского строя. При новой системе местного управления некоторые английские города получают особые мировые учреждения, которые позволяли выделить их в качестве отдельных территорий из графств. Но большинство городов в конце XIV в. было подчинено власти мирового суда графства.

Центральная власть с местной связывалась через парламент. Местные союзы получали право оказывать влияние на ведение дел, представляющих общегосударственную значимость. Постепенно представители графств и городов из «сотрудников» превращаются в главных творцов новых общих законов, направленных на удовлетворение общих государственных интересов, а там, где дело идет о местных нуждах и потребностях, парламент становится творцом местных норм. В итоге парламент, участвуя в общем законодательстве и оказывая влияние на королевское центральное управление, непосредственно воздействовал на местное управление посредством так называемого частного законодательства. Тем самым он превращается в высшую инстанцию для местного управления.

Изменения в общинной организации английских городов происходили в контексте усиления королевской власти. Со времени правления Генриха VI всякий город как совокупность всех его жителей начинает рассматриваться как корпорация. В XVI в. английские короли даруют своими хартиями многие города, до того не пользовавшихся правами корпораций; эти хартии давали им право на представительство в парламенте [56]. Однако понятие корпорации было распространено лишь на особый, ограниченный круг городских жителей, который

пополнялся не путем выборов всем городским населением, а на основе предоставления им статуса корпораций. Тем самым городское управление было предоставлено небольшой, замкнутой фракции. В связи с этим появляется термин «freeman» для обозначения активного права гражданина взамен первоначальной принадлежности любого жителя города к общине, которая сама по себе утрачивает какое-либо значение. Таким образом, подавляющую массу городского населения устраняют от участия в муниципальной деятельности. Городское управление перешло в распоряжение самоконтролирующейся группы лиц. Та же политика, что и по отношению к городам, применялась и к сельским жителям. Собрания сельских общин вытесняются замкнутыми органами.

Новая система местного управления базировалась на силе господствующих и средних классов, осуществляющих разнообразные обязанности безвозмездно по королевскому поручению, в пределах и на основании закона. В период становления этого института была учреждена система местных налогов, которые взимались и распределялись местной администрацией. В связи с этим местное управление приобрело государственный характер. В этом отношении Англия отличалась от континентальных государств Европы, где абсолютизм с его бюрократическим аппаратом уживался с остатками средневековых сословных привилегий.

Самоуправление в средневековой Германии

Собственно история средневекового самоуправления в Германии связана с формированием национальной государственности. Самостоятельное германское государство образовалось на рубеже IX–X

в. после распада Франкского королевства. За новым государственно-политическим единством в течение XI–XV в. закрепилось название «Священная Римская империя германской нации», просуществовавшей номинально до 1806 г. Одним из исторических результатов таких государственно-политических процессов стало формирование в этот период органов и институтов сословной самоорганизации, которые положили начало собственной традиции самоуправления.

В период раннефеодальной государственной организации самоуправления в Германии было самым тесным образом связано с общинной демократией. В период «ленной монархии» и вырастающей из нее сословно-представительной государственной организации самоуправления общественных, в основном сословно-организованных, единиц составляет закономерный элемент, выражающий сущность и пределы самой этой формы государственной организации. Качественное преобразование всей политической системы феодального общества в период абсолютных монархий вместе с предельно возможным тогда огосударствлением этой системы ликвидирует и исторические институты самоуправления в их реальной общественной роли. В этом смысле история институтов и органов общественной самоорганизации в феодальной Германии – только предыстория становления самоуправления как части политической системы современного общества.

В политической системе феодального общества времени «ленной монархии», а затем и сословно-представительной монархии самоуправление отдельных корпораций и общественных единиц было закономерным элементом этой системы. Оно

составляло своего рода выражение потребности феодальных сословий в политическом определении на основе своих особых сословных интересов. В период с XI до XVI в. в Германском государстве утвердились все существенные виды самоуправления: общинное (включая сюда вотчинное), городское, самоуправление гильдий, цехов, университетов. Особым было место самоуправления в рамках церкви. Утверждение самоуправления исторически опиралось на политические права сословий и сословных групп, выражением которых было формирование сословных представительств как общеимперского, так и территориального (по отдельным историческим областям Германии) масштабов.

Оформление в общинном устройстве ряда административных и судебных институтов, признаваемых государственными и церковными властями, было проявлением самоопределения общины как такого социального организма, который на протяжении всего средневековья служил основой и образцом всякого общественного устройства. Единицей общинной самоорганизации была марка, которая, как правило, не совпадала с единичным селением, а объединяла несколько населенных пунктов с подвластной территорией. Во главе общины стоял старшина. Старосту назначало собрание общинников сроком, как правило, на год. Наряду со старшиной община могла избирать дополнительных доверенных лиц со специальными полномочиями [88].

Все выборные чины общины были только ее представителями. Полнота власти находилась в руках собрания общины. Основной функцией чинов было представление порученных их ведению вопросов на решение собрания общины, а также надзор за

реализацией решений общины. Собрания общины собирались в произвольные сроки; право на созыв принадлежало старшине. Решения, имеющие принудительную силу, должны были быть единогласными.

Важнейшие полномочия общины были связаны с осуществлением хозяйственной деятельности: в ранний период преимущественно с переделами пахотных земель, позднее – в основном с совместным использованием лесными, водными угодьями, лугами, а также иным общим владением общины. Административно-судебные полномочия общины вытекали из права собрания на прием новых членов-поселенцев и, главное, из власти изгнать члена общины. Собрание утверждало и регулировало раскладку государственных или феодальных податей и повинностей. Для членов марки общинное собрание было и судебной инстанцией. Общинники участвовали в отправлении суда поочередно, образуя так называемую коллегия шеф-фенов. Представители общины обязаны были соучаствовать в окружном суде графа, назначавшегося от короны, где разбирались важнейшие дела.

С углублением феодализации германского общества традиционная марковая самоорганизация сохранилась лишь в вольных общинах. В общинах на государственной или церковной земле во главе стояли 2, позднее – 4 прислужника для общего заведования делами и раскладки податей. Служки-амманы были подчинены сюзерену, но позднее их стала избирать община. Во владельческих общинах (т.е. сохранявших свою организацию в рамках феодальной вотчины) полномочия общинного собрания, включая право изгнания из общины, переходили к вотчиннику с

феодалными правами на марку. Вотчинник либо сам осуществлял управление общиной и отправлял суд, либо назначал по собственному усмотрению старосту. Община соучаствовала преимущественно в раскладке податей.

Внутренние принципы самоорганизации и правопорядка в вольных общинах закреплялись в обычном праве. Государственные или церковные власти в эти принципы практически не вмешивались, но и не придерживались их в своем суде и управлении. В XVI в. вольные общины потеряли свой исторический облик: все земли, права, которые не могли быть подтверждены грамотами и актами, переходили к вотчинникам.

Что касается германских городов, то в позднее средневековье и на рубеже Нового времени они созрели до таких форм организации политического и собственного правового строя, как нигде в Европе. Самоуправление германских городов достигло самого высокого, возможного в условиях феодализма, уровня. Будучи следствием соответствующего экономического развития города, а также сословного обособления его населения, самоуправление, в свою очередь, оказывало стимулирующее воздействие на их социальный облик.

Историческим источником первичных стремлений к самоорганизации была общинная основа городского строя. Принадлежность к общине и соответственно статус горожанина определялись наследственно. Вступление в эту общину заново подразумевало некоторые условия: важнейшими были владение новоприбывшим какой-либо рентой и уплата им «вступительного» взноса в городскую общинную казну.

Средневековый город в Германии находился под властью сюзерена, обладавшего номинальным или

реальным правом на землю, где располагался город. Воля сюзерена определяла устройство города и городское право. С XI в. отмечается активное движение горожан за высвобождение из-под власти феодалных сюзеренов и за признание самостоятельного статуса городской общины; одними из первых в такие конфликты втянулись крупные германские города Кельн и Ворс. Часть городов получила признание своего особого статуса на рубеже XI–XII в., но массово лишь с XIII в. общины германских городов прочно становятся самостоятельными в правовом и административном отношении.

В позднее средневековье в Германии насчитывалось свыше двух тысяч городов, в том числе восемь имели население свыше 20 тыс. жителей, а самый крупный – Кельн – более 40 тыс. В политическом и правовом отношении города подразделялись на имперские, земские, владельческие. В первой половине XVI в. насчитывалось 65 городских коммун «имперской свободы». Земские города в большинстве получили самоопределение и внутреннее самоуправление в XIII–XIV в. С этого же времени города составили особую курию в собраниях сословных чинов – ландтаге [29].

В управлении городом участвовали те из горожан, которые были ближайшими и прямыми вассалами городского сюзерена. Они составляли совет общины под его началом. Совет принимал участие в управлении городом и, главное, отправлении суда. В XIII в., по образцу итальянских городов, городской совет становится основным органом внутригородского управления, перенимая от прежней сеньориальной администрации большую часть административных полномочий. Члены совета стали зваться городскими

советниками: впервые такой особый «чин» фиксируется в XII в. в имперском городе Любеке. Члены совета избирались коллегией выборщиков, составленной из представителей от курий граждан и от гильдий из кооптированных самой же коллегией лиц. Имело место и замещение должности советника по праву преемственности, определяемого уходящим должностным лицом. Звание и должность бургомистра (Burgomeister) возникли позднее оформления совета как органа управления городом. Иногда бургомистр был председателем совета, иногда наряду с ним был особый председатель, а сам он был своего рода распорядителем совета.

С XV в. в городском совете выделяются особая управа (впервые во Франкфурте-на-Майне), а также специальные должностные лица совета по контролю за отдельными областями внутригородского управления (надзор за мерами и весами, содержание арсенала, рынков, состояние особо важных для города промыслов и др.). Все эти должности носили почетный и общественный характер. Исполнявшим их предоставлялись иногда льготы по налогообложению или случайный доход по должности. Оплачиваемыми были только чины канцелярии совета. Примерно с этого же времени эпизодически появляется обозначение городского совета как магистрата [56, С. 111].

Первоначально полномочия совета были преимущественно представительские и административно-распорядительные. Признание самостоятельности общины со стороны прежних сюзеренов влекло за собой возложение военного руководства на городские власти. Совет стал контролировать также торговое дело и распределение

налогов, получил и судебную власть в отношении полноправных, а затем и вообще всех жителей города. С XIII в. городская юрисдикция была распространена и на «округу города».

Еще одной из важнейших задач городских властей было распределение возложенных на общину податей и государственных повинностей, если город не получал полную «имперскую свободу». Специфической проблемой и соответственно задачей управления для городских властей Германии было регулирование оседлости в городах еврейского населения и установление порядка взимания особого налога с евреев. Собственный налог для внутригородских нужд получает распространение с XIV в., его размеры и порядок взимания полностью определялись городскими властями. С этого времени выделяются и особые казначейские функции совета или, позднее, городской управы. С XII–XIII в. городские советы заводят печати города как знак самостоятельности. Позднее крупнейшие города закрепили за собой право чеканки собственной монеты и право на городской герб, утверждавшиеся императором.

Связь с общиной органов городского самоуправления и подконтрольность их горожанам были значительно меньшими, нежели в земских общинах. Городские власти: совет, управа, бургомистр – были не столько представителями, сколько заместителями общины. Их самостоятельность в осуществлении правомочий была большая, причем взаимного безусловного соподчинения (совета и управы, совета и бургомистра) также не сложилось.

Классический пример становления и развития организации, политических проблем самоуправления представила история Кельна. Ко второй половине XIII

в., находясь под властью епископа, город управлялся зависевшими от него органами. Самоопределение Кельна как городской общины привело к возникновению в XIV в. двух городских советов: Малого и Большого. Главным и по положению, и по фактической стороне управления был Малый. Он состоял из 15 членов, исключительно представителей городского патрициата. Обновлялся совет кооптацией: каждый член совета, уходя, назначал себе преемника, преимущественно из своего рода, что закреплялось уставом города. Малый совет был органом с дипломатическими, административными, финансовыми и судебными полномочиями. Он назначал должностных лиц городского управления, как правило, из состава предыдущего Малого совета. Члены Малого совета получали незначительное вознаграждение; в их пользу шел также городской налог с еврейской общины Кельна. В городе было два бургомистра. Бургомистры обладали поначалу только распорядительными полномочиями.

Большой совет сформировался значительно позже, к середине XIV в. Тогда в него входили 82 представителя отдельных приходов города. Обновлялся Большой совет также кооптацией. Основная роль его заключалась в контроле над расходом городской казны. Со временем Большой совет стал решать все текущие вопросы законодательства и правового регулирования в городе. Его составляли теперь на основе строгого представительства от цехов и торговых обществ. В городском самоуправлении утвердилось главенство органов, основанных на представительстве городской общины в целом [56].

Организация и полномочия городского управления фиксировались правовыми актами. В XII–XIII в. город

обретает целостную правосубъектность по отношению к другим имперским или земским властям. К XIV в. городское право стало обособленной областью в правовой системе Германии, подчиняя себя практически весь правопорядок в городе. Наибольшую известность приобрели системы Любекского права (впервые кодифицированного в 1270 г.), распространившегося более чем в ста городах северной Германии; Магдебургского права (записанного в XIII в.), оказавшего влияние на формирование городского права в Саксонии, средней Германии, Богемии и др., а также Бременского, Гамбургского и Кельнского права. Наиболее «чистым» городским правом, почти не испытавшим воздействия земского (сравнительно с Магдебургским), было Любекское; оно исходило в том числе и от принципа полновластия городского совета и его определяющей роли в городском управлении.

Развитие городского строя и его административной и судебной организации приводило к тому, что городское самоуправление перерастало свои ранние рамки, формируя в государственно-правовом смысле автономию городов. Переход от чисто самоуправленческой организации к государственно-политической роли городов в рамках сословно-представительных учреждений отразило создание союзов городов, образовавшихся для защиты самостоятельности и в целях политического и международного определения. Самыми известными и длительно существовавшими в Германии были Ганзейский союз во главе с Любеком, Рейнский и Швабский.

Кроме общинного и городского самоуправления, значительно развилось в Германии самоуправление гильдий и цехов. Гильдии в Германии как особые

объединения-товарищества с общими торгово-хозяйственными или религиозными целями впервые возникли в XII в. в Вестфалии. Общественный смысл этих объединений диктовался необходимостью защиты своих торговых или профессиональных интересов. Гильдия представляла своего рода профессионально-церковную общину, где все члены товарищества были равны и обязаны признавать власть и покровительство общины.

Собрание всех членов гильдии было органом внутреннего управления такой общины. Собрание выдвигало своим представителем старшину. Смещение его, а также сроки полномочий регулировались традицией. Основные обязанности и соответственно полномочия старшины определялись финансовыми и полицейскими делами, которые возлагал на гильдию город.

С усилением самоопределения городов Германии в гильдии стали объединяться преимущественно торговые люди – купцы одного города. Гильдии преобразовались в замкнутые корпорации с особым правовым статусом в городе и имевшие в его управлении привилегированную роль. Самоуправление в гильдии, в силу его неопределенности и неразвитости в формах, стало орудием давления на общину со стороны патрициата. Со временем гильдии уступили первенствующее место в городской социальной иерархии цехам.

Цеха в качестве объединений – товариществ ремесленников – известны в Германии с XI в., впервые оформляясь в юго-западных областях империи. К XIII в. цеха становятся основной формой организации городских ремесленников. К этому времени в них образуется внутрицеховая самоорганизация с

административными и судебными полномочиями, деятельность которой регулируется цеховыми уставами.

По внутренней структуре цеха уже не были общинной в чистом виде, но иерархической организацией: строго различалось положение мастеров, подмастерьей и прочих работников. Собрание мастеров во главе со старшиной цеха, избираемым из числа мастеров на очередном годовом цеховом празднике, было высшим распорядительным органом цеховой гильдии. Оно определяло требования к вступающим в цех, закреплявшиеся в уставе, проводило профессиональные испытания на звание мастера, определяло порядок и условия ремесленной деятельности, разрешало возникавшие в этих ситуациях споры, следило за качеством продукции цеха.

Цеховые устройство и организация утвердились в городском быте Германии повсеместно на рубеже XIV–XV в. Это сопровождалось получением цехами представительства в общегородском управлении, причем цеха с этого времени практически подчиняют себя городское управление. В одних городах цеха образовали в городских советах особые коллегии из депутатов от каждого цеха, в других – цеховое устройство подчиняло общегородское, и собрания мастеров отождествлялись с городским советом.

В XIV–XV в. в рамках цеховой организации образуются вторичные, внутренние союзы – союзы подмастерьей. Эти союзы были своего рода тайными обществами с целью защиты своих членов от произвола цеховой старшины. В целом, однако, сполна самостоятельная административная организация этих союзов не сложилась, и они остались частью общецехового самоуправления.

Сочетание цехового (гильдейского) и общегородского самоуправления (притом, что полномочия одного были шире другого) сформировало исторический принцип соподчинения двух уровней самоуправления. Это начало соподчинения оказало в дальнейшем самое существенное влияние на общую эволюцию институтов и форм самоуправления [57].

Наибольших в Европе успехов достигло в Германии и университетское самоуправление. Хотя здесь университеты создаются только в XIV в. (Пражский – 1347 г., Гайдельбергский – 1386 г., Кельнский – 1388 г.), уже сам факт основания университета (т.е. выдачи на это привилегии) сопровождался его административным и судебным обособлением.

Университетское самоуправление было многоступенчатым. Наиболее важным его институтом было право преподавателей и учащихся самостоятельно и на собственных основаниях избирать правителя дел – ректора. Ректор обладал административной и хозяйственной властью, правом дисциплинарного, уголовного и гражданского суда над всеми «членами и подданными университета». Его юрисдикция распространялась и на население деревень и слобод, принадлежащих университету. Активным и пассивным правом при выборе ректора в равной мере обладали и ученики (студенты), и преподаватели университета.

Власть ректора не распространялась на вопросы научные, организацию преподавания и, главное, на присуждение ученых степеней и предоставление права преподавания. Высшей властью университета по существу и прежде всего в этих вопросах было собрание докторов и магистров. Однако это собрание основывалось не на индивидуальной, а на факультетской демократии: каждый факультет имел

один голос при решении общих вопросов.

В рамках университетов внутреннее самоуправление оформили факультеты. Высшую власть факультета составили советы во главе с избираемым из преподавателей с ученой степенью деканом. В совет допускались все преподаватели, имевшие ученую степень с учетом необходимого ценза по длительности стажа. Главными полномочиями факультета и его совета были присуждение ученых степеней и допуск к преподаванию. Факультеты имели собственные, отличавшиеся от университетского, уставы. Кроме факультетской, в университетах были и другие формы самоуправления.

Существенной чертой университетского самоуправления в Германии был его расширенный, неузкопрофессиональный характер. Администрация и особенно юрисдикция университета распространялась вообще на всех лиц с учеными степенями, живущих в городе и даже в округе, на продавцов книг и иных граждан «ученых занятий». В Гейдельберге, например, университетскому суду и управлению подлежали даже трактирщики, преимущественно обслуживавшие школяров [88].

Подводя итоги развития общественного самоуправления в Европе во времена Средневековья и Возрождения, следует указать как на его многообразие, так и противоречивость развития. На протяжении многих веков роль самоуправления и способы его институционального оформления существенно изменялись, попадая во все большую зависимость от форм и методов государственного управления. Однако при этом именно в этот период самоуправление конституировалось как неотъемлемая часть современной европейской цивилизации и предпосылка

системных преобразований в эпоху промышленной революции.

Самоуправление в средневековой России

Наиболее яркой формой самоуправления на территории России во времена Киевской Руси было вече. Все его решения были обязательны к исполнению для вече соподчиненных по вертикали территорий. Местное управление осуществлялось должностными лицами, которых для этого избирало соответствующее вече: старосты общин, улиц, волостей и т.д. Подобная система действовала в Пскове, Полоцке. Центральная княжеская власть здесь не имела сколько-нибудь довлеющего начала (князь приглашался по необходимости для ведения военных действий и защиты города). Там, где власть князя была более прочной, вече являлось главным и наиболее распространенным институтом древнерусской государственности. Киевское вече с начала XII в. играло активную роль в избрании князя и обе стороны «целовали крест», обязуясь соблюдать условия соглашения [135, С. 17].

Особенно развитым оно было в Новгородской республике. При последовательно феодальном характере власти политический строй Новгорода создавал постоянные возможности для непосредственного участия народа в делах управления, совершенно несравнимые с теми, что наблюдались в княжествах.

Специфика Новгорода в период полного развития республиканских институтов заключается не в том, что там часто собиралось вече, а в том, что сложилась система избираемых и сменяемых по воле веча должностных лиц, что приглашение и изгнание князя

рассматривалось как нормальный ход государственных дел. Именно устоявшаяся система выборных магистратов отличала новгородские вечевые порядки от тех единичных в жизни ряда других русских городов случаев, когда вече изгоняло или приглашало князя, а также решало другие вопросы.

Невмешательство князей в новгородские дела должно было привести к развитию системы местного самоуправления, которая не упразднилась, а использовалась князьями, когда они приходили в Новгород.

Первые случаи неповиновения новгородских властей киевским связаны не с местными органами самоуправления, а с отношениями между киевскими и присланными из Киева новгородскими князьями. Вызов киевской власти (высылка посадников Владимиром) был брошен не новгородской общиной, а князем. Первый известный случай выступления новгородцев против княжеской власти относится к 1016 г., когда они перебили варяжскую дружину Ярослава. Местная организация была в то время настолько влиятельна, что, не заручившись ее поддержкой, Ярослав не мог выступить в поход на сидевшего в Киеве Святополка. Созвав вече, Ярослав просил новгородцев о помощи против своего брата и получил их поддержку. С этим случаем ряд историков связывают сведения о грамоте, пожалованной Ярославом, в которой древние новгородцы видели источник своих вольностей [158].

На рубеже XI–XII в. в отношениях Новгорода с Киевом возникает напряженность. Новгородцы, нарушая волю киевских князей, сами решали, кому править в Новгороде. Из слуг князя посадники превращались в представителей города. Летопись впервые упоминает об избрании посадника в Новгороде

в 1126 г. Следующий значительный эпизод в борьбе новгородцев за самоуправление связан с князем Всеволодом Мстиславичем. В 1136 г. новгородцы прогнали Всеволода, судив князя на вече как обычное должностное лицо и припомнив ему все старые грехи. После 1136 г. принцип новгородской вольности в князьях скоро утвердился, а в 1196 г. был признан князем Всеволодом Большое Гнездо. Князь уже не приходил из Киева и не назначался киевским правителем, а приглашался новгородцами по собственной инициативе. Следующей вехой в утверждении самоуправления было избрание новгородцами в 1156 г. своего епископа, который прежде назначался Киевским митрополитом.

Князья, хотя их часто меняли, продолжали играть видную роль в управлении и во внутригородской политической борьбе. Время от времени они пытались подчинить себе выборные городские власти. Александр Невский сумел восстановить прерогативы князя. Однако стойкое нарастание республиканских тенденций очевидно. В конце 80-х годов XII в. возникла важная выборная должность новгородского тысяцкого, сосредоточившего в своих руках важный элемент управления – сотенную систему. Со второй половины 60-х годов XIII в. известны первые из дошедших к нам договоров Новгорода с князьями. Эти документы превращали князя в должностное лицо с четко определенными правами и обязанностями. Вскоре приглашаемый в город князь оставался в своей вотчине и был лишь представлен наместником. В последней трети XIII в. можно говорить о полном расцвете республиканских учреждений. Они просуществовали еще два века и пали в борьбе с московскими князьями, в ходе образования централизованного русского

государства [56].

Новгородские порядки называли вечевыми. Вече – не только символ республики, но и ее основа. Высшая власть в республике принадлежала общегородскому вече. Оно назначало и смещало должностных лиц, принимало законопроекты, устанавливало повинности, льготы и привилегии, вершило суд, распоряжалось земельным фондом, рассматривало различные жалобы. Вече было известно в древности всем русским городам и составляло неотъемлемый элемент их политического строя. Деятельность древнерусского вече обычно сводилась к призыванию князя, законодательству (как правило, в связи с призыванием князя), решению вопросов войны и мира. В Новгороде в период расцвета самоуправления к этому добавились избрание и смещение посадников, тысяцких и владык, назначение новгородских воевод, посадников и воевод в провинции, контроль над деятельностью должностных лиц, внешние сношения, торговые соглашения, пожалование земель, установление торговых правил и льгот, установление повинностей населения и контроль над их отбыванием, контроль над судебными сроками и исполнением решений, в исключительных случаях непосредственное разбирательство дел [159, С. 16].

Вече не работало регулярно, но собиралось часто и было повседневным явлением. Без его санкций не решались важнейшие вопросы. Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые граждане по своей инициативе. Счета голосов не вели, большинство определялось криками. Если ни одна из сторон не оказывалась в явном меньшинстве, лишавшем ее шансов на победу, дело решалось дракой. Новгородцы выработали стабильную формулу полномочного народного собрания, часто встречающуюся в летописях

и грамотах с различными модификациями. По этой формуле, чтобы вече было полномочным, на нем должны были присутствовать высшие должностные лица – посадники и тысяцкие. представители всех пяти концов Новгорода, представители всех социальных групп.

Главными республиканскими магистратами в Новгороде были избиравшиеся на вече посадники и тысяцкие. Наряду с общими предметами ведения, охватывающими почти все новгородское управление, и посадники, и тысяцкие имели особые сферы деятельности, свободные от взаимного вмешательства. У посадника это были совместный с князем суд и совместное с князем назначение должностных лиц в волости, а у тысяцкого – торговое управление и торговый суд. Посадники и тысяцкие располагали штатом, позволявшим осуществлять их многообразные полномочия и выполнявшим, вероятно, полицейские функции [17].

Центром, в котором сходились все нити управления, который координировал деятельность многочисленных магистратов, готовил решения для веча и тем самым вносил порядок в его ход, был боярский совет. Он заседал во дворе владыки и состоял из посадников и тысяцких. Скорее всего, этот орган был неформальным.

Князь нужен был Новгороду прежде всего как предводитель войска. Договоры Новгорода с князьями представляют собой свод прав и обязанностей князя. Они характеризуются четким определением пределов его влияния, гарантий новгородских вольностей и явно ставят князя в зависимое положение от веча не только в смысле его признания или изгнания, но и в плане выполнения его функций. Князь не был главой республики. Князь не мог отменять жалованные

грамоты или выдавать новые грамоты без веча и посадника. В то же время вече, и в этом сказывается его верховенство, давало грамоты без всякого участия князя. Князь не имел права объявлять войну от имени Новгорода. В судебной области княжеская власть не охватывала всех дел и не была верховной или апелляционной. Суды владыки, тысяцкого и монастырей были от нее совершенно независимы.

Новгородская республика отличалась сложным административным устройством. Новгород активно занимался колонизацией, причем нередко посредством завоевания. На присоединенные таким путем земли республиканские обычаи не распространялись. Новгородские территории распадаются на три разряда: 1) административные единицы главного города, обладавшие значительной автономией; 2) пригороды и близлежащие к Новгороду волости с сильно урезанным самоуправлением и 3) отдаленные завоеванные земли, колонии, полностью лишенные права голоса в общегосударственных делах и управляемые присылаемыми из центра должностными лицами.

Главный город, как и большинство вторых городов средневековой России и Европы, делился на части, называвшиеся концами. В эпоху расцвета республики их было пять. Концы были не произвольно установленными административными единицами, а исторически сложившимися общинами, крепко спаянными местными интересами. Во внутренних делах каждый конец представлял собой самоуправляющийся организм, в котором функционировали кончанское вече и выборные власти. Компетенция их включала благоустройство, соблюдение порядка, разбор споров между жителями конца, выполнение кончанских и общегородских

повинностей. В случае надобности каждый конец выставлял свое ополчение во главе с воеводой [56].

Городские центры ближайших к Новгороду территорий (Вятская, Шелонская, Обонежская, Деревская и Бежецкая земли) были отстроены и заселены в основном выходцами из Новгорода, воспроизводившими и его государственный строй с теми изменениями, которые диктовались обязанностями по отношению к центральной власти. Их было около тридцати, они назывались пригородами, а вокруг их формировались волости. Пригороды собирали свои веча и во внутренних делах пользовались урезанной автономией. Но посадники не избирались на вечах в пригородах, а назначались из Новгорода, причем не из местного населения, а из новгородских бояр. Решения новгородского веча, затрагивающие интересы всей земли, были обязательны для пригородов. На них возлагались финансовые обязанности в пользу главного города. Территории, приписанные к пригороду, пригородские волости, делились на погосты, состоявшие из нескольких селений. Во главе погостов стояли старосты, для решения важнейших дел собирали вече.

Демократизм Новгородской республики нашел выражение в равном участии всех свободных жителей главного города в верховном органе власти – вече. Сохранение древнего вечевого строя, институтов народного самоуправления содействовало высокому развитию материальной, духовной и политической культуры, воспитывало чувство свободолюбия и гражданственности и представляет собой непреходящий вклад новгородской земли в историю самоуправления. Все последующие века представителей общественного движения в России

Новгород интересовал главным образом не как объект исторического исследования, а как символ вольности и самоуправления, противопоставляемый царскому деспотизму.

После монгольского нашествия развитие самоуправления в русских землях тесно связано с общим процессом становления московской (российской) государственности. Возникшая к началу 1243 г., Золотая Орда ставит русские земли под свой контроль, отказавшись в то же время от попыток оккупации их и осуществляя свою власть через утверждение русских князей. На русские земли были наложены тяжелые налоги – ясак (дань), харадж (поплужный), тамга (торговая пошлина), сусун и улуф (корм и питье для ордынских чиновников), конак (гостевая пошлина), кулуш-колтка (чрезвычайный налог) и др. Сбор дани и других налогов был поручен специальным чиновникам – даругам и баскакам со штатом помощников и военной охраной.

До нашего времени дошло немало уставных грамот этого периода, которые определяли порядок местного управления, а, следовательно, значительно ограничивали местное самоуправление. Жалованные грамоты предоставляли определенные преимущества и льготы, как отдельной личности, так и учреждениям в освобождении от платежа разных сборов и повинностей, предоставляли в пользование земли и угодья, право собственного суда. Судные грамоты определяли порядок суда и расправы в разных административных округах. Таможенные грамоты определяли размеры пошлины и сборов [60].

В результате административно-территориальных и управленческих реформ формировалась система местного управления с более или менее развитыми

самоуправленческими элементами. Своеобразие реформы, проведенной при царствовании Ивана IV, заключалось в «централизации через самоуправление». Идея заключалась в том, что местное управление действительно лишь в том случае, если большую часть его доверить местным жителям – это освободило значительные силы для решения общегосударственных задач, прежде всего для создания сильной армии, и одновременно усилило доверие к верховной власти, что позволило последней проводить более решительную политику.

Раздел II. Самоуправление в период становления и развития индустриального общества

2.1. Развитие самоуправления в XVI–XVIII в.

Утверждение абсолютизма не оставляло значительного простора для внешних государственных учреждений управления. Во Франции и России самоуправленческие структуры почти полностью подавляются государственным аппаратом. Схожие процессы происходили и в других государствах Европы. Однако во многих странах сформировавшиеся за предыдущее время органы и институты самоуправления сословий, хотя и утрачивают свое значение, все же продолжают функционировать.

Германия

Общины и города сохранили, хотя и преобразованными, некоторые стороны самоорганизации, прежде всего в Баварии, частью в

Саксонии. К XVII в. земские общины, за исключением южных областей Германии, полностью подпали под вотчинную администрацию. Главной и определяющей единицей местного земского управления стал вотчинный округ во главе с вотчинником.

Вотчинный округ стал особым образованием, где вотчинник обладал самостоятельными (и в значительной степени независимыми и неподконтрольными государственной администрации) полномочиями. Этим сформировалось своего рода феодально-патримониальное самоуправление. Объем и содержание полномочий вотчинника в рамках такого самоуправления регулировались традицией земского права. В XVII–XVIII в., соответственно общему расширению административно-полицейских функций государства, в сферу вотчинного управления были включены контроль над соблюдением благочиния, организация призрения бедных, церковный пагронат. Под началом вотчинника действовали назначаемые им общинные полицейские старосты.

В период абсолютной монархии возникают в местном управлении земские советники – институт, который станет одним из центральных позднее в местном территориальном самоуправлении. Земский советник появился с XVI в. в качестве выборного от земских «чинов» организатора сословно-местной администрации. С 1702 г. земскому окружному комиссару титул советника-ландрата присваивался уже в качестве государственного чина, а с 1723 г. ландраты в Пруссии были прямо подчинены Военной и Домениальной коллегиям центрального управления. В их полномочия входили дела по налогам, рекрутскому набору, полиции, здравоохранению, хозяйственным делам, общественному призрению [56].

Перерождение институтов городского и внутригородского самоуправления проходило более сложно. Сначала усилилось их законодательное регулирование. Затем было проведено ограничение и изъятие многих прав. Права чеканки монеты, правового регулирования деятельности суда и полиции, установление новых налогов были признаны прерогативами князей-курфюрстов. Над хозяйственной и правовой деятельностью города, над соблюдением городскими властями предписанных им полномочий устанавливался контроль городских и земских комиссаров, назначаемых королем. В Пруссии, начиная со времени Фридриха II, городское хозяйство рассматривалось уже как достояние государства. С начала XVIII в. города полностью потеряли право на самостоятельное установление налогов. С 1720-х годов в пользу города могли идти только самые необходимые средства от доходов.

Органы городского самоуправления перерождались. Место учреждений свободной самоуправляющейся общины, избираемых и в тот или иной мере подотчетных городским корпорациям, занял самодовлеющий городской совет-магистрат. Уже в XVII в. прусский курфюрст вынудил Берлинский совет отказаться от власти, сам назначил советников и бургомистра, утвердил за собой право дальнейшего контроля над составом совета города. В других городах либо председатель совета прямо назначался королем (например, во Фрайбурге), либо один или несколько членов совета. Со временем, к XVIII в., право утверждения преобразовалось в право назначения. Соборы горожан или представителей общины исчезли из городской жизни. Общинное «представительство» переходит к «гражданским

управам», состоящих из 4–6 человек. Одновременно городские власти теряют права внутригородского суда. Сохраняясь по форме, городские советы утрачивают все прежние качества и превращаются в магистраты централизованного государства.

Сходные и не менее выраженные в правовом отношении тенденции характеризовали судьбу цехового самоуправления. В XVII–XVIII в. собрание мастеров как высший орган цехового управления сохранилось, но стало государственно контролируемым и определяемым органом. В XVII в. большинство административных и судебных полномочий цехов перешло к городским советам. С 1740-х годов собственно статуты отменяются, а регулирование внутрицеховых порядков осуществляется государством.

Особая юрисдикция университетов в отношении всех причастных к научной и учебной деятельности вполне сохранилась к середине XVIII в., хотя и с ограничениями по роду дел (в частности, по чисто уголовным преступлениям). С XVI в. курфюрсты активно вмешиваются в дела университетов. Сравнительно с городским самоуправлением перерождение университетского самоуправления не было столь значительным. Происходила в большей мере концентрация полномочий университетских органов на научных и учебных вопросах, а также подчинение статуса университетов общегосударственному правовому регулированию.

В законченном виде вращение прежних органов и институтов самоуправления в государственно-правовой порядок абсолютной монархии показало законодательство «просвещенного абсолютизма»: всеобщее земское право для Пруссии 1794

г. преодолел дуализм «государство-сословия», в рамках которого продолжали хранить свое формальное существование институты прежнего самоуправления, ставя на его место начало государственного единства [29].

Земские общины рассматривались только в русле вотчинных полномочий дворянства. Деревенская община не имела правовой самостоятельности и рассматривалась только в составе господского имения. В отношении хозяйственной деятельности община обладала собственными правомочиями и имела право издавать местные статуты, но только в законодательно установленных пределах. В компетенцию решений общины входили распоряжения по содержанию дорог, мостов, общественных источников и строений, по найму пастухов, сторожей, пожарных и т.п. Распорядительной властью в общине обладали традиционные старосты. Однако их назначение всецело было во власти вотчинника, им же утверждались все не столь существенные, в гражданско-правовом отношении, решения.

Государство признало за городскими общинами права «привилегированных корпораций», однако сословный характер городской общности заменялся чисто административным. Сфера городского права ограничивалась только территорией города и не могла распространяться на пригороды. Представителем городской общины признавался только магистрат, избираемый или назначаемый. В отношении граждан города магистрат обладал полицейской властью и полномочиями в разрешении хозяйственных дел. Властно-административные и судебные права его полностью исключались. Магистрат рассматривался, по сути, как государственный орган с государственно-

определенными полномочиями, но составляемый традиционным порядком, с «привлечением» горожан. Под управлением магистрата находилось городское имущество.

Англия

В Англии в XVII столетии завершилось формирование системы местного самоуправления, которая с незначительными изменениями просуществовала до 30-х годов XIX века, а затем была проведена ее коренная реформа. Характерные черты этой системы: приходы, над которыми стояли мировые судьи, которых избирали большие землевладельцы; деление на графства, где происходили съезды мировых судей; старинная должность шерифа. Общественные пожертвования также сыграли в английском самоуправлении значительную роль.

В ходе борьбы с королевским абсолютизмом деятельность мировых судей освобождается от всякого административного давления сверху. Гарантия законности их действий заключалась в праве каждого гражданина обращаться на них с жалобой в обыкновенный суд. Местная автономия Англии XVIII в. находилась в тесной зависимости от административной компетенции парламента, от его права регулировать местное управление посредством издания частных биллей.

Парламентское правительство означало прежде всего ответственное правительство, а сущность парламентарного строя выражается в том, что король лишен права действовать иначе, как посредством органов, ответственных перед парламентом. Тем самым был решен вопрос о будущем развития внутреннего управления, причем решен в пользу принципов,

содержащихся в обычном праве. В Англии парламент становится практически единственной высшей инстанцией для местного управления именно в тот период, когда управление в своем современном значении начинает развиваться в качестве особой отрасли государственной деятельности. Последнее в связи с этим оказывалось связанным центральной властью парламента [28].

В сфере применения законов мировые судьи оставались достаточно автономными. Над ними стоял лишь суд, в который с жалобами на их действия мог обратиться любой житель графства или города. Подобная система исключала всякое произвольное расширение административных полномочий местных органов власти. Отсутствие центрального органа, осуществляющего контроль над местным управлением, способствовало тому, что постепенно упраздняется и систематическая проверка реализации управления на местах. Парламент сохраняет право проверять состояние местного управления путем назначения следственных комиссий, состоящих из его членов. Однако на практике это осуществлялось крайне редко.

К середине XVIII в. начинается стремительный процесс преобразования Англии из аграрного государства в одну из ведущих торговых и промышленных стран мира. В английском обществе ассимилируется учение физиократов о невмешательстве государства в хозяйственную жизнь нации. Мощное политическое и литературное движение способствует активизации общественного сознания английской нации, начинают проходить публичные собрания, дебатырующие политические вопросы. В контексте этих процессов к началу XIX в. созрели предпосылки радикального реформирования

системы местного самоуправления.

Франция

Местное самоуправление во Франции развивалось волнообразно. Во Франции по мере укрепления королевской власти самостоятельность городских коммун резко ограничивалась. Если к XIV в. деятельность агентов королевской власти сводилась в основном к роли арбитров между общностями (коммунами, провинциями), то с XIV в. усиливаются контрольные функции представителей центральной власти, а в XVII в. государство отказывается от посреднических структур и берет на себя роль прямого управления территориями.

Однако самоуправление продолжало существовать и в XVII в., когда Франция была конфедерацией. Сельские общины, которым сеньоры, владевшие этими территориями, выдавали хартии на самостоятельное устройство и ведение дел, регулировали дела общины на общем собрании и на нем же выдвигались должностные лица, которым делегировались исполнительные функции. Главным предметом их деятельности были управление собственностью и сбор местных и королевских налогов.

Муниципальные органы самоуправления (привилегии иногда выкупались городами) имели право издавать постановления, судить в собственных судах; в их сферу входило взимать все установленные налоги, поддерживать в исправности улицы и дороги, строить общественные здания, содержать школы и т.д. Муниципальный магистрат избирал мэра и советников.

Провинциями управляли сословные собрания. Провинции выкупали у короля право собирать налоги, сохраняли право самообложения для покрытия

издержек местного самоуправления. Но постепенно королевская власть все больше вмешивалась в управление делами провинций, увеличивая число органов центральной администрации. Провинция становилась не гражданским административным делением, а военным. Верховенство короны и централизация не только разрушили феодализм, но и «упразднили вольности». Особое значение имели назначаемые королем интенданты; они аккумулировали различные функции, выступая одновременно судьями, полицейскими, администраторами и военными комендантами.

Сохраняя хозяйственную автономию коммун, королевская власть устанавливала единый административный порядок на всей территории Франции. Справедливости ради нужно сказать, что этот процесс был достаточно организованным, и потеря коммунами своих привилегий не разрушила их экономических и иных связей, не привела к социальным потрясениям. Совершенствование административной системы отражало стремление монархии к повышению эффективности государственно-правовых рычагов, против сепаратистских тенденций, характерных для французских регионов. Реформы местного управления проходили на фоне сложной расстановки сил внутри страны, борьбы внутри самих коммун и между отдельными регионами. Преобладание централизованного государственного начала – отличительная черта французской административной системы вплоть до конца XVIII в.

И все же самоуправленческие начала в управлении не исчезают совсем: слабо выраженные на провинциальном уровне (провинциальные генеральные

штаты), они сохраняются в коммуне. Местным властям приходилось маневрировать между многочисленными королевскими чиновниками, а поскольку границы юридических, финансовых, военных, религиозных округов не совпадали, это создавало редкий сплав жесткой централизации и децентрализации управления.

Провинциальные штаты Бретани, Бургундии, Лангедока, Прованса и Лотарингии назначали свой собственный штат сборщиков налогов. Другие провинции и их коммуны пользовались услугами откупщиков и кредиторов для выполнения своих налоговых обязательств перед королевской администрацией. Именно система налогообложения стала камнем преткновения в попытках централизаторских реформ всей системы управления. Людовик XVI вынужден был восстановить провинциальные собрания (генеральные штаты) перед угрозой финансового краха, даже ценой расширения внутренней автономии провинций [57].

Революция 1789 г. внесла в систему управления радикальные изменения. Отменялась прежняя довольно запутанная система округов и провинций. Было учреждено новое муниципальное управление, прежнее деление на исторические провинции было заменено делением на 83 департамента и 4730 кантонов, была установлена организация управления в департаментах. Из всех территориальных единиц уцелели лишь коммуны, их число осталось практически неизменным – около 4,5 тысяч. Реформы и в дальнейшем менее всего затронули именно коммуны.

Показательно, что стремление к рациональной организации управления и уничтожению различий между городскими и сельскими общинами выразилось в учреждении единого – муниципального –

самоуправления для всех без исключения коммун. Это имело как свои преимущества (единообразие управления), так и неудобства, ибо одинаковая модель управления применялась как для огромных городов, так и маленьких коммун. Упрощалось управление коммунами с числом жителей менее пятисот – в них не избирался муниципальный совет. В остальных коммунах местным населением избирался муниципальный совет, а из его состава избирались мэры и его заместители. С 1792 г. муниципалитеты стали избираться всем народом. Цензовость в избрании органов управления осталась в виде «муниципального корпуса» – должностных лиц, которые вместе с советом нотаблей (видных местных деятелей) составляли реальный муниципальный совет. Если в маленьких коммунах муниципальный корпус состоял из мэра и его двух заместителей, то в коммунах свыше 100 тыс. жителей насчитывалось до 21 члена муниципального корпуса и до 42 нотаблей.

10–12 коммун составляли промежуточную административную единицу – кантон. Департамент стал основной территориальной единицей. Органами управления департамента становились Генеральный совет (28–36 членов, избираемых представителями коммун по кантонам) и Директория, комитет из 8 должностных лиц, назначаемых Генеральным советом из своих членов. В полномочия этих органов входило принятие бюджета департамента, раскладка прямых податей, помощь бедным, организация образования, здравоохранения. В отличие от прежнего порядка только постановления, касавшиеся общей администрации или создания новых предприятий, представлялись на утверждение центрального правительства, все прежние постановления и решения

непосредственно вступали в силу [29].

Создание революционной параллельной администрации уже в 1798 г. поставило всю местную администрацию под жесткий контроль центральной власти. Отныне приоритет отдавался не местным интересам, а «общему интересу» и «революционному духу». Департаменты потеряли многие свои полномочия, зато укреплялись права округов и коммун, но и там органы местного самоуправления должны были действовать под наблюдением общественных комитетов и прямых представителей Конвента. Только после термидорианского переворота местным органам была возвращена часть их полномочий. В 90-х годах XVIII в. местное самоуправление достигло во Франции наибольшего развития; каждый французский департамент, каждая община пользовались полным самоуправлением [56, С. 183].

Общая концепция самоуправления, созданная революцией, остается практически неизменной во Франции по сей день. С одной стороны, на муниципалитеты был возложен груз тех обязанностей, которые ранее выполнялись под контролем и по инициативе центральной власти – от взимания всех податей и налогов до компенсации булочникам их убытков от военной реквизиции. Коммуна и ее муниципалитет становились полновластными хозяевами своей территории. С другой стороны, муниципальное самоуправление рассматривалось лишь как выражение суверенитета всей нации, его неотъемлемая часть; от «воли нации» зависела судьба не только отдельных чиновников, но и целых территорий, на которых можно было реквизировать весь урожай или призвать в армию все молодое население. Государство наделяло свои ячейки

функциями самоуправления в пределах, которых государство считало допустимыми. Право местных общностей на полную самостоятельность в своих делах выступает прямым отрицанием неделимости народного суверенитета; следовательно, чем сильнее центральная власть, тем менее самостоятельна коммуна.

Северная Америка

Значительный вклад в развитие местного самоуправления, начиная с XVII в., внесли североамериканские колонии. Нормативное регулирование общественной и политической жизни колонистов было разнообразным по своему происхождению, по своему содержанию и наиболее распространенным формам. Помимо королевских хартий, которые жаловались нередко конкретным лицам, имели место соглашения, одобряемые самими колонистами, а впоследствии – хартии, уложения, статуты о конституционных учреждениях в отдельных колониях.

Конфликты на религиозной, этнической и социально-классовой основе сопровождали деятельность институтов самоуправления с момента их возникновения. Эти конфликты оказывали свое воздействие на всю организацию управления колониями поселенцев, общее руководство которыми возлагалось на генерал-губернаторов колоний. Следует принять во внимание, что признание за поселенцами права на известную автономию включалось в изданные в разное время королевские грамоты (хартии), которые исполняли роль дарованной конституции. Позднее эта автономия была расширена уже самими поселенцами во время выработки и принятия так называемых фундаментальных соглашений, которые в дальнейшем

послужили исходной базой для выработки конституций штатов в ходе обретения ими независимости от метрополии.

Самоуправление в США также испытывало большое влияние протестантской идеологии, особенно пуританизма. Многие поселения возникали как религиозные общины. Характерным примером стала колония конгрегационалистов в Массачусетском заливе с центром в Бостоне, который величался Новым Иерусалимом Нового Израиля, оправдывая тем самым претензию местных поселенцев на создание новой церкви и нового сообщества с опорой на «истинную веру» и «праведную жизнь». Административные и судебные функции осуществлялись совместными усилиями магистратов (чиновников) и священников, которые осуществляли властный контроль над всеми областями жизни колонистов.

Пуританская теократия быстро выродилась в авторитаризм губернатора и олигархию магистратов и священников. В некоторых поселениях она натолкнулась на сопротивление свободных колонистов-арендаторов, которые активно использовали свои права участника собрания колонистов с тем, чтобы организовать власть магистратов, сделать должностных лиц подконтрольными, сменяемыми и в некоторых случаях выборными при помощи тайного голосования. Идеям олигархии священников и магистратов противостояло учение индипендентов о священстве всех верующих и республике как заботе о благе всех и каждого, но без предоставления кому бы то ни было особых прав и привилегий [56].

Генезис институтов самоуправления фактически совпал с возникновением тех конституционных учреждений, которые были призваны осуществлять

защиту колонистов от внутренних и внешних посягательств на их права, свободы, собственность, законы и порядок. Конституционное устройство Соединенных Штатов среди важнейших положений включало положения о правах личности, о федерализме, о взаимном обособлении, уравновешивании и контроле властей, которые в совокупности своей образуют конституционно-правовые гарантии против властного произвола как центральных, так и местных властей.

После обретения независимости в США начали формироваться специфические системы местного самоуправления, основой которых стал федерализм. Учреждения и правила самоуправления на местном и штатном уровнях сформировались под сильным воздействием английского опыта и традиций. На ранних этапах истории поселенческих колоний и затем штатов сосредоточение социальных напряженностей во взаимоотношениях государства и населения отдельных местностей находилось на уровне местных органов власти. Однако с упрочнением федерации центр напряженности переместился в область взаимоотношений нации (федерации) и штатов. Эта напряженность была преодолена только вследствие Гражданской войны, когда верховенство нации сделалось общепризнанным принципом. Деловая активность корпораций стала преодолевать местные барьеры и превращалась в общенациональную. Все большей унификации стало подвергаться образование, а также управление на уровне федеральных и штатных правительственных учреждений.

Наиболее сложной областью внутригосударственной организации и управления в США с самого начала стала область взаимных связей и

отношений между правительственной властью федерации и властью штатов и местных территориальных органов. В учреждениях, действующих на территории штата, обнаруживались все важнейшие признаки самоуправляющейся территориальной общности – автономии, сочетания прямой и представительной форм правления, разнообразные формы общественного самоуправления – профессионального, религиозного и другого. Местные органы территориального управления и самоуправления сформировались задолго до образования федерации и лишь в незначительной степени подверглись усовершенствованиям со стороны местных и федеральных законодателей.

Структура управления на уровне штата и местных властей формировалась с учетом охвата следующих территориальных единиц – штат, большие и малые города, графства, более мелкие округа (тауншипы). Деление на графства заимствовано из метрополии.

В типичную структуру учреждений и должностей на местном уровне входили следующие категории: избиратели, выборные (к первой четверти XIX в. – назначаемые) городские служащие (шериф – начальник местной полиции, клерк – главный секретарь, казначей, аудитор, коронер, атторней), а также служащие надзорных и опекунских комиссий – совейер (землемер), рекордер (регистратор), оценщик доходов и имущества, суперинтендант по делам школьного образования, констебли, судьи и др. [55].

Согласно действующей по настоящее время Конституции 1787 г. штатам было предоставлено право устанавливать налоги, объявлять войну, заключать международные договоры, обеспечивать оборону Союза, чеканить монету, регулировать торговлю между

штатами и с другими государствами, обеспечивать функционирование почтовой связи. Впоследствии за штатами были оставлены полномочия на организацию собственного правительства и ведение всех местных дел, включая полицию и суд, уголовное, гражданское и процессуальное законодательство; на формирование небольших военных соединений; на организацию торговли, но с запрещением чеканить монеты, выпускать кредитные билеты, облагать какими-либо пошлинами или сборами импорт и экспорт товаров. На ряд законодательных постановлений штатов требовалось согласие Конгресса.

Федерализм как особый способ взаимоотношений между центральным правительством и правительством штатов теоретически воспринимается как средство ограничения в пользовании правительственной властью, и в этом отношении он стоит в одном ряду с приемами обособления властей и другими средствами. В структурно-организационном отношении федерализм предстает особым способом разделения ответственности и полномочий между центральной и местной (штатской) правительственной властью.

Россия

К середине XVI в. в России в основном закладывались основы государственности, которую определяют как сословно-представительную монархию. Каждый подданный принадлежит к известному сословию, исполняющему свои обязанности – службы. Существенное значение имело взаимодействие верховной власти и сословий посредством советов всея земли (земских соборов) и челобитной деятельности. Существовало представительство на «вселенских советах» (земских

соборах), которое осуществлялось на сословно-земельных началах. «Вселенские советы» были совещательными и сохраняли всю полноту верховной власти в руках царя. При незыблемости положения верховной власти способы управления менялись в зависимости от исторических условий, развития сословий. При этом развитие «самодержавия» (централизации) и самоуправления шло одновременно и параллельно.

История самоуправления в России неразрывно связана с историей уезда (провинции) как единицы административно-территориального деления государства. Целые земли постепенно делятся на составные части, которые тоже становились областями государства, выделялись в особые управления – волости. Создаются также особые единицы – станы, трети, четверти. К концу XVI в. уезд перевешивает более крупные единицы (земли) и более мелкие (волости); границы уездов определялись межевиками. Волость в то же время сохранялась как основная хозяйственная единица. Волость играла решающую роль в раскладе налогов и повинностей и сборе их. Круговая порука жителей волости обеспечивала государственный интерес. Через круговую поруку осуществляется воздействие верховной власти. По этому же образу строится и вся система управления вплоть до «вселенских советов» и царской думы [158].

Местное управления в России XV – первой половины XVII в. прошло три эпохи: 1) эпоха «кормлений» – управление через наместников (до половины XVI в.); 2) земское и губное управление (самоуправление) – вторая половина XVI – начало XVII в.; 3) приказно-восводское управление в сочетании с самоуправлением (XVII в.) [56, С. 148].

Управление через наместников оставляло мало простора для самоуправленческих начал. Подчинение наместников верховной власти постоянно усиливалось. Бывало так, что в город назначались два наместника, в волость – два волостеля. «Корм», т.е. доход наместника или волостеля с каждой сохи, был определен в уставных грамотах для каждого уезда.

Наместник, являясь представителем верховной власти, осуществлял одновременно властные и судебные полномочия. Суд он отправлял через своих холопов – тиунов и доводчиков. Их число и срок службы определялись уставными грамотами. Наместник и тиуны судили с помощью «сотских» и «добрых людей» из местного населения. Наместничья власть имела определенные ограничения. Центральная власть давала особые тарханные грамоты на освобождение от наместничьей власти. Им подлежали служилые люди, церковные учреждения, «слободы» и дворцовые вотчины.

Злоупотребления наместников показывали, что решить вопрос о местном управлении можно было только с использованием самоуправленческих начал. В конце XV – начале XVI в. система местного управления в Московском государстве начинает реформироваться. Во-первых, сроки пребывания наместников на кормлении сокращаются до 1–3 лет. Во-вторых, повышается роль населения в местных делах [17].

Дальнейшее развитие и укрепление выборного начала в местном самоуправлении приходится на вторую треть XVI в. С 1539 г. московское правительство начинает губную реформу. Судебные и карательные функции на территории губы передавались выборным учреждениям – губным избам во главе с губным старостой (из дворян или бояр). Староста

избирался дворянами и посадскими людьми. Он формировал аппарат губной избы. Эти должностные лица также назывались целовальниками, поскольку по избрании они приносили присягу, целуя крест.

Реформа осуществлялась не путем слома кормлений, а созданием на местах губных учреждений отдельными распоряжениями – губными грамотами. Главные уголовные дела изымались из ведения наместников и волостелей и передавались в местное ведение. В каждом уезде тогда были созданы выборные губные власти для преследования разбойников и суда над ними.

Были учреждены губные округа – сначала по городам и волостям, а потом начали делить земли на губы, и было создано губное ведомство. Постепенно сложились губные власти. Их возглавлял губной староста, избиравшийся на традиционной основе единогласия из дворян или детей боярских. Списки губных старост направлялись в Москву на утверждение. Избрание губного старосты, будучи проявлением самоуправления, нельзя назвать правовым делением судебной власти, принадлежавшей исключительно государю. Губная реформа осуществлялась на тех же «советных» началах, на которых строилось государство в целом.

При губном старосте состояли старосты, десятские и «лучшие люди», всего пять или шесть человек. Впоследствии все они были заменены целовальниками – до четырех человек. При них состоял губной дьяк, ведущий делопроизводство. Все вместе они составляли губную избы. Губного старосту и губного дьяка избирали на сходах также единогласно. Наконец губная изба стала проводить всю уголовную и тюремную политику в уезде. Были и другие выборные должности:

таможенные головы, ларечные старосты, житейные и мельничные целовальники, кабацкие и кружечные головы. На эти должности выбирались люди состоятельные, способные восполнить недостачу или «невыполнение плана» из собственного кармана. Поэтому участие в общественном самоуправлении становится не правом, а тяжелой принудительной повинностью [60].

Во второй половине XVI в. царь начинает поручать губным старостам также и земельные дела. Многочисленны и поручения губным старостам по промыслам, рыбным ловлям и т.д. Во время опричнины деление земель также зачастую поручалось губным старостам. В некоторых областях губные учреждения вообще заменили все областное управление.

В 1550-е гг. учреждаются земские избы с более широким кругом обязанностей и полномочий. Земские избы во главе с земским старостой осуществляли финансово-хозяйственные (в особенности сбор налогов), судебные и полицейские функции. Староста был один для города и для уезда. В ряде случаев функции земских и губных учреждений перекрывались. Земские избы формировались так же, как и губные. Земская реформа, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением [135, С. 17].

Самоуправление также оказывается «службой царской», она делегирована верховной властью. Земские власти были избираемы всеми земскими сословиями, кроме служилого. При земских преобразованиях сохранялась незыблемость основ сословного общественного строя, преемственность с

управлением времени кормлений, хотя способ управления менялся полностью. Избирались обычно самые богатые. Что же касается самого избрания, то оно совершалось на неопределенный срок, но население всегда могло изменить выборных. Протокол выборов утверждался в Москве в соответствующем областном или финансовом приказе. Там же земские власти давали присягу. Кроме того, население избирало также земского дьяка для записи судебных дел. Все эти лица составляли земскую избу. Властные ее полномочия распространялись на тех, кто ее избирал, т.е. на тяглое население, посадских людей и крестьян.

Полномочия земских властей распространялись обычно на денежные, хозяйственные и судебные дела. Они управляли доставкой в Москву всех прямых налогов. Объем судебной власти земских властей был равен объему прежней власти наместников с боярским судом и был даже выше ее, так как земские власти могли неограниченно решать даже дела о холопстве и дела, ведущие к смертной казне. Естественно, что в этом случае земские учреждения входили в столкновение с губными. Такие столкновения разрешались обычно тем, что земские власти судили вместе с губными или не судили губных дел. Но часто происходило и так, что в округах, где были введены земские учреждения, вообще переставали действовать губные. В то же время под давлением боярства земские преобразования в ряде местностей были приостановлены. На землях, попавших в опричнину, самоуправление было подавлено.

После Смуты реальная власть на местах переходит к назначаемым из центра воеводам. Губные и земские органы оказываются в полном подчинении у воевод: воевода – прямой начальник губного суда, а губной

староста – лишь его помощник. Русский историк С.М. Соловьев, иллюстрируя зависимость земских выборных лиц от воеводы, приводит сведения из расходных книг XVII века: «1 сентября несется воеводе: пирог в 5 алтын, налимов на 26 алтын, подьячему пирог... второму подьячему пирог... Воевода для Нового года позвал обедать, за эту честь надобно заплатить, и староста несет ему в бумажке 4 алтына, боярыне его 3 алтына 2 деньги, сыну его 8 денег... На другой день... опять староста идет к воеводе, несет четверть говяжьёю... да шуку в 6 алтын» [145, С. 301]. Вот к чему было сведено местное самоуправление.

Михаил Романов опирался на авторитет Земских соборов и сложившуюся практику местного самоуправления. Сохраняя в целом самоуправление, верховная власть снова вводит в государственный строй непосредственное управление из Москвы. Воеводы обычно назначались государем на 1–2 года, причем часто из числа лиц, которых население само просило. При воеводах «в товарищах» были дьяки и подьячие с приписью. Все эти лица составляли приказную или съезжую избу, иногда разделявшуюся на повытья (по отраслям управления). Круг дел воевод определялся приказами. Приказ воевода получал из Разряда, которым он и назначался. В соответствии с приказами воевода ведал городом, руководил обороной, охраной безопасности и благочиния, исполнял полицейские обязанности, судил, наблюдал за деятельностью губных и земских старост [41].

При переходе к абсолютизму происходит все большее слияние верховной власти с управлением. Хотя до реформ Петра I все органы самоуправления сохранялись, подавляющее большинство дел решалось в московских приказах и через поставляемых из

Москвы воевод. Самоуправлению отводится все меньшее и меньшее место в управлении. Полное упразднение самоуправления становится официальной идеологией государства первой половины XVIII в.

Одной из первых реформ Петра I стала городская реформа: города были выведены из-под воеводского управления. 30 января 1699 г. был издан указ о самоуправлении городов и выборах бурмистров. Они образовывали бурмистерские избы (впоследствии палаты или ратуши), ведавшие сбором доходов и управлением в городах. Во главе избы (палаты) стоял президент. Вероятно, причиной этой реформы было желание увеличить сбор налогов. Все органы городского самоуправления были подчинены главной бурмистерской палате в Москве (впоследствии – Ратуше). Губные и земские органы упразднились.

После губернской реформы 1708–1710 гг., когда страна была разделена на 8 губерний, структура местного управления изменилась. Бурмистры стали подчиняться губернаторам, а сбор налогов перешел к губернским канцеляриям. В 1718 г. проводится еще одна городская реформа: вводится сословное самоуправление. Купцы и состоятельные граждане объединяются в гильдии, а ремесленники чуть позже – в цеха. Гильдии и цеха имели своих старшин (альдерменов), как заведовавших сословными делами, так и выполнявших определенные функции управления в области финансов и полиции. Члены гильдий и цехов именовались «регулярными гражданами»; они получили право избирать городской магистрат. В состав магистрата входили президент, 2–4 бурмистра и 2–8 ратманов. Выборы проходили под контролем губернатора, а итоги утверждались в столице, в Главном магистрате.

В ведении магистрата находилось все городское управление: учет населения, распределение налогов и повинностей, размещение войск, торговая и хозяйственная деятельность, управление гильдиями и цехами, контроль над выездом и въездом в город, паспортный контроль, суд по уголовным и гражданским делам. Население города, не входившее в гильдии и цеха (поденщики, чернорабочие и пр.), избирало старост, представлявших их интересы в магистрате. С 1721 г. городское население было исключено из ведения воевод и подчинялось только Главному магистрату.

Губернская реформа содержала и элементы выборного представительства, только оно было не общеземским, а чисто дворянским, сословным. С 1713 г. при губернаторах в качестве советников и помощников были учреждены выборные от дворян – ландраты; кроме того, дворяне каждого уезда избирали земского комиссара. В 1719 г. ландраты упразднили, а структура местного управления стала трехуровневой: губерния (во главе с губернатором), провинция (во главе с воеводой) и уезд, или дистрикт. Во главе дистриктов стояли земские комиссары, частично избираемые дворянами-землевладельцами, частично назначавшиеся Камер-коллегией. Они отвечали за финансовое и полицейское управление. Им подчинялись так называемые нижние земские комиссары, у которых, в свою очередь, были в подчинении должностные лица общинного крестьянского самоуправления (сотские, десятские, старосты и пр.) [59].

Мероприятия пресемников Петра в области местного управления иногда характеризуются как «областная контрреформа»: в 1727 г. практически ликвидируется

петровская система местных учреждений. Была введена строгая иерархия: уездный воевода – провинциальный воевода – губернский воевода (губернатор). Городские магистраты были подчинены губернаторам и воеводам, а затем были ликвидированы.

Правительством Екатерины II была проведена реформа местного управления с учетом пожеланий дворянства. Задача реформы состояла в расширении прав местных органов управления и вовлечении дворянства в местное управление путем введения элементов самоуправления. Дворянам было предоставлено часть функций в области управления местным хозяйством. Главной фигурой в губернии становится губернатор, стоящий во главе губернского правления. Губернскому правлению подчинялись все местные суды и полиция. Казенная палата ведала сбором налогов, расходами и доходами губернии, развитием промышленности. Новым учреждением был Приказ общественного призрения, ведавший школами, больницами, приютами, богадельнями и пр. В губернии были губернский прокурор и целая система сословных судебных учреждений: для дворян – верхний земский суд, для купцов и мещан – губернский магистрат, суд для государственных крестьян назывался верхней расправой. Высшими инстанциями на местном уровне были две палаты: гражданских и уголовных дел.

Нижестоящим уровнем местного управления был уезд. Всю полноту власти в уезде имел капитан-исправник, возглавлявший низший земский суд. Это учреждение наблюдало за выполнением законов, исполнением судебных решений, вело розыск беглых крестьян. Капитан-исправник и заседатели нижнего земского суда избирались дворянами уезда. Около половины чиновничьих должностей в губернии и уезде

были выборными, хотя избирателями были только дворяне.

По реформе 1775 г. город стал самостоятельной административной единицей. Основным городским учреждением был городской магистрат, избираемый купечеством и мещанством. Во главе его стоял городской председатель. Компетенция магистрата была похожа с компетенцией «низшего земского суда» в уезде, но полицейские функции в городах возлагались на городничих, назначаемых Сенатом из дворян. Но с 1782 г. усилился полицейский надзор: появились городские полицейские управы. Город делился на участки во главе с частным приставом, а участок – на кварталы во главе с квартальным приставом [158].

В 1785 г. «Жалованная грамота дворянству» и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» окончательно сформировали систему сословного самоуправления дворян и горожан. Согласно ней все городские жители делились на шесть групп, или разрядов: городские обыватели (домо- и землевладельцы); купцы всех гильдий; цеховые ремесленники; иногородние и иностранцы; «именитые граждане» (торговцы, предприниматели, люди свободных профессий); посадские люди. Учреждались новые формы городского самоуправления: общая градская дума, собрание градского общества и шестигласная дума.

Горожане всех разрядов составляли общую градскую думу, собирающуюся не реже одного раза в три года. Она ведала нуждами городского хозяйства и избирала шестигласную думу – по одному гласному (депутату) от каждого разряда. Собрание градского общества включало в себя горожан, уплативших налог не менее 50 руб. (и имевших капитал соответственно

около 5 тыс. руб.). Оно избирало городского председателя, бургомистра и других должностных лиц. Шестигласная дума была исполнительным органом, но компетенция ее была очень сужена: из полномочий местного самоуправления исключались полиция, сбор налогов. Фактически ей оставалось заниматься лишь городским благоустройством. Финансовая база городского самоуправления была очень узкой (процент от продажи спиртных напитков, штрафы, мелкие налоги), расходы же включали в себя содержание администрации, полиции, тюрем и т.п. Все это дополнялось жестким контролем со стороны губернатора [17].

Сельское самоуправление в первой половине XVIII в. заметно сужается. В сельских общинах помещичьих крестьян действовали общие собрания крестьян-хозяев (мир), которые обсуждали общие проблемы, однако старосты назначались помещиками. Было три основных типа управления вотчинными крестьянами. В тех имениях, где господствовал «вотчинно-полицейский» режим, крестьянская община существовала номинально, властью помещика она была лишена полностью права участия во внутреннем деревенском самоуправлении. Там, где крестьяне были переведены на оброк, помещики обычно не вмешивались во внутренние дела сельской общины, и последняя осуществляла довольно широкие полномочия в деревенском хозяйстве на основе традиционного мирского самоуправления. Был также «смешанный» тип управления, который характеризовался сочетанием вотчинного и мирского самоуправления.

В общинах казенных сохранялось традиционное мирское самоуправление. Должностные лица избирались миром. Кроме мирских сходок в общинах

этой категории крестьян, как и крестьян однодворцев, в качестве органов сословного управления существовали собрания нескольких поселков и деревень, составлявших волость, каждую со своим управлением.

Волость была основана на общности владения землей и самоуправления ее членов, осуществлявшегося посредством сходов и выборов органов управления как светских (старосты, сотские, пятидесятские, десятские и др.), так и духовных (попы, церковные старосты). Во главе волостного правления были волостной председатель, староста или выборный, писарь. А в каждой деревне дополнительно по одному выборному, старшине, одному десятскому на каждые десять дворов. Волостной председатель и писарь выбирались обществом из всех деревень сроком на два года. В обязанности органов сельского управления входило: охрана порядка и безопасности, взимание податей и сборов, разбирательство маловажных споров и исков, опека над вдовами и сиротами, а также ленивыми и нерадивыми в хозяйстве, надзор над сельскими и деревенскими выборными [59].

В конце XVIII в. производится первая крупная реформа сельского управления, которая выразилась в создании волостных самоуправляющихся организаций. Села в одной округе соединялись в единый приказ, где учреждались выборные приказные, по одному казенному и одному в приказе старосте, по одному писарю. Все должностные лица избирались один раз в три года на волостном сходе. Эти приказы стали называть уже волостями с указанной системой управления. Отдельные, входящие в волость селения выбирали старшин и десятских. Эти органы сельского правления выполняли полицейские, финансовые и судебные (по мелким делам) функции.

Самоуправление в России XVIII в. носило, в целом, сословный характер. В то же время органы самоуправления строились и в соответствии с территориальным принципом и действовали только на определенной территории. Они не обладали достаточной самостоятельностью и являлись придатком правительственной администрации. Компетенции и функции местных органов государственного управления и самоуправления не были четко разграничены в законодательстве. Поэтому о развитии самоуправления в Российской империи до XIX в. можно говорить достаточно условно. В условиях централизации и крепостничества самоуправление не имело своего содержания. Что касается крестьянской общины, то ее главной задачей было обеспечение платежеспособности каждого крестьянского двора в пользу помещика, а роль в управлении сводилась к выбору представителей из экономически «крепких» мужиков, которые осуществляли ежедневный надзор за крестьянами. Однако совсем отрицать наличие элементов самоуправления в России нельзя, поскольку в силу географических и этнокультурных различий территорий без определенного уровня самоуправления обойтись было невозможно. Развитие этих элементов самоуправления происходило слишком медленно в силу неблагоприятных общих условий.

2.2. Формирование и развитие самоуправления индустриального общества (XIX – середина XX в.)

Во всех странах Европы независимо от их конституционного развития в XIX в. быстрый рост и усложнение государственных функций вызвали

стремление к децентрализации и развитию самоуправления. Именно в этот период формировались современные системы самоуправления, которые с некоторыми изменениями во многих странах существуют до настоящего времени.

Соотношение различных форм местного управления, сочетание государственного управления и местного самоуправления при организации власти на местах определялось историческими, географическими, демографическими и этническими особенностями той или иной страны, политическим режимом, а также правовой системой. При этом система местных органов строилась в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, к ведению частей федерации. Однако не всегда территориальные единицы имели органы, избираемые населением. В ряде случаев, например в кантонах и округах Франции, германских округах, осуществлялось, по сути, прямое государственное управление. Представительные органы в них не образовывались очень долго, в некоторых странах их нет и сейчас.

Англия

Местное самоуправление для англичан продолжало оставаться областью естественного права, куда никакая центральная власть вмешиваться не должна. Поэтому значительная часть предметов «национального управления» традиционно оставалась в ведении местных органов, избираемых либо для исторически сложившихся территорий (графство, муниципалитет, приход), либо для искусственно созданных в результате реформ местного самоуправления в XIX – первой

половине XX в. административных единиц (союзов, округов) под контролем центральных органов.

Реформы XIX–XX в. постепенно меняли структуру местного управления Англии. Внутри страны происходила значительная миграция - огромные массы населения передвигались в центр и на север Англии, в места промышленного развития. Маленькие деревни превращались в города (например, Ливерпуль, Манчестер, Бирмингем), становились центрами торговли и промышленности. Таким образом, население отрывалось не только от своих старых мест, но и от всего того, что родило и связывало народ со средневековой Англией.

Реформа 1832 г. предоставила избирательные права в городах всем тем, кто имел собственную квартиру и уплачивал 10 ф. ст. ежегодного налога. Был также расширен круг избирателей в графствах. Хотя общее число избирателей значительно увеличилось, оно составляло лишь 1/24 всего населения страны. После проведения реформы буржуазия наравне с аристократией стала обладать политической властью.

После 1832 г. последовала целая эпоха реформ, использовавших для нового управления плодотворные идеи политического радикализма. Новый парламент приступил к реформе внутреннего управления в той области, которая непосредственно затрагивала сам объект государственной деятельности, придал ей иное направление и иное содержание [29].

В первую очередь была изменена организация попечения бедных. Был учрежден «Совет попечения о бедных», состоящий из мировых судей, живущих в данном приходе и выполняющих функции попечителей, и выборных членов. Избирательное право предоставлялось только лицам, обладавшим высоким

имущественным цензом. В реформе 1832 г. впервые сформулирован принцип разделения и специализации деятельности в процессе выполнения правительственных и административных полномочий.

Вслед за реформой о бедных парламент приступил к реорганизации коммунальной системы и управления городами, имевшими самостоятельное представительство в нем. Коммунальная организация английского населения к XIX в. состояла из трех основных подразделений. Большинство местных союзов сельского и городского типа объединялись понятием приход, меньшинство – муниципальная корпорация. В качестве административных единиц они по своему значению отступали на задний план по сравнению с графствами и их институтами в лице мировых судей. Приходы, как и города, были прежде всего историческими общинными организациями. Юридическое устройство городов имело индивидуальный характер, благодаря корпоративным хартиям. Ряд привилегий и обычаев, юридическая сила которых основывалась на давности, создавали для каждого города его индивидуальное право, но ни один действующий закон не давал юридического понятия муниципальной корпорации. Всюду, где муниципальный город совпадал или был связан с городским парламентским избирательным округом, муниципальное устройство становилось чрезвычайно удобным для господства местной олигархии. В целом же корпорация как орган коммунального управления потеряла всякую зависимость для общины, в среде которой она существовала [56, С. 164].

Реформа 1835 г. возвратила понятию корпорации первоначальное значение как совокупности членов общины, имеющей свой орган, выражающий их волю.

Судопроизводство и городское управление были отделены друг от друга. Мировые судьи должны были впредь назначаться в городах в том же порядке, что и в графствах. В каждом городе учреждался выборный Городской совет, члены которого избирались путем прямого голосования всеми плательщиками налогов, проживающими в черте города не менее трех лет. Заседания Городского совета должны были проходить открыто, ему было предоставлено управление городским имуществом и полицией, а также издание обязательных постановлений в целях порядка и управления. За управлением городским имуществом вводился центральный административный контроль, заключение займов и продажа общинной собственности должны были осуществляться с согласия центрального управления финансами.

Образование должностей и назначение чиновников в городском управлении было предоставлено усмотрению общины. Прежние члены корпорации (фримены) были лишены всякого права на участие в городском управлении. Отменялись также все городские цеховые привилегии и устанавливалась полная свобода развития промышленности. Реформы местного управления 1834–1835 гг. полностью изменили систему городского управления в стране. Акт о муниципальных корпорациях сделал городские корпорации юридическим олицетворением всего местного населения, уничтожив прежнюю олигархию, а городские Советы – выборными. Муниципалитеты и городские округа (либо исторические общины, либо новые общины, получившие корпоративное устройство) разнообразны по размерам. В городской Совет могло входить от 9 до 72 советников, избираемых на 3 года. Если при выборах в Советы

графств партийная борьба практически отсутствовала, то при выборах в муниципалитеты она имела место, хотя и не являлась зоной яростного соперничества, например, как в США. Мэр, избираемый из среды Совета на 1 год, председательствовал на заседаниях, являясь членом всех комиссий, представлял муниципалитеты на всех церемониях. Его авторитет зависел от его личных качеств, а не от юридических полномочий.

Фактически с 1835 г. наступает процесс всестороннего развития английского коммунального управления, сопровождающийся распространением его принципов на все местное управление. Местное управление было муниципализировано [56, С. 168].

Важнейшая проблема управления – отношения между центральной властью и местным управлением – была решена реформой в пользу принципа автономии городов. Напротив, в законе о бедных был впервые зафиксирован принцип верховенства центральной административной власти. Муниципальная реформа сохранила территориальную основу в ее исторической форме, а управление призрением бедных было построено на новом территориальном делении и сосредоточено в новом центральном органе. На этом основании местные органы управления превратились в местных исполнителей решений центральной власти. В 1848 г. парламент издал специальный закон, в соответствии с которым все города имели право вводить выборное управление, так называемое «Local board» [57].

Реформирование местного самоуправления в графствах происходило намного медленнее. Для того, чтобы реформа состоялась, потребовалось длительное время и ряд промежуточных мер, проведенных в целях

демократизации системы местного управления в стране. В частности, принцип демократической организации был реализован в реформе народного образования 1870 г. Изданный в 1870 г. закон разделил Англию на школьные округа, включающие в свой состав один или несколько приходов. Школьные советы должны были избираться всеми жителями округа (как мужчинами, так и женщинами) на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Кроме того, была проведена реорганизация местного управления санитарным делом на основе Закона 1875 г. Контроль над органами коммунального управления был возложен на центральный орган – Министерство местного управления, глава которого в качестве министра являлся теперь членом кабинета. Контроль над исполнением предписаний министерства осуществлялся особым штатом инспекторов.

В 1885 г. была осуществлена избирательная реформа. В Англии впервые было введено всеобщее, равное, прямое, тайное избирательное право при выборах в парламент и установлено достаточно равномерное распределение избирательных округов. Избирательная реформа повлекла за собой реформу местного управления. На графства распространялась реформа, осуществленная в 1835 г. в городах, т.е. отделялось отправление правосудия от административной деятельности. За мировыми судьями сохранялась только судебная власть. Административная деятельность – удовлетворение местных потребностей населения, общее управление в пределах графства – передавалась выборному Совету графства. Этот совет избирался всеми уплачивающими налоги гражданами графства путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Города, имеющие

население более 100 тыс. человек, выделялись из состава графства; им придавался статус особых городов-графств. Была также создана система низших местных административных органов – городских и сельских окружных советов, подчиненных новым органам управления графств.

Реформой 1888 г. все внутреннее управление государства было передано местным выборным органам. Именно по мере практической реализации реформы в Англии возникло местное самоуправление в современном понимании этого феномена.

Акт 1888 г. о народном представительстве изменил управление графствами. По всей стране учреждались окружные, городские и сельские советы. Органом управления графств стал Совет графства, состоявший из чиновников, избираемых на 3 года, и альдерменов – на 6 лет. Советом избирался председатель и вице-председатель сроком на 1 год. Иногда председатель в силу своих личных качеств становился руководителем всего управления графства, хотя законом это не оговаривалось. В полном составе Совет собирался 4 раза в год, все остальное время работали комитеты по направлениям (статистики и финансов, школьных дел, социальный, земельный, ветеринарный и др.). Главным предметом расходов являлись здравоохранение и благоустройство дорог.

Советы графств были признаны реформой корпорациями, обязанности которых сводились к выполнению в пределах ограниченной территории определенного законом объема функций и ряда административных задач. Эта территория совпадала либо с муниципальным городом, возведенным в статус графства, либо с графством в географическом смысле, либо с частью его. В двух последних случаях в нее

включались области городов ранее самостоятельных графств. После 1888 г. новые административные графства наравне с историческими стали самостоятельными единицами лишь в области суда. Создание городов-графств завершил процесс политического освобождения городов от класса землевладельцев. Нижняя палата парламента теперь формировалась не из представителей городов и землевладельцев графств, а из депутатов городских и сельских избирательных округов, независимых от графств и муниципальных городов.

Руководящим принципом для всех городских и сельских окружных органов управления становился принцип сосредоточения в одном графстве всей сферы управления. Графство на этом основании выступает как орган, призванный регулировать отношения в области управления, возникающие в его пределах [135, С. 71].

Колонии Великобритании управлялись губернаторами, назначавшимися короной и ее советами. Это было сопряжено с зависимостью всей колониальной юстиции и всей административной машины управления от королевской воли. Тем не менее, зависимость эта не мешала осуществлять права самоуправления. При этом население привыкло оценивать управление общественными делами, контролировать свои налоги, созывать собрания, похожие по форме и функциям на парламент.

Самоуправление и концентрация всех административных функций в руках автономных местных органов становятся в конце XIX в. главными компонентами механизма внутреннего управления Англии, организация которого на протяжении многовекового развития отличалась преемственностью, органичностью и единством положенных в ее

основание принципов.

К концу XIX в. сложилась практически современная система английского самоуправления. Деятельность местных органов власти регулируется парламентом и общим правом – традиционным для данной местности обычаем, который не требует утверждения парламента. Центральное правительство осуществляет контроль в целях поддержания действенности и единообразия управления через различные министерства и ведомства, последовательно сменявшие друг друга: управление местными органами власти, министерство планирования города и села, министерство местных правительств и планирования и т.д. Но в большей степени контроль над местными органами осуществляло министерство местного управления. В его ведении – социальная сфера, работа местных санитарных органов, финансовые операции местных учреждений, получение займов, строительство дешёвого жилья, изменения границ территорий местных округов и организация выборов, сбор и публикация сведений о финансовом положении местного управления по всей стране.

Проводимые на протяжении XX в. модернизации системы местного самоуправления Великобритании впоследствии привели к созданию законов, которые вносили радикальные изменения в структуру местных правительств (Закон об управлении Лондоном 1963 г.; Закон о местном управлении, принятый в Северной Ирландии в 1972 г.; в Шотландии – в 1973 г.; в Уэльсе – в 1974 г.; Земельный закон и Закон об управлении планированием 1980 г.) [29]. В результате принятия этих законов была введена двухуровневая структура избираемых властей, имеющих многоцелевой характер в Англии и Уэльсе, и несколько в иной форме – в

Шотландии, в Северной Ирландии структура районного Совета – одноуровневая.

Франция

Характерной чертой Франции была централизация, сосредоточение местного управления в руках правительственных органов, усиленный контроль и непосредственное участие правительственных чиновников в органах самоуправления, огромная роль префекта. Система органов была неподвижной, деятельность их происходила в пределах тех функций, которые были установлены законом. В состав органов входили департаменты и общества, между которыми стояли кантоны, которые не имели никакого значения. Такую систему органов создали во времена французской революции.

Захватив власть, Наполеон Бонапарт фактически ликвидировал местное самоуправление. Во главе каждого департамента он назначил префекта с огромными полномочиями, во главе округа – супрефекта. Мэры всех коммун с населением более 5 тыс. жителей назначались непосредственно первым консулом; но и в малочисленных коммунах они не избирались, а назначались префектами. Хотя устанавливался новый порядок назначения администрации, но за местными органами оставалось много прежних прав. Ряд законов этого времени создал новую систему образования, общественного призрения, в которых важнейшая роль отводилась коммунаам.

После падения Наполеона монархия попыталась восстановить муниципальное самоуправление. Путём введения сложной системы цензов учреждались элементы выборности муниципального корпуса, расширились права муниципалитетов по созданию

местной социальной инфраструктуры. Полномочия мэров определялись довольно широко: это полицейский надзор, хозяйственная жизнь коммуны, составление смет и расходование сумм, дорожное и жилищное строительство, назначение муниципальных служащих и даже общественных пастухов, не считая традиционных функций представителя центральной власти, записи актов гражданского состояния и т.д.. Состав муниципального совета колебался от 10 до 36 членов в зависимости от размера коммуны. Реформа муниципального управления совпала с ростом промышленного производства, активным строительством [134].

В 1848 г. восстанавливается выборное начало избрания муниципальных советов и мэров коммун с числом жителей менее 6 тыс., однако правительство сохраняет право назначать мэров в более крупных коммунах. В 1852 г. новый диктатор – Наполеон III – снова усиливает префекторальную систему, интегрируя мэров и других муниципальных чиновников в единую административную систему. Мэры даже самых захолустных коммун назначались теперь императором по представлению префекта. Закон об организации муниципалитетов от 5 мая 1855 г. осуществил централизацию местного управления в стране.

По этому закону сметы и раскладка общественных сборов, хотя и составляются мэром и рассматриваются в совещательном порядке муниципальным советом, но утверждаются префектом. Постановления совета формально не требуют предварительного утверждения префекта, но могут быть им отменены в действии. Другие решения совета вступают в силу лишь после разрешения префекта. Кроме того, закон запрещал любые сообщения между советами различных

департаментов или даже соседних коммун через голову префекта. Префект обладал правом роспуска совета сроком до 1 года, а по его представлению император имел право окончательного роспуска; в этом случае обязанности совета выполняла комиссия, назначенная префектом.

Генеральные советы департаментов, избравшиеся всеобщим голосованием по квоте по одному представителю от каждого кантона, созывались префектом один раз в год. Их полномочия также существенно ограничивались: это установление такс и окладов, размеров личных налогов, плата за содержание в больницах и богадельнях, жалованье дорожным смотрителям. Расходование же всех бюджетных поступлений производилось по казначействам и находилось в ведении особых чиновников. Излишне говорить о том, что подобная система порождала все пороки жестко централизованной бюрократии.

Восстановление коммунальных свобод происходило в очень острой социальной борьбе. В 1882 г. была восстановлена выборность мэров и их заместителей во всех коммунах, в 1884 г. законодательно были определены основы коммунального самоуправления. Упорядочивались структура и состав органов муниципального и демократического управления. Срок службы муниципальных советников устанавливался в 4 года при условии замещения половины их через 2 года. Устанавливался единый срок выборов в органы самоуправления: раз в четыре года в мае. Составлялись единые списки избирателей для национальных и местных выборов [56].

Закон расширял полномочия мэра. На него

возлагалась обязанность следить за сохранностью городского имущества, составлять сметы доходов и расходов, заключать контракты, производить акты купли-продажи, сдавать в аренду или концессию имущество коммуны, представлять коммуну в суде, следить за исправностью путей сообщения. Как агент центральной власти мэр составлял списки избирателей, наблюдал за соблюдением законов на территории коммуны, участвовал в рекрутском наборе, в комиссии по сбору налогов, производил записи актов гражданского состояния. Таким образом, мэр становился посредником между населением и администрацией. Он же назначал полицейских служащих по согласованию с префектом. Это было прерогативой большой важности. Мэр получал дополнительные гарантии своей независимости: отстранение его от должности становилось компетенцией лишь министра внутренних дел или президента республики, но и в этом случае он сохранял место в муниципальном совете.

Большое значение имел вопрос о местном бюджете. Закон вводил местные надбавки к налогам, эти надбавки вначале составляли сотую часть общегосударственного налога; вводились также прямые местные налоги на недвижимость, на торговые помещения. Муниципалитеты были вправе вводить дополнительные налоги на зрелищные мероприятия, отдельные товары. Кроме того, государство обязывалось предоставлять коммунаам субсидии на проведение общественных работ.

Органы самоуправления департаментов – Генеральные советы – получили важное право окончательного решения по всем вопросам, которые имели значение для департамента как такового.

Каждый кантон, объединяющий несколько муниципалитетов, избирал одного генерального советника. Генеральный совет избирал из своего состава председателя, бюро, а также департаментскую комиссию по связи с органами центральной власти.

И все же ключевой фигурой в департаменте оставался префект, являвшийся как бы уполномоченным губернатором департамента с весьма широкими полномочиями. Лишь в 1982 г., т.е. век спустя, Ф. Миттеран, проводя политику децентрализации, упразднил этот институт власти. В целом система местного самоуправления стабилизировалась и сохранялась без существенных изменений до 1982 г. Исключение составлял Париж, прямое подчинение которого центральной власти сохранилось к середине 70-х годов XX в.

После Парижской коммуны страна была разделена на 4 типа административных единиц: департаменты, округа, кантоны, коммуны, но только первые и последние стали иметь значение. Департамент – постоянная единица в военном, судебном, школьном и политическом управлении. Это район и орган местного самоуправления. Префект – единственное должностное лицо, которое назначалось Министерством внутренних дел и являлось местным агентом центрального правительства. Вместе с тем он являлся исполнительным агентом самоуправляющейся корпорации и был обязан исполнять указания, получаемые от представителей этой корпорации. В сферу его деятельности входили: санитарное управление, народное образование, дороги, развитие земледелия, государственные и казенные налоги, набор и расквартирование войск, полиция и т.д. В некоторых вопросах префекту предоставляется большая

самостоятельность, а иногда он должен исполнять только распоряжения центральных властей [135, С. 79].

Совет префектуры никогда не имел большого значения, поскольку не является материально обеспеченным органом. Впоследствии, став генеральным Советом, он получил больше самостоятельности в утверждении своего внутреннего регламента и принятии решений в сфере экономической и социальной деятельности, создании и упразднении собственных служб департамента.

В результате административной реформы по децентрализации власти с начала 80-х годов префект перестал быть исполнительным агентом департамента как местного коллектива, его функции перешли к комиссару республики. Комиссар республики – второе лицо после председателя генерального Совета – распорядитель делами в департаменте, «хранитель власти государства». Делегат правительства, он непосредственно представлял премьер-министра и каждого из министров.

Каждый департамент разделен на 2 округа, бывших поначалу чисто административно-территориальными единицами и лишь в начале 80-х годов получивших статус местного сообщества. Закон от 5 июля 1972 г., сделавший округ юридическим лицом, придал ему статус общественного учреждения. Единственным органом власти здесь был назначаемый правительством служащий – окружной префект (супрефект) и его аппарат. После придания округу Законом 1982 г. статуса местного коллектива он получил достаточно сильные избираемые органы – окружные Советы и развитую систему служб.

Основой местного самоуправления продолжала оставаться коммуна, во главе которой стоял мэр, с 1882

г. избираемый муниципальным Советом из среды его членов. Муниципальный Совет состоял из выборных муниципальных советников, число которых различно в зависимости от количества жителей.

В коммунах с числом более 2000 жителей мэр создавал свой аппарат. В его ведении находились все коммунальные службы, он выдавал разрешения на строительство и все, что связано с землепользованием. В качестве государственного служащего он доводил до сведения населения законы и обеспечивал их выполнение, ведал актами гражданского состояния, избирательными списками, принимал участие в наборе в армию, выдавал лицензии и т.д. Мэр являлся представителем коммуны по всем правовым вопросам и ответственен перед центральной властью и ее представителями – префектом и министром внутренних дел. Хотя он и несет ответственность перед муниципалитетом за свою деятельность, но не может быть им отстранен от должности. Отстранить его может только префект сроком на 3 месяца, а сместить – правительство [58].

Таким образом, общий принцип французского самоуправления заключается в централизации, в непосредственном представительстве центральной власти и назначаемых ею чиновников во всех инстанциях местного самоуправления и, конечно, в определенной зависимости всех местных должностных лиц от министров МВД, в ведении которого находится местное самоуправление.

США

Местное самоуправление в США имеет глубокие корни, поскольку прежде всего с ним связано формирование американской государственности и ее

федерального устройства. Процесс развития местного самоуправления в США шел от небольших местных учреждений, от маленьких самоуправляющихся общин и, расширяясь, привел к созданию национальных учреждений, связавших отдельные общины в сильный и прочный центральный союз.

Все главные правительственные задачи решали штаты, они – главный источник права и закона, именно они регулировали все социальные и правовые отношения на своей территории. Элементами местного управления стали сельский округ, графства, округ, селение, огород, таун, виллидж, приход, школьный округ. Обычный городской житель одновременно мог иметь дело с 3–4 различными уровнями администрации.

Сельский округ составлял историческую и низшую единицу местного самоуправления. Колонисты ничего нового в ее образование не внесли. Основой сельского округа являлась в одних местах школьная организация, в других – приход (церковь). Сельский сход из избранных должностных лиц (уполномоченных, письмоводителя, казначея, ассессора, сборщика податей и других чиновников) во главе с председателем решали все вопросы, касающиеся местных дел.

Графства первоначально создавались для осуществления судебных дел, но на юге – это единственная административная единица местного управления с полным штатом должностных лиц, а на северо-западе сельский округ являлся составной частью графства. Во главе графства стоит бюро из комиссаров графства (которые одновременно являются казначеями, контролерами, дорожными инспекторами, инспекторами по надзору за образованием и попечителями о бедных). В обязанность властей входит

наблюдение за просвещением, содержанием тюрем, строительство и ремонт дорог. Что касается судебных отправления, то должностные лица (главный судья, следователь, атторней по делам штата) распространяли свою деятельность на несколько графств.

Обратимся к основным элементам этой структуры в штате Нью-Йорк в том виде, как они были зафиксированы Конституцией штата 1822 г. Законодательная власть вручена сенату из 30 человек, избранных на 4 года, и палате представителей (128 депутатов), состав которой обновлялся ежегодно. Каждая палата устанавливала свой внутренний распорядок сама, сама назначала своих должностных лиц и обладала равным правом с другой палатой на внесение законопроектов. Исполнительная власть поручалась губернатору со сроком службы в 2 года (на такой же срок избирался вице-губернатор). Губернатор являлся одновременно главнокомандующим ополчения и адмиралом флота штата.

Губернатор с согласия сената назначал на должности всех чиновников судебного ведомства (кроме мировых судей, которые отбирались при содействии специальной комиссии). Государственный секретарь штата, контролер, казначей, генеральный прокурор, генеральный инспектор и генеральный комиссар избирались сенатом и палатой представителей сроком на 3 года. В графствах все важнейшие должностные лица (шерифы, казначеи-инспекторы, регистраторы и архивариусы) избирались жителями графств сроком на 3 года. Специальные судьи и их помощники назначались общим советом города Нью-Йорка. Мировые судьи назначались на 4 года после тщательного отбора и голосования в

наблюдательной комиссии каждого соответствующего графства [56, С. 199].

Судьи верховного суда и окружные судьи, равно как занимающие должность канцлера, не могли занимать никаких других общественных должностей. Суд присяжных сохранялся, в частности, при обвинении в преступлении, влекущем за собой лишение жизни или чести.

Индийская проблема сохраняла остроту на всем протяжении колониальной и последующей истории Северной Америки. Долгое время ведение дел с отдельными индейскими племенами оформлялось на базе договоров о переселении. Однако с ростом густоты поселений границы резерваций вновь пересматривались, что приводило к конфликтам. Лишь с конца XIX в. политика федерального правительства предусматривала последовательное приобщение индейцев к корпусу американских граждан.

Важным рубежом развития идей так называемого регионального самоуправления явилось движение южных штатов за выход из федерации и создание обособленной южной нации (1830–1860 гг.). После успешного подавления сепаратистских выступлений южных штатов и перехода к этапу так называемой реконструкции вновь возобладали идеи сильного общенационального правительства.

В 1860–1890-х годах развернулось массовое движение, которое впоследствии вошло в историю под названием «популистский мятеж». Американское народничество было массовым движением миллионов мелких фермеров в обстановке значительных экономических затруднений. В ходе движения стихийно возникли организации экономической взаимопомощи, а также политической взаимопомощи.

На базе фермерских кооперативов создали Фермерский союз и Народную партию. Движение развивалось и отчасти сочеталось с выступлениями в поддержку большей самостоятельности на уровне штатов [26].

Объем правительственного регулирования сильно возрос к концу XIX века, что нашло свое выражение в расширении объема правительственных полномочий на уровне федерации и штатов. Реальным началом этих перемен можно считать принятие Закона о торговле между штатами и Закона Шермана против трестов. Полномочия федеральной правительственной власти использовались для централизованного регулирования мер по преодолению кризисной ситуации на местах. Однако за штатами осталось много признаваемых конституцией возможностей в деле налаживания взаимных связей на основе соглашений или договоров друг с другом, прежде всего торговля и налогообложение.

Конституционный статус штатов в рамках федерации продолжал оставаться предметом дискуссий и после окончания Гражданской войны. Однако теперь он стал изображаться неким противодействующим фактором, ослабляющим централизованный контроль. Штаты часто критиковались за местный консерватизм, отсталые социальные программы и второсортное университетское образование. Подчеркивалось такое достоинство штатного и местного управления, как близость этого уровня власти к населению. Когда гражданин посещал правительственное учреждение в столице штата, он обходил здание и его службы с чувством сопричастности и приобщенности, он уверенно обращался в законодательные подкомиссии, высказывал свое согласие или несогласие с конкретным законодательством как один из сограждан общности.

Однако при посещении Вашингтона он видел людей, всецело ему чуждых.

На уровне городского самоуправления в США возникло несколько моделей. Форма самоуправления мэр-совет была заимствована в Великобритании с колониальных времен, когда колониальный совет был всевластен и мэр назначался колониальным губернатором. Функции городского правительства были немногочисленны, и граждане штатов не считали нужным передавать всю полноту власти одному должностному лицу. В этой системе «слабого мэра» административные полномочия его были ограничены по сравнению с полномочиями совета, особенно в области разработки бюджета и назначения и смещения служащих.

Со временем городское управление менялось, общее управление перешло к законодательным собраниям штатов. Был введен институт выборов городских Советов, выполняющих административные функции, что и сохраняется им до сих пор. При такой форме управления существует разветвленная сеть комитетов, административных советов и комиссий. Кроме поста мэра существует множество других выборных постов, включая пост главы департамента. Полномочия мэра сильно ограничены (отсутствовало или ограничивалось право вето на решения, назначение и снятие должностных лиц). Сторонники такой системы считают, что представительное собрание при этой форме самоуправления наделено максимумом полномочий и способно удовлетворить все нужды местного населения.

Во второй половине XIX в. крупные американские города предприняли попытку укрепить положение мэра, ликвидировав другие выборные муниципальные

посты. Система «сильного мэра» отбирает исполнительную власть у совета, устраняет распыление административной ответственности, позволяя мэру руководить единым административным аппаратом, предусматривает бюджет исполнительной власти. Сильный мэр не является членом совета, но имеет право наложить вето на его решения, имеет право смещать и назначать руководителей департаментов и иных должностных лиц. Городской Совет выполнял законодательные функции. Сторонники «сильного мэра» утверждают, что такая система обеспечивает сильное политическое и административное руководство городом, устраняет распыление ответственности. Сильный мэр отвечал за ведение дел в городе и имел для этого достаточно полномочий.

Совет во главе с менеджером имел сходство с частной корпорацией. Это чисто американское нововведение в практике муниципального управления возникло в начале XX в. Менеджер – профессиональный управляющий, который нанимается советом, несет перед ним ответственность. Он непосредственно направляет и координирует деятельность всех подразделений муниципального аппарата, подготавливает проект бюджета, докладывает совету о состоянии дел в городе. За советом закрепляются все нормотворческие функции и формирование общей политики муниципалитета. Менеджер занимает свой пост, пока его работа удовлетворяет совет. Мэр и несколько выборных из состава совета служащих выступают в качестве номинальных руководителей и в основном для представительских функций.

Ряд городов на юге США предпочли комиссии как форму управления. Комиссия обеспечивала выбор

небольшого числа комиссаров (3–7), которым принадлежали все представительские и исполнительские полномочия городского управления. Коллективно они выполняли функции городского Совета – принимали постановления, взимали налоги, принимали решения об использовании средств. По отдельности каждый комиссар возглавлял какой-либо департамент (общественных работ, полиции, здравоохранения и т.д.).

Городское собрание представляло собой тип самоуправления, который также возник в колониальный период и представляет форму прямой демократии, где каждый избиратель обладает возможностью участия в законодательном процессе. Как правило, на городских собраниях выбирали правление выборщиков (3–5 человек), осуществляющих оперативное руководство городскими делами между собраниями. Они несли ответственность за городское имущество, выдавали лицензии, руководили городскими служащими, созывали специальные городские собрания. Начальник канцелярии, казначей, налоговый инспектор, финансовый комитет, совет управляющих школ и т.п. выбирались избирателями или назначались выборщиками. В настоящее время выборщики все чаще избирают менеджера и поручают ему административные задачи.

В определении типа органов управления играют свою роль местные культурные традиции, которые изменяются в соответствии с периодом времени и ситуацией, историческими условиями образования. В США местному управлению предоставлены большая свобода действий и обширные полномочия по решению всех местных вопросов. Важно также отметить, что вне сельских и городских округов заметно отсутствие

представителя организаций с регламентирующей властью. Должностные лица и местные комитеты имеют власть исполнительную, действуют в рамках закона. Центральный контроль местных властей состоит лишь в возможности принудить их к исполнению указов и общих законов путем обращения в судебные инстанции [55].

Продолжающиеся дискуссии о наилучшем устройстве государства, и в особенности о характере взаимоотношений федеральных учреждений с властями штатов и местных территориальных общностей, свидетельствуют лишь о том, что эти дискуссии выражают потребности различных групп и слоев общества, их реальные противоречия, а также конфликты идей и взглядов по вопросам централизованного управления и местного самоуправления.

Германия

Законодательная отмена личной крепостной зависимости крестьян (Баден – 1783 г., Пруссия – 1807 г., Бавария – 1808 г., Вюртемберг – 1817 г. и т.д.) сделали объективной необходимостью изменение административно-правовых отношений в земской общине. Все виды общинного владения отменялись и образовывалась единая и всеобщая единица – земская община. В 1820-е годы частичной реорганизации были подвергнуты институты общинной администрации. Основной единицей земского управления по-прежнему оставался вотчинный округ с административной и судебной властью патримониального характера.

В Вестфалии были восстановлены общинные установления на выборном начале (единообразные для земских и городских общин). Общиной руководил

избираемый гражданами на два года общинный совет и назначаемый правительством из трех выборных кандидатов местный предводитель. Для реального ведения важнейших дел создавалась гражданская управа. Фальц сохранил введенное французами местное управление с исключительно назначаемым магистратом. В королевстве Баден земская община уже вполне утвердилась как самостоятельная единица самоуправления с общинным советом и бургомистром во главе; существовало и собрание граждан-общинников, правда без полномочий, определявших деятельность совета и бургомистра.

Одним из проявлений тенденции к ликвидации статуса вотчинных округов было учреждение новых административных единиц с передачей им основных полномочий по земскому управлению. В Вестфалии коммунальным союзом признавалась новоучреждаемая единица – волость, в которую на равных правах входили земские общины и вотчинные округа во главе с назначаемым правительством управляющим. В волости создавался избираемый совет, права которого ограничивались лишь домашним распределением налогов. В Рейнской провинции городское и земское управление унифицировалось с учреждением однотипной администрации, возглавляемой бургомистром [29].

К началу XIX в. почти все города Германии потеряли свою правовую самостоятельность по отношению к королевской власти своих государств и полностью подчинили свое управление общегосударственному. Потеря государствами южной и западной Германии независимости вследствие наполеоновских войн привела к частичному или полному преобразованию в них коммунального и

городского устройства по французскому образцу.

Началом нового этапа стали реформы просвещенного абсолютизма в Пруссии начала XIX в. В Германии современная история местного самоуправления началась с 1808 г. прусским Уложением о городах [134]. Были созданы такие управленческие структуры, которые позволили гражданам реализовывать их непосредственные интересы независимо от государственного влияния. Целью нового городского устава провозглашено было придать городам улучшенное и самостоятельное устройство, образовать законом твердую соединенность в гражданской общине, присовокупив к тому деятельное воздействие на управление общими делами, ободряя и сохраняя через это участие дух общности.

Все города Пруссии разделялись только по числу жителей на большие, средние и малые. Государство сохраняло и узаконивало свой полномочный и верховный надзор за городской жизнью. Образовывалось как единое городское сословие, обязанное своими правами государственной власти. Основным органом городского управления определялся магистрат. Он состоял из 6–17 советников, избираемых гражданами. Должности советников были и оплачиваемыми, и общественными. Главой городского управления был обер-бургомистр, назначаемый верховной властью из трех представляемых ему кандидатов. Важнейшим новшеством было создание, наряду с магистратом, городского собрания – представительного органа, куда все горожане, имсущие право голоса, избирали депутатов. Собрание могло насчитывать от 24 до 100 депутатов. Собрание получало право представлять город и все его население. Полномочия же самих депутатов не

содержали сколь-нибудь выраженного политического характера.

Наличие городского собрания депутатов не означало полновластия этого представительного органа. Полномочия по городскому управлению (хозяйственно-организованные, по благоустройству, полицейские и др.) возлагались на магистрат, который сохранял значительную самостоятельность по отношению к собранию, в том числе даже в распоряжении городскими финансами. Сам же магистрат был подотчетен и подчинен ландрату. Кроме общегородских органов, учреждалась должность избираемого на 6 лет из числа домохозяев участкового представителя общины (по кварталам) с административной властью в решении вопросов «квартального» хозяйства (освещение улиц, вывешивание флагов, организация работы сторожей и т.п.) [26].

Реформа по сути воссоздавала городское самоуправление с очень узкими полномочиями собственно городских властей, но вместе с тем с возможностью последующего развития общественного представительства в виде учреждаемых, выборных от горожан органов. Главное значение реформы было в возрождении собственно двоякого городского управления – магистрата и избираемого представительства-собрания – в целях усиления централизованного государственного регулирования городской жизни посредством передачи функций государственной администрации общественно-организуемым органам.

Преобразования в городском управлении в Пруссии оказали прямое влияние на другие германские государства, стали основным, прямым толчком к

новому этапу правительственной политики в отношении городского и земского управления по всей Германии. После образования Германского союза (1815 г.) переустройство и обновление законодательства стало ориентироваться на Пруссию. В Саксонии городское управление было последовательно перестроено по прусскому образцу. Закреплялось право городских граждан избирать через собрание представителей управу, но бургомистр назначался верховной администрацией пожизненно, хотя из представляемых общинным представительством кандидатов. Двойственность положения и функций германского городского управления (и общинное представительство граждан, и орган сугубо государственного управления) законодательно оформилась почти повсеместно в Германии за первую треть XIX в. В самой Пруссии городское самоуправление становилось все более подчиненным государственной власти. Повышение имущественного ценза резко ограничило круг лиц, обладавших правом быть избранными в депутаты и в состав магистрата. Дополнительно устанавливались специальные ограничения по составу собраний городских депутатов. Магистрат был в еще большей мере выведен из-под контроля городского собрания. Высший надзор за городскими властями осуществляло окружное правление. Вводилась единая для всех городов численность советов – от 9 до 60 депутатов, и только в зависимости от численности населения [56].

Воссоздание и развитие начал местного самоуправления в 1815–1848 гг., наряду с другими государственно-правовыми изменениями, выразило политическую эволюцию абсолютизма в сторону начал самоуправления, что закрепляется в конституционных

актах, принятых в ряде германских государств на протяжении первой половины XIX в. Тем самым самоуправление обрело самый высокий уровень правовой регламентации и признавалось одним из принципов нового формирующегося государственного порядка в целом.

Впервые это начало получило выражение в Конституции Баварского королевства 1818 года, в которой предусматривалось возрождение общин «путем возвращения им управления делами, касающимися их собственных интересов» [56, С. 228]. Община рассматривалась политической корпорацией. В Германии уже в начале XIX в. общины играли доминирующую роль в качестве основных ячеек местного самоуправления. Сельские и городские общины были достаточно четко отделены в Восточной Пруссии, в основных прусских провинциях. Городами в Пруссии управляли бургомистры и магистрат, который был исполнительным и предписывающим органом. Сельские общины находились полностью под управлением выборных лиц. Между государством и общинами посредниками были провинции и уезды.

К середине XIX в. завершилось правовое оформление центральной в последующем единицы в представительном самоуправлении окружного (уездного) управления. Вводилась должность директора округа (администратора и начальника полицейских отрядов). При директоре создавалась выборная администрация – управление округа. Управление должны были составлять 6 депутатов от сословных курий: от вотчинников округа, от городов и от земских общин. В 1820-е годы окружное начало в организации местного управления и самоуправленческих представительств утвердилось в

Германии почти повсеместно. В 1823 г. прусское законодательство отрегулировало принципы организации окружного сословного представительства – окружного (уездного) съезда. Эти окружные съезды-собрания избирались по трем сословным куриям. Вотчинные землевладельцы имели индивидуальные голоса. Города посылали депутатов по размеру города и по местному уставу. Земские общины располагали в собрании, как правило, 3 депутатскими местами на весь округ. Дополнительную, традиционную курию образовали так называемые усадьбы (титулованные особы, наследники имперских прав и т.д.), которые участвовали в собрании с персональными, именованными голосами. Собрание имело право устанавливать общественные повинности в пределах округа, а также собственные окружные налоги-сборы (в размере не свыше 10% от государственных налогов, и только на непродолжительное время). Главной функцией окружного собрания было представление правительству кандидата в ландраты.

Представительство в этих окружных собраниях было в общем суррогатом самоуправления. Собрания не обладали ни самостоятельностью, ни достаточными полномочиями, а преимущественно «утверждали» или «приводили в действие» правительственные решения по округу. Собрания были крайне недемократическими по своему составу в отношении ко всему населению округов: в Пруссии 4/5 составляли депутаты из курии вотчинников, хотя население, представлявшее депутатов по 2 и 3 курии, более чем в 100 раз превосходило числом обладателей вотчинных имений.

Самоуправляемые сообщества выполняли обязательные и необязательные задания. К обязательным относились полицейская функция,

статистика населения, помощь при сборении налогов, содержание путей, пожарная безопасность. Сообщество обязательно должно было заботиться о бедняках, которые проживали на его территории, нести расходы по страхованию рабочих, создавать ломбарды.

В целом, закрепление начал самоуправления в виде признания за общинами известных прав на самоопределение в первой трети XIX в. носило преимущественно характер общеправовой декларации. На расширение содержания конституционного регулирования общинного самоуправления большое влияние оказал пример Конституции Бельгийского королевства 1831 г. На основе бельгийского конституционного опыта принципы самоопределения общин получили развитие в государственно-правовых актах Баварии (1834 г.), Бадена (1831 г.), Саксонии (1832 г.), в конституциях герцогств Кургессен и Брауншвейг 1831 г. и Ганновера 1833 г. [56, С. 228].

Новый этап конституционного регулирования начал самоуправления знаменовали акты, принятые в ходе и в итоге революции 1848–1849 гг. Здесь утверждались самостоятельность общин в организации собственных выборных органов и подзаконный характер контрольных полномочий государства в отношении самоуправленческих органов. После революции 1848–1849 гг. новые акты решали проблемы общинного самоопределения на основе опыта Бельгии. Вводилось понятие о «единстве общины», признали местную полицию «общественным делом» и, хотя бургомистр по-прежнему был независим от городского представительства и назначался королем, его заместителей предписывалось выбирать из числа депутатов общинного совета-собрания. Вместе с тем утверждалась так называемая классная система

избирательного права: все имеющие право голоса городские граждане для выборов в общинные органы распределялись на 3 класса по уровню уплачиваемых налогов, и каждый класс образовывал собственную курию выборщиков, имеющую право на 1/3 всех депутатских мест. Внешне направленная на сословное выравнивание, классная система сразу же сформировала подавляющее преимущество в городском представительстве наиболее имущей части населения города.

После революции была произведена отмена вотчинных прав земельных собственников. В Пруссии Положение 1856 г. отрегулировало и закрепило единство правоположения земской общинной организации.

Земская община строила свою организацию на традиционных исторических началах, которые закреплялись особыми местными установлениями, утверждавшимися правительством (Министерством внутренних дел). Как правило, полноправный общинник имел один голос в собрании для избрания общинных представителей. Использовалась классная система выборов. В некоторых областях вводилось голосование по классам на пропорциональной оценке. В Вестфалии уплата налогов суммой свыше 75 талеров давала право на несколько голосов [56].

Собрание общины имело своими основными полномочиями обсуждение «своих нужд и недостатков», раскладку общинных податей и управление общинным имуществом (в селе это прежде всего было совместное пользование лесом, другими угодьями). Общиной руководил старшина и два его помощника. Право утверждения общинных должностных лиц оставалось за земским советником –

ландратом. В хозяйственном отношении земские общины особых полномочий не получали. Основным финансовым источником общинных средств был сбор с поселенцев, вновь поселяющихся в общине.

Наиболее детальное конституционное закрепление своего места в государственной системе и содержания своих полномочий местное общинное самоуправление получило в Прусской конституции 1850 г. Признавалось только местное, территориальное самоуправление общин и их объединений, устанавливаемое по государственному административному делению. Община составила исходную единицу и при исчислении избирательных округов по выборам в ландтаг. Общинное самоуправление объявлялось находящимся под установленным законом высшим надзором государства. Единственным демократическим началом было закрепление обязательного открытого и публичного характера деятельности выборных представительств.

Городская община, организующаяся в целях самоуправления, включала всех самостоятельных и дееспособных граждан городского округа, подпадавших под имущественный ценз (домовладельцы, постоянное ремесло или доход с уплатой налога не менее 4 талеров в год). Городское собрание избиралось по классной системе, и доминирующее место в нем занимали домовладельцы. Число депутатов в собрании – от 12 до 60 – соответствовало численности населения. Наиболее крупные города имели специально установленные квоты состава собрания (например, Берлин – 126 депутатов). Собрание избирало сроком на год своего председателя, в функции которого входила только

организация работы собрания. Звание депутата было почетным и не давало особых преимуществ [26].

Основным органом городского управления оставался магистрат во главе с бургомистром. По своему положению и правам магистрат по-прежнему был противопоставлен собранию города, и это сохранило его государственственный характер. В магистрат входили бургомистр, его заместитель, несколько советников и члены магистрата – синдик, школьный инспектор, строительный инспектор и др. Важнейшим из полномочий магистрата было вводить в действие законы и постановления на территории городской общины. В его функции входили также подготовка городских собраний, управление имуществом и хозяйством города, утверждение всякого рода грамот, дипломов и так далее. Кроме того, бургомистр единолично возглавлял городскую полицию.

В полномочия городского собрания входили принятие основных мер по управлению городским имуществом, утверждение смет расходов по городскому управлению. Собрание вносило предложения об установлении собственных городских сборов, которые окончательно утверждались правительственной администрацией; городские сборы или налоги могли носить только добавочный, к основным государственным, характер либо иметь чисто случайную направленность.

Основным проявлением признания за городской общиной прав политической корпорации было полномочие собрания представлять общину в целом и возбуждать ходатайства перед провинциальными властями и правительством об общинных нуждах. Магистратам было оставлено право игнорировать

решения собрания в случае противоречия их «общему благу».

Система городского управления и правовой регламентации самоуправления в других германских государствах имела некоторые отличия, хотя структура органов, функции и полномочия были в основном похожими. В Рейнской области сохранилось своеобразие традиционной муниципальной системы: отсутствовало городское собрание, по-иному определялся количественный и профессиональный состав магистрата. В Ганновере главное внимание в ряду городских властей уделялось магистрату как органу вполне государственному и по порядку образования, и по полномочиям. Городовое положение Шлезвиг-Гольштейна в основном следовало прусскому, однако имелись отличия в компетенции городского собрания и магистрата, в сроках полномочий депутатов собраний, советников магистратов, в порядке их переизбрания. В Баварии не утвердилась система «классного» избирательного права, сохранялись общие избирательные права для всех граждан общины, и члены магистрата избирались пожизненно [55].

Особым правовым статусом обладали большие города – Гамбург, Бремен, Любек и Франкфурт-на-Майне. Они имели государственную автономию городского управления. Городское собрание в этих городах (от 120 до 160 членов) основывалось на традиционных исторических представительных органах, избиралось гражданами по специальным куриям и имело законодательные права. Это собрание избирало Сенат – основной правительственный и исполнительный орган. Сенат, в свою очередь, избирал бургомистра и его заместителей. Сенат составлялся наполовину из профессиональных юристов.

Важнейшим его полномочием было право вето на решения собрания. В свою очередь, были специальные комитеты и административные бюро по отдельным функциям администрации при Сенате. По своему государственно-правовому смыслу это городское самоуправление основывалось на полной автономии в пределах империи, и это закреплялось конструкциями городов [29].

После образования в 1870 г. Германской империи были проведены новые реформы. Целостного и общегерманского характера реформам местного управления по всей стране придал Отто фон Бисмарк. Первые постановления о местном самоуправлении были приняты в 1872–1875 гг. только для уездов, входивших в старую империю; последующие – лишь через 20 лет – для приходских Советов восточных провинций и в дальнейшем – по мере созревания условий [135, С. 76].

Основным актом реформы стало Положение об окружных (уездных) земских учреждениях 18 декабря 1872 г. Центральной единицей в системе местной администрации и самоуправления теперь становится округ, в каждом из которых образовывалось земство с правами юридического лица для заведования делами, относящимися к местным пользам и нуждам округа. Города с населением свыше 25 тыс. могли образовывать отдельный округ. В округе учреждалось окружное земское собрание численностью от 25 до нескольких десятков депутатов (пропорционально населению). Депутаты избирались на 6 лет населением округа по трем куриям:

- а) крупных земледельцев с определенным имущественным цензом;
- б) общин и прочих землевладельцев, не

вошедших в первую курию;

в) городских сообществ.

Основным новшеством в системе выборов и избирательном праве была сориентированность не на сословные, а на чисто территориальные и имущественные принципы участия. Преимущественное представительство имели две первые курии. С учетом куриальных ограничений избирательное право стало всеобщим для мужчин, в выборах участвовали все подданные империи старше 21 года. Окружное земское собрание получало право представлять все земство, издавать собственные постановления, составлять раскладки налогов и хозяйственные сметы, определять правила по использованию общественной собственности и т.п. Решения в собрании принимались публично, большинством голосов присутствующих.

Новым учреждением стала окружная земская управа – основной исполнительный орган земства, в которую наряду с прежним земским советником – ландратом включались еще 6 членов, избиравшихся земским собранием сроком на 6 лет. Управа уполномочивалась исполнять решения собрания, назначать должностных лиц земства, вести общее заведование делами собрания и земства округа. Председателем управы и главным администратором округа оставался земский советник – ландрат. Назначался он, как и прежде, королем, но уже из лиц, представлявшихся собранием с учетом ряда цензов (возраст, образование, оседлость).

Округ разделялся на волости и городские участки. Волость не имела представительного устройства и была чисто условной административно-полицейской единицей. В волости учреждались волостная управа, составлявшаяся решением окружного земского

собрания, и должность волостного старшины, который назначался правительственной администрацией по рекомендации окружного собрания. Основной функцией волостных властей было заведование местной полицией.

В волость объединялись от одного до нескольких общинных или вотчинных округов. Общинный округ сохранял прежнюю организацию: староста и два заместителя, избираемых общиной сроком на 6 лет. Старосты утверждались ландратом. Вотчинники устранились полностью от влияния на администрацию округов. Староста осуществлял низовую полицейскую власть; никаких собственно управленческих функций на него уже не возлагалось.

Принципиальным институтом новой окружной земской организации в целом была ее подконтрольность правительству как органу высшего надзора: окружное земское собрание могло быть распущено королем без всяких предварительных условий и обоснований, король же утверждал постановления и вводимые от собрания правила; иные решения собрания подлежали утверждению правительственной администрацией.

Провинциальное земство также обрело права юридического лица и политической корпорации. В провинции создавалось общее провинциальное земское собрание, которое составляли выборные от округов представители земства и городов; депутаты избирались сроком на 6 лет. Депутатами провинциального собрания могли быть только земельные собственники с учетом возрастного ценза и оседлости. В полномочия собрания включались общее представительство земства провинции, заключения по законопроектам, хозяйственно-финансовые дела, а также право на

политические обращения к правительству.

Провинциальное собрание избирало провинциальную управу из 7–13 членов, возглавляемую также избираемым земским директором. Ее положение и полномочия были в основном аналогичны окружным учреждениям. Однако земский директор не был администратором провинции - правительственным лицом здесь оставался обер-президент, абсолютно не связанный с самоуправленческими органами и не зависевший от них. Созывалось провинциальное собрание королем и могло быть им распущено, но уже только по представлению Комитета министров земли [56, с. 240–246].

Реформы 1870-х годов завершили развернувшийся с начала XIX в. общий процесс формирования в Германии целостной системы местного управления и структуры нового самоуправления. Ими была создана соподчиненная система земских учреждений с представительными органами на всех уровнях: община-округ-провинция. Все представительства достаточно высокого уровня обладали правами политической корпорации. Главные лица местной администрации стали определяться или полностью на выборных началах, или с учетом решений представительных органов. Земские органы обрели выборные исполнительные управы. Представительство основывалось уже не на сословном, а только на цензовом критерии. Это было несомненным движением вперед не только в отношении формального развития самоуправленческих прав населения, но и в отношении общей линии право-административной политики государства.

Реформа завершила создание системы

самоуправления в сильно выраженном огульном содержании этого самоуправления, причем с подчинением во многом принципам чисто бюрократической организации. Вертикальное соподчинение земских властей было только бюрократическим: староста – волостной старшина – земский советник – обер-президент. Соподчинения к взаимозависимости самих представителей собраний разных уровней не было. Главное же заключалось в том, что полномочия представительных собраний, не говоря уже о преимущественно совещательном выражении, были крайне узкими в конкретно правовом определении и не охватывали даже всей сферы местных дел. Не решена была одна из главных проблем самоуправления: право собраний на введение коммунальных налогов и тем самым на обеспечение определенной финансовой самостоятельности для действий самоуправленческих властей.

Еще в 1850–1860-е годы начали создаваться общественные союзы самоорганизации, которые вновь возвращались к принципу не местного, но профессионального и отраслевого самоуправления. Эти союзы наделялись правительством особыми полномочиями по специальной узкой социальной сфере: общественному призрению и социальной помощи, медицинскому делу, школьному делу. В конце XIX в. проявилась тенденция к общенациональному объединению самоуправляющихся единиц с чертами политической общности. Одним из первых таких объединений стал городской съезд, в котором на началах представительства принимали участие органы и учреждения городского самоуправления. В 1911 г. организация таких целевых объединений была признана законом: союзы «со специальными целями»

получали права юридического лица и права представлять в политическом отношении своих членов.

К числу особенностей исторического развития самоуправления Германии, во-первых, следует отнести раздельное зарождение и развитие городского и земского самоуправления. Причем если в период феодализма органы и институты самоуправления представлены были в Германии городским самоуправлением, но в XIX в. доминирующим стало земское самоуправление, вплоть до поглощения городского как частного подвида. Второй особенностью является то, что основной единицей самоуправленческой организации в Германии была самоорганизующаяся община, имеющая исторические основы главным образом в совместном проживании и совместном производстве. В-третьих, самоуправление Германии, характеризовалось значительной финансовой слабостью самоуправленческих органов. Наконец, законодательно закреплялась и получала правовое оформление прежде всего чисто внешняя организация самоуправления, но не институты полномочий и прав самоуправленческих органов и представляемых ими общественных единиц.

Исходной «гражданской единицей» любого из органов самоуправления любого уровня был не просто гражданин, а «имущественное лицо». Это придавало социально ограниченный смысл всей системе и институтам самоуправления. Германское самоуправление так и не знало главного элемента любого развитого самоуправления – отсутствия вмешательства посторонней власти; оно носило ярко выраженный огосударствленный характер.

В организационном плане система самоуправления основывалась на переплетении выборно-

представительского начала и бюрократически-иерархических принципов, причем последние определяли формирование и деятельность наиболее общественно значимых учреждений самоуправления. В системе самоуправления самодовлеющий вследствие этого характер носили исполнительные органы сравнительно с учреждениями общественного представительства и депутатскими собраниями. Исполнительные органы практически не были подконтрольны представительным собраниям и могли осуществлять свою деятельность даже при их неодобрении. Одной из самых специфических особенностей самоуправленческой организации в Германии было то, что участие в представительных и исполнительных органах основывалось не на общественной добровольности граждан, а на своего рода праве-обязанности, на «принудительной» демократии: отказ от участия в деятельности органов самоуправления вел к общественным последствиям, включая ущемление в правах и усиление налогообложения. Преследуя утилитарно-финансовые цели, такой подход превращал самоуправление в род государственной или общественной повинности.

Таким образом, в современном виде местное управление и местное самоуправление сформировались вследствие конституционных и муниципальных реформ конца XVIII – начала XIX веков. Их становление и развитие исторически было связано с процессом перехода от феодальной организации к индустриальному обществу. Оплотом зарождавшейся буржуазии выступали города, боровшиеся за предоставление им самостоятельности в управлении местными делами. Средневековые города с их административными, финансовыми и судебными

привилегиями несли в себе «зародыши муниципализма». Это выражалось, прежде всего, в требованиях предоставления самостоятельности общинам и более крупным исторически сложившимся территориальным общностям. Свободная община выступала лейтмотивом в концепции муниципальной автономии в Европе. С середины XIX века местное управление такого рода стало именоваться местным самоуправлением.

История показывает, что муниципалитеты служили оплотом в борьбе центральной государственной власти против феодального сепаратизма. Например, на их основе выросла государственность американского народа. Демократические силы всегда видели в муниципальной автономии противовес различным сепаратистским устремлениям экстремистских сил. На протяжении XIX–XX в. происходит демократизация местного управления. Не случайно в научной литературе концепция местного самоуправления определяется как «продукт либерально-демократического государства XIX века».

Однако формирование тоталитарных режимов в Европе привело к свертыванию самоуправленческой демократии. Муниципальные органы в целях подчинения местных и групповых интересов общегосударственным ставились под правительственный надзор. Централистские тенденции постепенно получали преобладающее влияние в муниципальной политике партий и правительств. Вмешательство центра в местные дела усиливалось по мере того, как расширялись функции органов местного самоуправления в сфере просвещения, коммунального хозяйства и в других областях. В XX в. под давлением государства муниципальное управление частично

утрачивало черты действительно местного самоуправления, свободного от вмешательства бюрократического аппарата центральной власти. При фашистском режиме в Германии и Италии и коммунистическом в СССР выборное местное самоуправление, разделив судьбу других демократических институтов, вообще было ликвидировано. Общей тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усиливать его зависимость от бюрократического аппарата.

Вместе с тем усиление требований демократизации местного самоуправления, подчинения деятельности муниципальных органов интересам населения явилось обратной реакцией на чрезмерную роль централизованного бюрократического аппарата, ограничение прав и свобод граждан. Соотношение централизма и децентрализации в управлении на местах, степень демократизма в устройстве местных учреждений все в большей степени определялись способностью граждан принудить центральную власть к уступкам.

В 70–80-х гг. в ряде стран были предприняты реформы местного управления (Великобритания, Франция, ФРГ и др.). Они отразили общий курс на модернизацию государственного аппарата в целях приспособления к научно-технической революции. Эти реформы устранили, хотя и не полностью, архаизмы в организации местного управления. Вместе с тем они в целом укрепили позиции чиновничьего аппарата муниципальных органов, сократили функции выборных органов местного управления. Произошло сокращение ассигнований центральной власти на нужды местных органов, связанные с содержанием различных

социальных служб, снижение активности местных властей в сфере здравоохранения, жилищного хозяйства и т.п.

2.3. Модели самоуправления и их теоретическое обоснование

Хотя в научной литературе концепция местного самоуправления определяется как «продукт либерально-демократического государства XIX века» [159, С. 12], ее истоки находятся в XVIII в. Немецкие исследователи Г. Штмпфл и Х. Шоллер связывают понятие «местное самоуправление» с событиями Великой французской революции и утверждают, что понятие «самоуправления» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением [56, С. 224]. Данные о более раннем происхождении местного самоуправления можно найти у известного российского исследователя Л. Велихова. Характеризуя значение термина «самоуправление», он отмечал, что наиболее полно и широко его толковали в XVIII в. в Англии, откуда данное понятие было позаимствованное в 50-х гг. XIX в. Германией и в 60-х гг. Россией [62, С. 7].

Процесс становления современных правовых форм местного самоуправления начинается с конца XVIII ст., когда вследствие победы буржуазно-демократических революций в правовых системах США и ряда западноевропейских государств получила признание и закрепление теория естественных прав, что базируется на идее свободы как высшей социальной ценности, автономии человека и институтов гражданского общества, в том числе и территориальной общности,

относительно государства. Институты местного самоуправления возникали несколькими путями. Во-первых, в результате самосохранения изначально существовавших органов управления территориальных единиц, объединявшихся в централизованные государства (США, Великобритания, Швейцария, Новая Зеландия и др.). В этом случае города, общины, графства, области делегировали центральным органам этих государств часть своих полномочий. Во-вторых, путем предоставления центральными властями местным органам самоуправленческих функций (Франция, Бельгия, Португалия, Россия и др.). В-третьих, соединением обоих путей (Австрия, Германия, ряд стран Латинской Америки). В историческом контексте сформировались англосаксонская, континентальная и советская модели местного самоуправления и управления [135, С. 3].

В США, Великобритании, Новой Зеландии, Канаде, Индии и ряде других стран и сегодня действует англосаксонская система. Ее характерным моментом является отсутствие назначаемого представителя центрального правительства для осуществления контроля над деятельностью местных сообществ. Система контроля со стороны государства связана с так называемым позитивным регулированием, т.е. со строгим соблюдением законодательства и судебными прецедентами.

Во Франции, Бельгии, Португалии, Испании, ряде стран Латинской Америки, Ближнего Востока зародилась континентальная модель – сочетание выборных местных органов и назначаемых правительством полномочных представителей, осуществляющих контроль над их работой. Представитель центральной власти также проводит

экспертизу всех актов самоуправления на соответствие законам и может аннулировать их через административный суд. В некоторых странах (Финляндия, Греция) систему местной власти в административно-территориальных единицах возглавляют только назначенные центром чиновники или представители вышестоящих выборных органов; избирается руководитель только низовой местной власти. Следует заметить, что континентальная модель в ходе проведенных в ряде унитарных государств в 70–80-е годы XX в. реформ по децентрализации управления претерпела существенные изменения в сторону большей самостоятельности местного самоуправления.

Смешанная модель исторически сложилась в Австрии, Германии, Японии, где административно-территориальные единицы являются исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления в рамках своей установленной законом компетенции. Это право гарантируется государством. Общины функционируют или как институты самоуправления, или как органы, которым государство делегировало какие-либо функции.

Советская модель характерной особенностью имела то, что органы местного самоуправления вписывались в строгую иерархическую структуру государственной власти. Подобная модель имеет место в настоящее время в Китае, Северной Корее, на Кубе [134].

Все эти модели исторически восходят к двум основным современным системам местного самоуправления: англосакской (англо-американской) и континентальной (французской) [152, С. 354]. Все модели самоуправления имеют теоретическое обоснование в виде определенных идей и концепций. В

идеях местного самоуправления отражаются общие и особенные элементы какой-нибудь модели местного самоуправления в их динамике. Научный потенциал самоуправленческой идеи раскрывается в совокупности теоретических конструкций, базовых юридических понятий и категорий, которые способствуют оформлению соответствующих теорий местного самоуправления.

Признания категорий справедливости, свободы и равенства национальным законодательством разных стран, нормами международного права позволило легализовать общее избирательное право, возможности граждан принимать участие в управлении местными делами и решать их. Именно с избирательными реформами связана трансформация местной власти в XVIII–XIX ст. в странах Западной Европы. После наполеоновских войн наряду с тремя основными ветвями власти на континенте – и это было закреплено в послереволюционных актах о местном управлении – утвердилась четвертая, «коммунальная» власть, которая выражала потребности индивидов и общественных групп в местном самоопределении. Это вело к зарождению и постепенному становлению нового самоуправления, уже как составной части государственно-правового порядка современного общества [28].

Значительную роль в становлении и утверждении современной системы местного самоуправления сыграло появление национального государства и связанной с ним теории национального, или народного, суверенитета. В контексте возникновения федеративной формы государственного устройства сформировалась концепция вертикального разделения власти в зависимости от уровня ее реализации –

федерального, регионального и местного.

История исследований проблемы местного самоуправления насчитывает почти двести лет. В 1850-е годы в правовой науке формируется и само понятие «самоуправление» вместо использовавшихся терминов «местное или территориальное управление» или «коммунальная самоорганизация». Существование общественного самоуправления, обязательность для государственного порядка наличия в нем органов и институтов самоуправления разного уровня – и прежде всего для заведования местными делами – стали рассматриваться как неотъемлемый элемент формирования «правового государства».

Понятие «местное самоуправление» впервые ввел немецкий юрист Х.Р. Гнейс (XIX ст.) относительно британских муниципальных органов, где основным признаком местного самоуправления определялось: самостоятельность общины и крупных сообществ в управлении местными делами в пределах закона, но без вмешательства центральной администрации и ее чиновников на местах [134]. Отсюда делался вывод, что местное самоуправление является местным управлением, которое осуществляется самостоятельно населением определенной территориальной единицы. В советской литературе понятия «местное самоуправление» использовалась в основном как признак «буржуазного муниципального управления» [17].

Принцип выборности местных властей отвечал идее представительского правления, которое выдвигалось в противовес феодальному абсолютизму. Таким образом, идея естественных прав, воплощенная в юридических институтах, усилила самоуправляющуюся доктрину положениями об участии в осуществлении

управленческих функций всех граждан. Если сначала идея местного самоуправления имела целью развить у граждан ощущение принадлежности к одному сообществу, то со временем она стала применяться в связи с гражданскими и политическими правами и свободами человека. В этом и заключается сочетание философского учения о естественных правах и доктрин местного самоуправления.

Непосредственно теория местного самоуправления концентрировалась вокруг формирования правовых отношений общества и государства. Вся наука о самоуправлении ведет свое начало от попытки решить проблему, имеет ли общество отдельную, отличную от государства власть, есть ли она независимой от государства публично-правовой корпорацией или включенная в государственный организм и выполняет только функции органа государства.

В XIX ст. сформировалось несколько научных теорий (концепций) местного самоуправления, которые по-разному толковали сущность этого института, особенности его взаимоотношений с государством. Среди них – две классические теории местного самоуправления: представление о местном самоуправлении как самостоятельной сферы относительно государственной власти, а также рассмотрение его как института, просто удлиняющего государственную власть на местный уровень.

В Европе становление местного самоуправления как формы публичной самоорганизации населения происходило на этапе формирования централизованных государств. Для этого периода общественного развития характерны господство феодально-крепостнических отношений и усиление власти монарха вплоть до ее полной абсолютизации. Превращение монарха в

неограниченного властителя, в свою очередь, ведет к объективному усилению этой власти, росту экономического гнета и пренебрежению социальными потребностями широких масс населения.

Ответной реакцией со стороны феодально-зависимого населения является формирование корпораций, в политическом плане стоящих на антимонархических позициях, а в социальном – принимающих на себя решение тех бытовых проблем населения города, от решения которых отказываются официальные власти. Так в самом общем плане формируется городское самоуправление в лице магистратов, коммунальных советов и т.д. Экономической основой местного самоуправления при этом становятся ремесленные цеха и купеческие гильдии, имеющие самостоятельные доходы и в силу этого приобретающие определенную финансово-экономическую самостоятельность.

В свою очередь, монарх использует структуры городского местного самоуправления в качестве механизма сбора налогов и податей в казну (в том числе и для погашения недоимок с отдельных налогоплательщиков по принципу круговой поруки) и не заинтересован в его разрушении, пока горожане не выступают против него с оружием в руках.

В сельской местности процесс становления самоуправленческих начал по времени отстает от города по трем причинам: сохранение личной (крепостной) зависимости крестьян от сельских феодалов, меньшая их экономическая самостоятельность, более низкая общая культура и в силу этого недостаточное осознание себя в качестве самоценностного индивида, обладающего определенным набором материальных и духовных

потребностей.

Теоретические основы местного самоуправления впервые были разработаны идеологами буржуазной революции, связывавшими его природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин. Принцип выборности местных властей соответствовал идее представительного правления, выдвинутой в противовес феодальному абсолютизму. Концепция самостоятельности выборных муниципальных органов, их независимости от центра в руководстве делами городских и сельских общин отражала функции раннебуржуазного местного самоуправления и соответственно признание этих органов предметом самоуправления мест, находящимся вне сферы государственных интересов [29].

Исторически первой была обоснована теория свободного общества (естественного права общества). Она возникла как реакция на избыточное вмешательство государства в местную жизнь и поэтому обосновывает ограничение этого вмешательства. Французский политический деятель Туре в своем докладе относительно законопроекта о реформе местного управления в парламенте Франции в 1790 году определил эту реформу как перестройку общественного самоуправления. В связи с этим он впервые поставил вопрос об общественных делах, присущих местному самоуправлению, и о государственных делах, которые должны быть переданы государственными органами в его ведение [140, С. 45].

Теория местного самоуправления, обосновавшая «естественное право» общин на самоуправление, исторически отражала опыт городского самоуправления феодальной Европы. В условиях

феодалной раздробленности города, где шло формирование класса буржуазии, покупали и отвоёвывали у феодальных властителей экономические и политические привилегии, вольности, закреплявшиеся королевскими хартиями, договорами с феодалами.

Так или иначе, формирующееся на этом этапе общественного развития местное самоуправление не воспринимало и не могло воспринимать себя как часть государственного механизма, что и явилось основой для формирования так называемой общественной территории местного самоуправления.

Теоретической основой новой мировоззренческой парадигмы являлась концепция общественного договора как источника происхождения и правовой основы деятельности государства. Еще более общей идейной основой современного местного самоуправления считают учение о естественном праве. Представители этой теории считали право жителей на управление своими делами таким же неотъемлемым и неотчуждаемым правом, как и естественные права и основные свободы человека, данные ему от рождения.

В первой половине XIX века либеральная теория, возникновению которой способствовало усиление автономизации местного управления в Европе, нашла отражение в работах Токвиля, Дж. С. Милля, Туре и др. Центральной идеей их своеобразной доктрины, во многом основанной на американском опыте, в отличие от работ Спинозы, Локка, Монтескье, Канта, было предположение о том, что первоначальным источником власти является не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами. Эта теория, получившая название теории «свободной

общины», базировалась на противопоставлении местных сообществ государству, общественных интересов – политическим. Возникла концепция, за которой муниципалитеты признавались четвертой властью, что контролируется лишь законом и судом, не подчиняется правительству и его органам в центре и на местах [109, С. 56–57].

Одним из первых, кто обратил внимание на эти проблемы, был А. Токвиль, который писал: «Центральная власть, хоть бы какой она образованной и опытной ни была, не в состоянии сама охватить детали жизни большого народа. Она не может этого сделать потому, что такое задание превышает все человеческие возможности» [86, С. 499]. Идеалом А. Токвиля было общество, которое функционирует как совокупность многих свободных и самоуправляющихся ассоциаций и сообществ. В системах управления, основанных на принципах децентрализации и самоуправления, он видел реальную альтернативу государственной автократии [58].

Важнейшие положения теории свободного общества были сформулированы маркизом Аргенсоном и Гийомом Туре и воплощены в законе от 14 декабря 1789 г., муниципальная организация согласно с которым предусматривала образование представительского (муниципальные собрания) и исполнительно-распорядительного (муниципальная администрация) органов, которые возглавлял мэр – высшее должностное лицо общества. Этот закон осуществил унификацию муниципального уклада – все без исключения общества получили одинаковую муниципальную организацию и одинаковые полномочия [152, С. 356].

Теория свободного сообщества (свободной общины)

имела существенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX ст., найдя свое отображение в положениях Конституции Бельгии 1831 г. об особенной «общественной» власти, а также в разработанной франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 г., которая содержала статьи об особенных основных правах сообществ [56].

Теория «свободной общины» исходит из следующих принципов организации местного самоуправления: а) «местное самоуправление — это управление собственными делами общины, отличными по своей природе от дел государственных; б) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, которые передаются ей государством; в) органы местного самоуправления являются негосударственными органами; г) государственные органы не имеют права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции общины» [90, С. 14.].

Однако реалии политической жизни подавляющего большинства европейских стран первой половины XIX ст. не отвечали идеям теории свободного сообщества. В общественном сознании еще преобладали централистские подходы к организации публичной власти, присущие абсолютистскому государству, что нашло свое проявление как в законодательстве о местной власти, так и в содержании научных доктрин местного самоуправления. Теория свободной общины (громады) была несколько модифицирована. Общественная (громадовская) теория местного самоуправления, что заменила теорию свободного общества, была основана практикой создания государства США. Сторонники этой теории местного самоуправления считают, что:

– первичные субъекты местного самоуправления –

сообщества, громады – являются самостоятельным источником такой публичной власти, которая не принадлежит государству, а является самостоятельной, «муниципальной»;

– право на местное самоуправление является неотъемлемым от самого сообщества, а поэтому государство только его признает и гарантирует;

– местное самоуправление возможно лишь на уровне населенных пунктов, потому что только там еще сохранились условия для воссоздания сообществ. Относительно других уровней административно-территориального деления, то там местное самоуправление возможно лишь в форме добровольных объединений (ассоциаций);

– местное самоуправление, его институции должны решать только вопросы местного значения; а осуществление полномочий государственной власти должно возлагаться на местные органы государственной исполнительной власти. В решении вопросов местного значения органы местного самоуправления должны действовать по принципу «Разрешено все, что не запрещено законом» [56].

Отечественная научная мысль длительное время находилась под воздействием этой доктрины местного самоуправления, источниками которой считались славянофильские идеи об особом пути русского государства и представления о естественных правах сообщества.

Представителями этой теории были Г. Аренс, Н. Гербер, А. Токвиль, О. Лабанд, Г. Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, А. Шеффле, Б. Чичерин и другие. Основные начала теории естественных прав свободного сообщества привлечены из бельгийского и французского права. По мнению сторонников

отмеченной теории, социальная основа местной власти (местного самоуправления) – сообщество с его обычным правом, как территориальный коллектив людей, что проживают совместно – сформировалась раньше государства, которое в свою очередь является «федерацией» сообществ. Сообщество является институцией, равной государству. Сообщество имеет самостоятельное, естественное право на существование. Поэтому право территориального сообщества (громады) самостоятельно решать вопросы местного значения, регулировать свои собственные дела без вмешательства государства имеет естественный и неотчуждаемый характер (по аналогии с естественными правами человека). Права сообщества на самоуправление априорным путем выводились из самой природы сообщества. Обосновывая свободу и независимость сообщества, эта теория обращалась к истории средневековых сообществ – свободных городов, их борьбы за независимость против феодального государства.

Основополагающими выводами этой теории являются: 1) круг общественных дел отличается от дел государственных; 2) сообщество является субъектом прав, которые ей специально принадлежат, а поэтому государственное вмешательство в его дела недопустимо; 3) органы местного самоуправления избираются лишь членами сообщества; 4) должностные лица самоуправления принадлежат к общественным, а не государственным агентам и представляют не государство, а сообщество. Таким образом, в лице коммунальных структур образуется якобы «государство в государстве» [28].

Разновидностью теории стала концепция общественного местного самоуправления. Наиболее

известными представителями этой теории были В. Лешков и А. Васильчиков. Общественная теория видела сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу права самостоятельно реализовывать свои общественные интересы и сберегала за правительственными органами право заведовать только государственными делами. То есть она выходит из противопоставления территориального сообщества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство осуществляли свои собственные интересы. Как справедливо отмечает Л.Е. Лаптева, «в качестве субъектов самоуправления и муниципального права рассматривались не органы государственной власти и управления, а местные сообщества, сами люди, составляющие население «свободной муниципии» [85, С. 205]. В противопоставлении общественных и государственных интересов якобы заключается основание для полной самостоятельности органов самоуправления. Если органы самоуправления занимаются не государственными, а исключительно общественными делами, то государству безразлично, как осуществляются эти чужие для него дела.

Однако общественная теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы с разного рода частными объединениями (промышленными компаниями, благотворительными фондами, объединениями ученых, клубами и тому подобное). Критики этой теории обращали внимание на то, что существование таких объединений всегда имеет факультативный характер, а существование местных сообществ (территориальных сообществ, громад) – обязательный, а отсюда видели в деятельности самоуправляющихся местных общин не

дополнение, а именно частичную замену деятельности государственной [17].

Разрабатывалась также хозяйственная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления, которая пыталась обосновать статус самоуправляющегося сообщества как отличного от государства субъекта права и акцентировала на содержании коммунальной деятельности. Ее основателями были Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков и другие [109, С. 110–111]. Эта теория организации местной власти возникла вследствие постепенного развития положений теории прав свободного сообщества в приспособлении их к условиям, когда в процессе исторического развития осложняются правовые отношения между субъектами общественной жизни и повышается роль государства как регулятора этих отношений. В основе общественно-хозяйственной теории местного самоуправления находится позаимствованное из теории естественных прав свободного сообщества положение о том, что территориальный коллектив – это элемент в первую очередь гражданского общества. Местное самоуправление – негосударственное по своей природе, имеет собственную компетенцию в сфере неполитических отношений, к которым государство безразлично, а именно: в местных общественных и хозяйственных делах. В эти местные дела государство не вмешивается, и они решаются самими территориальными сообществами. Вопросы же политические относятся к компетенции государственной власти. Эта теория не получила широкого распространения, поскольку она не могла объяснить публично-правовой характер многих

функций, которые осуществляют органы местного самоуправления [140, С. 46].

Будучи привлекательной в качестве теоретической конструкции, общественная теория является очень уязвимой в научном и практическом отношении. Во-первых, самоуправление нельзя полностью отождествлять с общественным управлением, во-вторых, положения теории являются достаточно абстрактными и не отвечают реальным фактам. В действительности в большинстве государств местное самоуправление не только признано, но и октроировано государством, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун в мире не существует. В-третьих, сторонники общественной теории определенным образом оправдывают те проявления местного (микротерриториального) эгоизма, которые имеют место в жизни каждой страны, особенно в периоды политической и экономической нестабильности. Ведь наличие так называемых «естественных и неотъемлемых прав» свидетельствует не столько об автономии, сколько об определенном «суверенитете» территориального сообщества и его органов. А это уже опасно для целостности государства [109, С. 112]. Соглашаясь с мнением А. Черкасова, отметим, что «во второй половине XIX века «общественная» теория с ее идеализацией природы человека и его возможностей, роли образования в достижении обществом своих высших целей и «явной недооценкой консерватизма простых людей», определенной «иррациональности коллективных социальных сил постепенно уступала место так называемой «государственной» теории самоуправления» [159, С. 13].

Практика управления на местном уровне

свидетельствует, что органы местного самоуправления осуществляют функции как частноправового, так и публично-правового характера, присущие органам публичной власти, например, принятия общеобязательных решений, сбора налогов и тому подобное. То есть местное самоуправление – это, бесспорно, публичная власть, суть вопроса заключается в ее природе, то есть она имеет государственный или негосударственный характер.

И именно на эти вопросы дает ответ государственническая теория местного самоуправления, которая распространилась в середине XIX ст. Ее основные положения были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. В отличие от общественной эта теория видела в местном самоуправлении часть государства – одну из форм организации местного государственного управления. Любое управление публичного характера с этой точки зрения является делом государственным.

Становление и укрепление форм и институтов нового самоуправления в Германии XIX в., помимо собственно новых учреждений и организационно-правовых принципов в государственной системе, имело своим результатом создание и развитие в германской правовой науке XIX в. целой школы самоуправления. Концепции Л. Штейна, Х.Р. Гнайста, П. Лабанда (в России – В. Безобразова, А. Градовского, Г. Лазаревского и других) стали классическими учениями о самоуправлении общеевропейского значения. Они определяли многие теоретические решения проблем самоуправления, им следовали или старались следовать многие политические деятели, предпринимая конкретные административные или правовые реформы.

Государственническая теория рассматривает местное самоуправление не как автономную форму публичной власти, естественное право территориального сообщества на самостоятельное решение вопросов местного значения, а как одну из форм организации местного управления, то есть как один из способов децентрализации государственной власти на местном уровне. Соответственно все полномочия территориального сообщества, его органов своим источником имеют государственную власть [140, С. 46].

Государственническая теория местного самоуправления сегодня воплотилась в Европейской хартии местного самоуправления и получила наибольшее распространение в Европе. В основе этой теории лежат следующие идеи:

- идея децентрализации части государственной исполнительной власти, ее деволюции на уровень территориальных сообществ граждан (общин, коммун, территориальных коллективов) и тех институций, которые они избирают;

- определенная правовая, организационная и финансовая автономия местного самоуправления и его институций относительно центральных и местных институций государственной власти;

- местное самоуправление как средство осуществления государственных функций с помощью негосударственных по своей сути субъектов (местного населения и его институций);

- органы местного самоуправления действуют по принципу: «Разрешено то, что предусмотрено законом» [117, С. 19].

Немецкий ученый Г. Еллинек подчеркивал, что местное самоуправление есть государственное

управление, а не промежуточное звено между государством и обществом. Оно покоится на самоорганизации государства и осуществляется через лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, а через посредство самих заинтересованных лиц [135, С. 11]. «Самоуправление – это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами», – указывал он [159, С. 9].

А. Михайловский рассматривал самоуправление как частицу общего государственного управления, как особенную организацию государственной власти на местах, которая основана на выборных началах. За этой теорией выбор предметов деятельности не зависит от самоуправляющихся органов, а определяется государством. Все полномочия в отрасли местного самоуправления своим источником имеют государственную власть. Все базируется на том, что государство признает необходимым передачу дел на места, и, в сущности, деятельность самоуправления и государства остается однородной. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а с помощью местных сообществ, местных жителей, которые заинтересованы в результатах местного управления [109, С. 60].

Согласно с теорией Михайловского, функции органов самоуправления по своей природе, в сущности, не отличаются от функций государственного (местного) управления, и поэтому распределение дел между местными органами управления и органами самоуправления имеет своими основаниями не отличие

природы этих дел, а лишь рассуждение целесообразности: есть дела, относительно которых можно предусмотреть, что с ними лучше справятся органы государственного управления, которые руководствуются центральными установками (в частности, дела политической полиции). Напротив, есть дела, которые получают более полное решение, если они будут предоставлены органам местным, заинтересованным не тем, чтобы угодить высшему начальству, а тем, чтобы удовлетворить непосредственно им известные лишения местного населения (в частности дела дорожные, санитарные). Выступая против разгосударствления местных органов власти в лице земств, сторонник государственной теории Б. Нольде отмечал, что самоуправление – такая же часть государственного управления, как и управление коронное (государственное), а спор о «собственных», «особенных» делах местного сообщества и дела, положенные на него государством, называл полностью бесплодной схоластикой лишенных жизненного значения формул [134].

Как это ни парадоксально, идеи Б. Нольде и других ученых в аспекте государственной природы органов самоуправления совпали со стремлениями большевиков, направленными на борьбу с земским самоуправлением, последовательную его ликвидацию и замену на всей территории государства системой Советов – централизованной системой органов государственной власти. Л. Велихов пишет, что к государственной теории, с соответствующими классовыми поправками, присоединяются и советские теоретики, причем советское самоуправление может быть объяснено лишь на основе этой теории [17].

В рамках общей государственной теории местного

самоуправления сформировались два основных направления – политическое (Р. Гнейст) и юридическое (Л. Штейн). Сторонники Р. Гнейста видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей. Особенности личного статуса органов самоуправления, по их мнению, заключаются или в том, что эти лица работают бесплатно, или в том, что эти лица занимают свои должности по выбору, а не по назначению. Р. Гнейст видел существенный отличительный признак самоуправления в том, что должности самоуправления являются почетными должностями: они замещаются по назначению от правительства, но являются бесплатными; в бесплатности он видел гарантию независимости от центральной администрации, потому что, по его мнению, лицо, которое получает за должность деньги, всегда будет зависимым и от должности, и от начальства. Подобная система, по Р. Гнейсту, обеспечивает пребывание местного управления в руках тех, кто занимает руководящие должности в обществе, и таким образом будет достигнута гармония государства и общества [56].

Одной из форм теории Р. Гнейста является учение О. Майера, за которым сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, а не основных занятий. Если должностные лица государственной администрации являются чиновниками-профессионалами, для которых служба является главным источником существования, то должностные лица органов самоуправления в сущности остаются обывателями, которые зарабатывают средства для жизни из той или другой профессии, а деятельность по

самоуправлению является для них побочным занятием.

Последователи Л. Штейна видели основания самостоятельности в том, что органы самоуправления не являются непосредственно органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает решение определенных заданий государственного управления. Они рассматривали общество как территориальную корпорацию, которая выступает по отношению к государству как особенное юридическое лицо публичного права. Самостоятельность местных сообществ проявляется в том, что они могут иметь свои особенные гражданские права: быть владельцами, вступать у разного рода обязательственные отношения. Такая имущественная правоспособность местных сообществ предоставляет им самостоятельность относительно государства, но не устанавливает еще самоуправления. Субъектами самоуправления эти сообщества являются лишь настолько, насколько государство возлагает на них осуществление своих функций государственного управления [29].

Основоположники государственной теории считали, что органы самоуправления являются низовыми звеньями государственного управления, частью единого механизма управления. Критерий самостоятельности местного самоуправления усматривали либо в особенностях механизма функционирования муниципальных должностей путем выборов, либо в том, что органы самоуправления являются не органами правительства, а органами местного населения, на которые государство возлагает осуществление определенной части своих задач.

В России в рамках государственной теории юридическое направление было создано

Н. Лазаревским и Б. Чичериным. Его сутью являлось обоснование природы местного самоуправления исходя из установления между государством и самоуправлением юридических отношений [41].

Развитие гражданского общества и государства способствовало формированию двуединой тенденции, которая состояла, с одной стороны, в повышении роли местных органов в обеспечении участия населения соответствующих муниципальных единиц (самоуправляющих сообществ) в реализации государственной политики на местах; с другой стороны, в усилении влияния государства на решение местных проблем. Множество местных проблем получило общенациональное звучание, что вело к усилению правового регулирования местного управления и соответственно контроля со стороны центральной власти за деятельностью местного управления. Это двуединство исследовал Х.Ф. Алдерфер в начале XX в. Он считал, что местное самоуправление необходимо рассматривать в системе единого государственного управления, которое на практике может включать как государственную администрацию, так и самоуправленческие начала. Позже, хотя и несколько в ином ключе, эту же идею обосновал английский ученый Г. Роде, создав концепцию «взаимозависимости», когда отношения центральных и местных органов определяются реальным потенциалом сторон [135, С. 13].

Государственную теорию местного самоуправления не следует смешивать с другими концепциями, разработанными юридической школой конституционного права (Ю. Панейко, А. Градовский, Г. Еллинек, О. Лабанд, Х. Прейс и др.), в частности с теорией самоуправляющихся единиц как юридических

лиц, представители которой видели в местном самоуправлении не самостоятельный вид деятельности, а лишь частичную замену государственной деятельности. С этой точки зрения органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городского и негородского сообщества, провинции, территориальных и других союзов [109, С. 62].

А. Градовский отмечал, что органы общественного управления являются структурами дополнительными, которые дополняют деятельность органов государства, или ведают такими предметами, которые государство выделило из круга своих забот. Основываясь на опыте государства Российского, он писал: «Местность останется без путей сообщения, если проведение и даже исправление всякой дороги будет зависеть от отдаленной центральной власти. Она останется без средств борьбы с различными бедствиями» [60, С. 546]. Цель самоуправления заключается в том, чтобы притянуть общественные силы к участию в государственной администрации, а это нельзя сделать иным образом, как ввести общественные учреждения в круг правительственных установок. Причем органы местного самоуправления должны действовать на правах государственных властей [134].

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в сугубо местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) отображает теория дуализма муниципального управления. В ее основе лежит положение классической либеральной теории о зависимости демократического государства от местного самоуправления.

Общественно-государственная теория или же теория муниципального дуализма является определенной модификацией двух основных подходов к характеристике местного самоуправления. Это достаточно распространенная теория в мировой литературе, которая имеет также сторонников и в Украине. В соответствии с основными постулатами этой теории:

– институции местного самоуправления являются независимыми от государства лишь в сугубо общественных делах, к которым государство безразлично, а в сфере политической – рассматриваются как институции государства, которые выполняют его функции и полномочия;

– те дела, которые должны осуществлять институции местного самоуправления, имеют характер властных и делегированных;

– в осуществлении собственных дел органы местного самоуправления должны действовать независимо и самостоятельно от государственных органов, придерживаясь лишь законов;

– в исполнении же делегированных полномочий органы местного самоуправления действуют под контролем и административной опекой соответствующих государственных органов;

– сочетание в лице органов местного самоуправления функций местного самоуправления с функциями государственного руководства на местах определяется как двуединой политико-правовой природой местного самоуправления [56].

В целом теория муниципального дуализма (дуализма местного самоуправления) выходит из двойного характера муниципальной деятельности – самостоятельного решения местных дел и

осуществления на местном уровне определенных государственных функций, и теории социального обслуживания, в которой акцентируется внимание на осуществлении органами местного самоуправления заданий и функций, связанных с организацией обслуживания населения, предоставлением социальных услуг.

В пользу этой концепции свидетельствует сам механизм формирования предметов ведения органов местного самоуправления. Как показывает практика, основу данного механизма составляют встречные инициативы как со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнению ряда функций, существенных для местного сообщества, так и со стороны государства, поручающего местным органам власти решение ряда вопросов, представляющих интерес не только с точки зрения конкретного муниципального коллектива, но и государства в целом. По мнению многих ученых, занимающихся проблемой муниципального управления, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженных с постоянным контактом с населением.

Таким образом, двойственная природа местного самоуправления является сущностной характеристикой всех современных муниципальных систем. Поэтому в любом случае функционирующие в тот или иной стране органы местной власти, независимо от того, назначаемые они или избираемые, с исторической точки зрения неизбежно должны рассматриваться в контексте одной из форм осуществления государственной власти, а не противопоставляться ей.

Кроме разновидностей указанных двух концепций, были и другие теоретические подходы к анализу местного самоуправления. На рубеже XIX–XX веков значительную активность проявляли разного рода анархо-синдикалистские теоретики и практики, которые рассматривали самоуправление как противовес государству. Теоретики конца XIX – начала XX ст. склонны были видеть в самоуправлении в первую очередь антигосударственную сущность. В частности, Л. Гумплович писал, что противоположностью к «государственной деятельности» в более узком ее смысле является понятие «самоуправления».

Среди представителей социологических концепций местного самоуправления (к которым относятся прежде всего авторитарные концепции) важная роль принадлежит идеям Л. Дюги, который рассматривал это понятие сквозь призму социальной солидарности людей. По его мнению, люди солидарны друг с другом потому, что: 1) у них есть общие лишения, удовлетворить которые они могут лишь сообща; 2) у них есть разные нужды и разные способности, поэтому они обеспечивают удовлетворение своих нужд путем обмена взаимными услугами, которые образуются в процессе развития и применения их разных способностей. Перспективы развития общества и государства он связывал со временем, когда человеческая солидарность охватит местную, областную и национальную солидарность [82, С. 18].

В конце XIX – начало XX ст. приобрели распространения социал-реформистские муниципальные концепции, в частности теория муниципального социализма. Ее идеологами выступали реформисты разных стран: носибелисты во Франции, лидеры фабианства и руководители

независимой рабочей партии в Англии, бернштэйнианцы в Германии, экономисты и меньшевики в России. Среди наиболее известных идеологов этой теории – Г. Загряцков, М. Курчинский и другие. Муниципальный социализм представлял собой совокупность программных положений и установок, направленных на обеспечение как можно более полной демократизации местной жизни. Первым требованием, которое содержалось в муниципальных программах политических партий, было предоставление городской и сельской общинам прав более широкой автономии. Еще одно требование заключалось в увеличении представительства населения в органах местного самоуправления. Сторонники идеи муниципального социализма надеялись путем последовательных реформ, изменения государственной и общественной жизни без резких прыжков и потрясений перестроить современную жизнь на новых основаниях. Они исходили из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. Создание на местах ячеек демократии, способных противостоять центральным органам, расширение прав местного самоуправления в политической сфере трактовалось сторонниками муниципального социализма как коренное изменение власти в обществе [109, С. 63-64].

Известный советский государствовед П. Стучка выдвигает рядом с приведенными теориями еще органическую теорию самоуправления как переходное направление к теории государственной. Органическую школу в социологии представляли Г. Спенсер, Р. Вормс, И. Блюнчли и другие. Данная теория

приравнивает все государство к живому организму. Государство – это сложная личность. Низовая ее организация – это общество. Как низовой социальный организм оно имеет целый ряд публично правовых полномочий, не делегированных от государства, а которые принадлежат ему самостоятельно как социальному организму [17]. Социально-классовую теорию местного самоуправления разработали Л. Рейснер, П. Стучка, Л. Велихов и другие. [109, С. 65-66].

Хотя сегодня в мире существует множество теорий и ряд моделей местного самоуправления, в целом к концу XX в. доминирующим оказалось течение, синтезирующее государственный и общественный подходы. Абстрактное противопоставление «чистой» государственности «чистому» самоуправлению как абсолютного зла абсолютному благу сейчас не имеет широкого распространения. Существует неизбежность сосуществования элементов собственного государственных с элементами самоуправленческими.

По справедливому замечанию Т.М. Бялкиной, «эта проблема не может быть успешно решена без серьезных научных исследований, поскольку вопрос о сущности местного самоуправления, его роли в государственном устройстве, во взаимоотношениях с государственной властью в целом продолжает оставаться дискуссионным. До сих пор в государственной науке местное самоуправление представляется либо как совершенно обособленный от государственной власти институт, либо как ее прямое продолжение на местном уровне» [19, С. 5].

Государственность сопряжена с центростремительными тенденциями,

наличествующими в нем наряду с явлениями иерархизации, с увеличением интегративно-субординационных связей в обществе. Самоуправление олицетворяет по преимуществу центробежную тенденцию. Последняя претворяется в процессах дифференциации, в фактах сепаратистского и автономистского толка. Возможно, во всем своем объеме и истинном смысле самоуправление сможет осуществиться, если удастся преодолеть политическое отчуждение, если совсем отойдет в прошлое государственность с ее специфическими атрибутами, если утвердится ассоциация, в которой свободное развитие каждого делается, наконец, практически предпосылкой и гарантией свободного развития всех. Исторический опыт свидетельствует: благодаря местному самоуправлению демократия превращается в подлинное народовластие, с ним более конкретными и содержательными делаются политические и социально-экономические права граждан, устойчивей и стабильней становится государство.

Отсюда понятна роль самоуправления как источника развития общества и государства. Через его институты реализуется право граждан, образующих местные сообщества, на непосредственное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Определенная хозяйственная автономия местного сообщества позволяет гражданам самим строить в экономическом плане свою жизнь ради собственного блага и за свой собственный счет. В политическом плане местное самоуправление открывает возможность членам сообщества прямо управлять своими общими делами либо осуществлять это посредством выборных и других формируемых ими же органов. Местное население вправе определять

структуру таких органов, комплектовать их состав и контролировать деятельность. Затруднительно, пожалуй, найти другую столь доступную и понятную населению школу практического воспитания гражданственности, как местное самоуправление.

Оно обладает и еще целым рядом значительных достоинств. Ему присущ надполитический и наднациональный характер. В отличие от таких, например, самоуправляющихся структур, как общественно-политические ассоциации (партии), которые отражают и защищают интересы относительно небольших групп лиц, связанных между собой главным образом совпадением идеологических взглядов и предпочтений, местные сообщества объединяют всех людей, проживающих на одной территории, независимо от их политических симпатий и антипатий, мировоззренческих установок и т.п.

Не является местное самоуправление и образованием, строящимся по национальному, этническому принципу. В том конкретном смысле, что в местном сообществе нет фиксации национальных различий и предоставления кому-либо национальных привилегий. Наднациональный характер местного самоуправления как особого института народовластия отнюдь не исключает того, что местные сообщества выступают едва ли не наиболее приемлемой формой осуществления национально-культурной автономии, т.е. использования по праву национальными меньшинствами своих культурных традиций, языка, религии и т.п.

Наряду с отмеченными чертами местного самоуправления надо указать и на такое его достоинство, как способность играть в общественно-политической жизни страны роль интегрирующего

фактора. Местные сообщества объективно заинтересованы в единстве и целостности государства, следовательно – в крепком государстве. Лишь при этом условии они могут рассчитывать на то, что со стороны государств будут гарантированы нерушимость их статуса, возможность поддерживать на должном уровне социальные стандарты и правопорядок. Местное самоуправление, действующее строго на основе Конституции и закона, – мощная плотина на пути центробежных тенденций, чреватых раздроблением единой страны на суверенные удельные княжества.

Сегодня основные дискуссии в теории местного самоуправления перенеслись в плоскость определения его управленческого статуса. Среди ученых существуют разные взгляды на определение соотношения понятий «местное самоуправление» и «местное управление», и часто они противопоставляют их. Под местным самоуправлением понимают деятельность территориального сообщества и его выборных органов в управлении его делами, а под местным управлением понимают управленческую деятельность в административно-территориальной единице, которая осуществляется через администрацию, что назначается центральными или другими высшими органами государственной власти, то есть как прямое государственное управление на местах.

Но наряду с этим выражается мнение относительно нецелесообразности противопоставления этих двух понятий. Да, местное управление предлагается рассматривать как сложный механизм, который может включать в себя как местную государственную администрацию, так и органы местного

самоуправления, выступая при этом составной частью государственного механизма [155].

Как вывод можно отметить, что в первом случае точнее отображена природа местного самоуправления и четко размежеваны самоуправляющиеся функции и полномочия территориального сообщества и функции и полномочия государственной власти, которые реализуются на местном и региональном уровнях органами исполнительной власти или по поручению государства органами местного самоуправления. Во втором случае органы местного самоуправления подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти, но это не означает изменения его природы и не может рассматриваться как основание для включения его в государственный механизм. Целесообразно было бы употреблять термин «управления на местах», что охватывает понятие местного самоуправления и местного управления. Такое управление осуществляется с применением разных форм – местного самоуправления или прямого государственного управления на местах (местное управление).

Что касается новейших подходов к раскрытию содержания термина «местное самоуправление», то они, как правило, опираются на нормативное определение, которое содержится в Европейской хартии местного самоуправления. Местное самоуправление означает право и возможность местных властей, в пределах закона, осуществлять регуляцию и управление существенной частицей государственных дел, которые принадлежат к их компетенции, в интересах местного населения. Из этого определения вытекает, что объектом местного самоуправления выступает часть публичных (государственных) дел,

которую составляют вопросы местного значения, то есть такие вопросы, которые имеют локально-территориальный характер и возникают в процессе функционирования территориального сообщества, удовлетворения потребностей его членов.

Мировой и европейский опыт убедительно свидетельствует, что в демократическом обществе территориальная организация власти может строиться лишь на основе обязательного использования местного самоуправления как специфической формы публичной власти территориальных сообществ, в рамках которой обеспечивается реализация их права осуществлять управление в пределах соответствующих территориальных единиц, самостоятельно решать все вопросы местного значения.

Раздел III. История самоуправления в Украине

Местное самоуправление в Украине имеет давнюю историю. Управление в украинских городах и регионах традиционно базировалось на использовании разных исторических форм местного самоуправления (вечевого права, магдебургского права, казацкого самоуправления, земства), что отвечало общим тенденциям развития европейской цивилизации.

Суть местного самоуправления в Украине, его значение невозможно понять без детального анализа исторических традиций украинского народа. Длительное проживание людей на определенной территории, безусловно, ведет к возникновению общих проблем, решение которых невозможно без учета исторических особенностей данной местности, что особенно актуально для современной Украины.

Общая длительность демократического опыта

управления в украинских городах и селах полностью совпадает с длительностью самоуправления в Западной Европе и существенно превышает длительность самоуправления в США. Трагедия украинского самоуправления, однако, заключается в негативных внешних влияниях на украинскую политическую и правовую систему.

Исторический аспект исследования данной проблемы позволяет наиболее полно проанализировать процесс становления и развития социально-правовых институтов местного самоуправления в Украине. Несмотря на отсутствие непрерывности процессов формирования местного самоуправления на территории Украины, стохастичности их проявлений, обусловленных историей развития страны и ее геополитической ориентацией, обращение к процессу и результатам исторического развития местного управления и самоуправления имеет не только научно-теоретическое, но и прикладное значение для современного этапа муниципальной реформы.

Обычно выделяют такие основные исторические периоды становления национального местного самоуправления:

– первый период – зарождение, становление и развитие отечественных форм местного самоуправления (в основе которых были род и община) – своими хронологическими рамками достигал времени зарождения и образования государства восточнославянских племен на украинских землях, он длится до середины XIV века;

– второй период или же период европеизации, который характеризовался сочетанием местных форм самоуправления с элементами его западноевропейской организации (магдебургское право), от середины XIV

ст. и до первой половины XIX ст.;

– третий период отмечался русификацией отечественного местного самоуправления на территории современной Украины, центральная, восточная, а в дальнейшем и южная части которой входили в царскую Россию. Западная часть Украины принадлежала Польше, Австрийской, позже Австро-Венгерской монархии. Хотя процесс русификации в местном самоуправлении Украины начался в конце XVII ст., своего апогея он достиг в XIX ст. и в начале XX века;

– четвертый период является попыткой украинизации местного самоуправления во время Национальной революции и в известной мере – в период НЭПа;

– пятый период – это период функционирования советской системы самоуправления [138, 159, С. 10–11].

Начиная с 1991 г., в Украине начался этап формирования современной системы местного самоуправления в пределах процессов возрождения национальной государственности.

3.1. Развитие самоуправления на украинских землях в эпоху первобытнообщинного строя и феодализма

Как и у других народов, истоки отечественного самоуправления достигают племенного самоуправления в догосударственный период. Из ретроспективных данных, которые содержат летописи, а также описаний иностранных современников можно сделать вывод, что оно в целом развивалось в русле общих тенденций: от родоплеменной общины к племенным союзам, где соединялись самоуправление и

власть вождей (князей).

Условия жизни, климат в течение веков выработали своеобразную ритмику жизни и труда, специфические черты быта и психологии древних славян, других местных народов. На Восточно-Европейской равнине складываются полиэтничная, с преобладанием восточных славян, социальная общность и соответствующая ей политическая система и государственность.

Отличительной чертой жизни давних славян были неприятие иерархических структур и авторитарных форм в организации трудового процесса, склонность к демократическим формам жизни. Еще в VI в. император Византии Маврикий отмечал, что племена славян и антов сходны по своему образу жизни, по своим нравам, по своей любви к свободе, их никоим образом нельзя склонить к рабству или подчинению. По рассказам Прокопия из Кесарии, славянские племена не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправии (демократии), и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим. Местное самоуправление на Руси сложилось в догосударственный период и совпадает с объединением в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, когда все люди принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Общественное управление сложилось в ранний период в форме представительной и непосредственной демократии с присущей ей вечевой формой самоуправления, с одной стороны, и вечевой формой осуществления власти – с другой [41].

В VI–IX в. у восточных славян преобладал эволюционный тип общественного развития. «Военная демократия» у восточных славян разлагается и

перерастает в древнерусскую цивилизацию – самобытную модель развития. Большое значение для зарождающейся государственности имел геополитический фактор – постоянный натиск кочевников на незащищенную ландшафтом равнину [60, С. 28].

К истории отечественного самоуправления следует отнести и опыт античных городов на территории нашей страны. Уже V–VI в. до н.э. на берегах Черного и Азовского морей в большом количестве появились греческие города-государства – Херсонес, Ольвия, Пантикапей, Тира и другие. Древнегреческая политическая система, где каждый полис был одновременно государством, способствовала формированию в их жителей чувства общей ответственности за свою судьбу. Граждане причерноморских городов принимали непосредственное участие в городском управлении. Высшим органом самоуправления были народные собрания, где право голоса имел каждый горожанин, за исключением рабов, женщин и иностранцев. Собрания избирали Совет, избирались также (как правило, ежегодно) архонты, стратеги, жрецы и другие руководители сообщества. Эти города, каких на территории современной Украины было несколько десятков, были первыми самоуправляющимися городскими сообществами на нашей земле. И хотя на протяжении веков причерноморские города потеряли свой суверенитет, попав под власть Рима, а затем Византии, традиции рабовладельческой демократии оставили след в жизни их северных соседей – предков современных украинцев [150, С. 5].

К концу VIII в. на территории, занимаемой восточными славянами, образовался ряд племенных

союзов. Это явилось результатом преобразования родовой общины в соседскую, сельскую. Соседская территориальная община выступала как первичная управленческая система, главный коллективный собственник земли в период, когда поземельная собственность еще только складывалась, как судебный арбитр, носитель непосредственной демократии.

Замена кровнородственных отношений территориальными, политическими и военными союзами приводит к образованию государства. Свою роль в этом процессе сыграл и переход от традиций родового наследия к принципу зависимости от чина, в соответствии с которым князь передавал свой трон и свою власть сыну. Одновременно с формированием государственных начал продолжалось развитие форм самоуправления. Во времена Киевской Руси начинает развиваться общественное самоуправление. Сообщества, которые осуществляли самоуправление, формировались на производственной (сообщества купцов, ремесленников и тому подобное) или территориальной (сельская, городская и региональная общины) основе.

Важнейшая черта развития промышленности и торговли на Руси заключалась в том, что деятельность осуществлялась изначально на принципах трудовой демократии, самоуправления и самоорганизации трудовых коллективов того времени. Крестьянство развивалось в рамках общинного самоуправления. Аналогичным образом происходило объединение ремесленников по профессиональным признакам в артели.

Артель была своего рода добровольным товариществом равноправных работников, призванных на основе взаимопомощи и взаимовыручки практически

реализовать какие-либо хозяйственные и производственные задачи. Такое объединение людей не только не ограничивало дух самостоятельности и предприимчивости каждого, напротив, поощряло их. Артель удивительным образом позволяла сочетать склонность человека к самостоятельному и даже обособленному труду с коллективными усилиями.

Территориальное общественное самоуправление развивается на основе обычного права, а его элементы находили свое проявление в вечах. Самоуправление – это, в первую очередь, выражение общих интересов, поэтому основой для развития местного самоуправления стали нормы обычного права, которые регулируют общественное самоуправление. Сельская община, основанная на круговой поруке, была замкнутой, самостоятельной единицей, которая защищала свои права. Суть сельской общины состояла не столько в совместном владении землей и периодическом переделе ее между членами (хотя и это было важно – отражало дорогие для крестьянина принципы справедливости, а не стяжательства), сколько в том, что она являлась формой совместного существования, взаимопомощи, самоуправления и демократического решения личных и общественных проблем.

Юридические обычаи существовали в каждом обществе и были единственной формой проявления идеи права, и все отношения регулировались исключительно обычным правом. Для вечевой организации управления характерным было более-менее четкое распределение полномочий между вечами и избранными на них органами и должностными лицами. В частности, на вечах избирались должностные лица, решались важнейшие финансовые вопросы

(устанавливались и распределялись налоги), они ведали вопросами войны и мира, осуществляли высшую судебную власть. В ведении вийта и других должностных лиц самоуправления находились судопроизводство, административное управление, сбор налогов и тому подобное.

Экономическую основу территориального самоуправления составляла корпоративная собственность, в том числе и на землю. Общество самостоятельно устанавливало правила ведения хозяйства, местные налоги, платежи и другие повинности.

Субъектом городского самоуправления выступало городское сообщество, а сельского – сельская община (вервь), которая объединяла жителей нескольких соседних сел, имела землю в корпоративной собственности, представляла своих членов в отношениях с другими сообществами, феодалами, государственной властью.

Образование территориальных норм обычного права в период Киевской Руси можно объяснить тем, что в это время происходит ослабление естественной и духовной связи между членами рода, а также образованием местных центров, в которых и сосредоточивалась жизнь городских и сельских общин. И все-таки основным органом местного крестьянского самоуправления оставалось территориальное сообщество – вервь. К ее компетенции входили: земельные переделы (перераспределение земельных наделов), налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением налогами и их распределением, решения судебных споров, расследования преступлений и выполнения наказаний [61, С. 11]. В процессе становления централизованного государства

великокняжеская власть, как правило, не вмешивалась во внутреннюю жизнь, как сельских общин, так и городских. Предоставляя им возможность решения местных вопросов, она создавала орган управления, способный подавить социальный протест, основываясь на нормах обычного права. В условиях существования широкой автономии сообществ государство все чаще регламентировало свои интересы с помощью разных законоположений и определений.

В Киевской Руси городское сообщество было социально-экономической основой демократических тенденций в жизнедеятельности городов того времени. Оно имело значительную административную, хозяйственную, судебную автономию и права корпоративной собственности, в том числе и на землю; его члены для руководства текущими делами жизнедеятельности города из числа зажиточных граждан избирали вийта и нескольких администраторов. В пределах своей территории сообщество устанавливало правила ведения хозяйства, определяло для своих членов обязательные платежи и сборы, другие повинности, имело собственную тюрьму. Невзирая на то, что княжеская знать, которая жила в городах, за своими привилегиями освобождалась от всех повинностей, определенных городским сообществом, и не подпадала под юрисдикцию суда местного самоуправления, она все же была вынуждена считаться с установленным общинным порядком, который базировался на основаниях обычного права, как и великий князь со своим окружением [140, С. 46].

Многие исследователи городского строя Древней Руси сопоставляют его с городским строем античного мира и средневековой Европы. Исследователь В.В. Еремян считает, что «у русских славян, так же, как у

древних эллинов, шумеров, хеттов, латинян, американских майя, инков и ацтеков, наиболее ранней формой территориально-политической организации являлись города-государства, в которых самоуправляющиеся территориальные общины входили в определенные административно-иерархические структуры, а несколько территориальных общин в совокупности составляли общину-государство или группировались вокруг центральной общины-города (старшего города)» [42, С. 69]. Одним из наиболее древних таких центров является Пастерское городище. Именно из них впоследствии выросли уже известные из летописей княжества.

Во времена, предшествующие приходу варягов, устройство городского населения Руси соответствовало тому государственному строю, с которого началась и на котором закончилась политическая жизнь древних народов, а устройство ее городов сходно было с устройством городов Древней Греции до завоевания дорян и Древней Италии до основания Рима. В XII веке города Руси пытались обрести «политическую самобытность». Однако все установления, в которых выразилась политическая автономия городов Древнего мира и средневековой Европы (выборные правители, правительствующие советы и народные собрания) здесь почти нигде не достигли полного развития [41].

С момента образования Киевской Руси порядок местного самоуправления регламентировался нормами обычного права. Его регулировали государственные уставные грамоты. «В период феодальной раздробленности с начала XII в. в Киевском, Чернигово-Сиверском, Переяславском, Волынском, Галицком, Владимир-Суздальском, Полоцком и др. княжествах местные князи, реформируя

государственный аппарат, стремились к уменьшению роли местного самоуправления» [18, С. 23].

Однако во многих княжествах этого не удалось сделать. Классическим является пример севернорусских княжеств. На украинских землях менее других самоуправление пострадало в прикарпатских регионах. Правда, местное самоуправление сберегло здесь свои позиции преимущественно в сельской общине. Этому способствовал ряд причин: во-первых, в этот период происходило интенсивное заселение территории, и поселенцы на время освобождались от повинностей; во-вторых, отсутствовало помещицкое землевладение; в-третьих, в Карпатах и на Прикарпатье крестьяне имели больше возможностей оставить село и пойти на другую территорию; в-четвертых, увеличение производства соли и лесоматериалов позволяло находить дополнительные средства к существованию [27, С. 78].

В Галицкой Руси действовал суд сельской общины, который рассматривал менее важные дела, и суд старцев – по важным делам, позже копный суд. В сохранении норм обычного права, которые регулировали жизнь общины, были заинтересованы князья, а позже на Галичине шляхта и королевская администрация, поскольку именно община имела огромные возможности в расследовании преступлений и обеспечении нормального существования всего общества. Территориальному сообществу в Украине традиционно предоставлялась функция обеспечения правопорядка, была ночная стража, сообщество несло ответственность за каждого члена, за все действия, совершенные на его территории. В XI–XIII в. на западноукраинских землях появляются общины и других народов, например, самой численной было во Львове армянское сообщество, возглавляемое советом

старейшин, которое осуществляло правосудие за Судебником Мхитара Гоша, который был одним из источников армянского обычного права [12, С. 140].

Источником развития самоуправления в Киевской Руси были прежде всего традиции племенного устройства. У восточнославянских племен (как и во всех кровнородственных социумах) иерархичность между людьми и коллективами, регуляция общественной жизни строилась не на основе принуждения, а на преимущественно психологических механизмах: влияние, подражание, запреты, реализуемые в системе табуирования. Эти механизмы создавали поведенческий алгоритм, при котором возникает психологическая соподчиненность индивидов, вызывая в одних чувство превосходства, заботы, ответственности (управляющие) и чувство страха, почтения у других (управляемые). Такой поведенческий алгоритм реализуется в значительной степени подсознательно и на основе господствующих традиционных ценностей, которые закрепляются в качестве ментальных архетипов и служат индикатором этничности. Проявлением этих механизмов стали два главных института самоуправления.

Вече – собрания взрослого свободного населения городов и окружающих территорий, которые сзывались для решения важнейших вопросов. Вече было высшим органом самоуправления городских сообществ. Рядом с военными и хозяйственными делами, вече нередко решало и судьбу князя, и других государственных органов, и должностных лиц.

Собрания (сходы) верви (территориальных общностей, общин) были органами самоуправления жителей нескольких сел или других населенных пунктов. Вервь в лице взрослого мужского населения

защищала членов общины и представляла их интересы во взаимоотношениях с органами и должностными лицами государственной власти и соседними общинами. Вечевой уклад до XIII в. был общерусским явлением [138].

По мере распада племенного строя самоуправлению на Руси все больше противостояла племенная знать. Структуру и контуры племенной знати по источникам определить едва ли возможно. По мнению большинства историков, она состояла из верхушки нескольких привилегированных родов, из среды которых общесобрание выбирало вождей и старейшин. Их власть не была индивидуально наследственной, а являлась наследственной привилегией отдельных родов. Знать у восточных славян имела горизонтальную структуру: ее составляли волхвы (жрецы), концентрировавшие в своих руках сакральную власть; совет старейшин (старцы градские), определявшие внутриплеменную жизнь; и военный предводитель – вождь. Их власть регулировалась племенными традициями в форме обычаев, ритуалов, этикета.

Экзогенный фактор ускорял возникновение союзов племен (с конца VI в.), а затем и суперсоюзов. Их центрами становятся города (Киев, Полоцк, Чернигов и др.), которые первоначально выступают не как социально-экономические, а преимущественно военно-политические, административные и культовые центры. Мифологический тип мышления носит синкретический характер, что предполагает понимание единства и взаимосвязи культовых, властных, организационных, технических и других действий по организации жизнедеятельности и поддержанию благополучия племенного социума. Поэтому в городах как центрах обеспечения существования племенных союзов,

вероятно, сосредоточивались и все институты, связанные с реализацией функций управления. Структура власти союзов племен формально совпадала с организацией племенной власти, но на смену родоплеменной приходит территориальная организация общества.

Верховные органы племенного союза – вече (собрание свободных общинников), вожди (князья) с племенными дружинами, старейшины. В городе располагался сакральный центр, так как князь выполнял не только военные, но и религиозные функции. Сюда поступала дань с подвластных племен, здесь формировалось общее войско. Функции князя союза племен мало чем отличались от функций племенного вождя. Князь был представителем верхушки родоплеменного строя, а не носителем государственной публичной власти. Внутриплеменные дела сохраняют в своих руках родоплеменная знать и племенное вече, а в руках князя сосредоточиваются военные обязанности, но они обеспечиваются уже не кровнородственными связями, а территориальными, политическими и военными отношениями [60, С. 29].

На стадии союзов племен знать отделилась от общинников в социальном и имущественном отношении. В состав элиты постепенно включаются племенные дружины, статус и функции которых меняются: они начинают эпизодически осуществлять во внутрисоюзных отношениях насилие как одну из функций власти.

Если первичные союзы объединяли родственные племена, то вторичные составляли уже суперсоюзы, т.е. объединяли несколько союзов племен. Вызванные к жизни внешней угрозой суперсоюзы являлись многоплеменными (и не только восточнославянскими)

с противоречивыми и менявшимися интересами, сложно стратифицированными в ходе разложения родоплеменных отношений в обществе. Это создает предпосылки для возникновения публичной власти, зарождения государственности.

Формирование как первичных, так и вторичных союзов происходило в упорной межплеменной борьбе за господствующее положение в них. Князь доминирующего племени или союза племен становился главным властителем, а более слабые вожди и их соплеменники оказывались у него в подчинении. Часто такая борьба шла с переменным успехом, что делало суперсоюзы неустойчивыми образованиями. Тем не менее, в VIII в. в Среднем Поднепровье поляне, сбросив хазарское иго, объединяют вокруг себя несколько племенных союзов, создают один из центров древнерусской государственности. В IX в. северо-западный союз во главе со словенами перерастает в государственное образование с центром в Ладоге, а затем в Новгороде.

Созданное Олегом государство представляло собой «федерацию» государственных образований и союзов племен восточных славян. Первое древнерусское государство с центром в Киеве – Киевская Русь – возникает на территории восточных славян к концу IX века (882 г.). Это государство в своей основе сразу формировалось как феодальное. Возникшая в недрах военной организации, система управления носила десятичный характер и постепенно превращалась в военно-административную. Ее основой был аппарат управления княжеской администрации [41].

Вече было продолжением старых народных собраний. В нем участвовали все свободные жители городов. Руководила вечем городская верхушка. В

Киеве из 50 князей 14 были приглашены вечем. Вече собирало народное ополчение, решало другие вопросы обеспечения жизни города [60, С. 36]. Широкое распространение веча в русских городах X–XII в. можно считать установленным фактом. Есть более 50 свидетельств созыва веча во всех княжествах домонгольской Руси. Однако вечевые общины к концу XII в. уже отмирали и стали представлять собой исключение из общего правила, а поэтому из летописей настоящее вече известно лишь в Новгороде, Пскове, Полоцке и Вятке. Вече играло неодинаковую роль в русских городах. Случаи созыва веча в Белгороде, Киеве, Владимире и других городах еще не говорят о степени влияния этого учреждения, о его постоянстве [138].

Во главе Киевской Руси стоял большой князь. Он соединял в своих руках политическую, военную и сакральную власть. Власть киевского князя усиливалась по мере поглощения власти князьями союзов племен, подвластных Киеву. Несложные государственные функции князь выполнял вместе с дружиной. Средством сплочения дружинной среды и поддержания княжеского авторитета были престижные пиры и раздача богатств. Пир был важным символическим и государственным актом, носил регулярный характер. На них обсуждались государственные проблемы, разрешались споры и, возможно, распределялись служебные полномочия.

Киевскому князю подчинялись местные племенные князья, которые по договору находились «под рукой» великого киевского князя, а также «старцы» – родоплеменная знать, выполнявшая судебные-административные функции. По договорам и традиции великий князь имел право сбора полюдья с

подвластных земель, а местные князья во время общих походов приводили свои дружины и ополчения. Их организация строилась на основе десятичной системы: тысяцкие, сотские, десятники, которые также выполняли административные функции.

Великим киевским князьям приходилось сталкиваться с сепаратизмом местных князей, и они приступают к постепенной ликвидации этого института. Ко времени Святослава с племенным княжением было покончено, а Владимир посадил своих сыновей в крупнейшие города Руси, и термин «князь» теперь распространялся только на членов киевской великокняжеской династии – Рюриковичей, которая представляла собой государственный суперэлитный слой, пришедший на смену родоплеменной аристократии. Деление общества по родоплеменному признаку окончательно было заменено территориальным принципом построения государства. Ольга провела важную административно-налоговую реформу. Она заменила полюдье систематической уплатой дани (урока) в постоянных центрах (погостах).

Принятие восточного христианства в 988 г. Владимиром в качестве государственной религии имело для Руси судьбоносное значение. Оно привело к трансформации древнерусского культурного архетипа, изменению ментальности и вхождению вследствие усвоения духовного и культурного византийского (и его ингредиента – античного) опыта, в православную византийско-славянскую цивилизацию. Начинается постепенное утверждение канонических христианских представлений о природе власти, государства и его целях. Происходит разделение светской и духовной властей. После смерти Ярослава Мудрого (1054 г.) стали созываться снемы (съезды князей), на которых

решались вопросы войны и мира. изменения законодательства, династические споры и т.п. Передача киевского престола осуществлялась как в результате наследования по обычному праву (старейшему в роде), так и по завещанию. Наследование княжеского престола могло подкрепляться избранием князя, но как самостоятельный способ передачи власти избрание использовалось при конфликте князя с вечем или в случае прекращения княжеского рода. В руках князя, наряду с военными и административными функциями, сосредоточиваются верховная законодательная и судебная власть.

В этот период идет процесс разложения корпоративных связей великокняжеской дружины. В качестве кормления бояре получали земли, которые постепенно превращались в вотчины – наследственное землевладение. Однако, приобретая отдельные имущественные права, бояре не пользовались правом суверенитета. Совет при князе, в который входили также высшие церковные иерархи, заседал почти ежедневно и часто определял поведение князя и принимаемые им решения. Из бояр могли назначаться волостели для управления отдельными территориями, посадники, воеводы, тысяцкие. Бояре не были замкнутой кастой и представляли собой достаточно изменяющийся слой [59].

Важное значение имело киевское вече для высшего и центрального управления и вечевые собрания в центрах местных княжеств для регионального управления. Веча XI–XII вв. отличались от прежних племенных собраний, участие в них принимали все свободные горожане Киева или местных центров (иногда пригородов), и они являлись структурным элементом высшего государственного управления. Вече

и князь заключали друг с другом ряд (договор), то есть взаимную присягу. В случае нарушения договора князю могли отказать в занятии стола.

В связи с развитием княжеского домена складывается дворцово-вотчинная система управления. Ее возглавлял огнищанин (тиун огнищный или дворный), который заведовал двором (отроками) князя, домашним хозяйством и финансами. Огнищанину подчинялся штат тиунов (слуг), ведавших различными отраслями вотчинного управления – конюшие, ключники и др. Вотчинная администрация могла состоять как из свободных, так и лично зависимых от князя по договору рядовичей и часто рабов (холопов, челяди). Со временем князь по согласованию с вечем поручали этим агентам вотчинного управления выполнение государственных исполнительных и судебных функций. Вследствие этого происходит вытеснение и ассимиляция десятичной системы управления дворцово-вотчинной [18].

Светская и духовная власти на Руси существовали автономно. Огромная территория митрополии, ее удаленность от Константинополя и политическая независимость Руси давали русской церкви значительные автономные права. В соответствии с каноническими представлениями высшая церковная власть принадлежала митрополиту с собором епископов. Епархии состояли из приходов, возглавляемых священником, помощниками которого были диакон и церковнослужители. Важную роль в миссионерской деятельности и хозяйственном освоении земель играли монастыри, возглавляемые игуменами.

Вскоре после смерти князя Мстислава Владимировича (1125–1132 гг.) в Древней Руси усиливаются центробежные процессы. Происходит

распад Киевской раннефеодальной монархии. Киевская Русь напоминала скорее конфедерацию княжеств. Политическая система Руси приобретает полицентричный характер при сохранении символического значения Киева, обладание которым было формальным признаком «старейшинства» среди русских князей.

Всеволод Большое Гнездо вел успешную борьбу с боярством, опираясь как на формирующееся дворянство, так и на города, и в начале XIII века созвал первый на Руси сословно-представительный орган – один из первых в Европе, даже раньше образования парламента в Англии. Однако эта интересная и многообещающая тенденция развития была прервана монгольским нашествием [159, С. 16].

Несмотря на участвовавшие княжеские усобицы и распри региональных властных элит, центростремительные процессы и конфедеративные связи находили отражение в деятельности съездов князей, сходстве правовых систем, сохранении православия и единой для всей Руси церковной организации – митрополии (а в отдельных землях – епископских кафедр), духовная власть которой не оспаривалась ни удельными князьями, ни местными духовными иерархами. В развитии управления украинских земель можно выделить две основные модели.

Киевская модель характерна для Киевского, Черниговского и Северского княжеств. Традиции княжеского старейшинства накладывали отпечаток на особенности развития местной политической системы. Являясь древним политическим и территориальным ядром древнерусской государственности, Киевские земли так и не сложились в отдельное независимое

княжество. Вследствие соперничества различных княжеских ветвей в Киеве в XII в. формируется система дуумвирата (реже триумвирата) на основе ряда киевского веча и боярства с князьями. На киевском престоле одновременно утверждались два князя, которые представляли две наиболее сильные и соперничающие друг с другом династии. Оба князя владели мощными княжествами за пределами Южной Руси.

Западная модель характерна для Галицкого и Волынского княжеств. Здесь выросли богатые и хорошо защищенные города Галич, Владимир-Волынский, Перемышль, Холм с социально активными горожанами; сформировалось могущественное и независимое боярство. Княжеские домены значительно уступали боярскому землевладению, что вместе с постоянными усобицами сказывалось на развитии политической системы этих земель. Усиление власти князя наталкивалось на сопротивление бояр.

Хотя галицко-волынские князья обладали высшими административными, судебными, военными и законодательными полномочиями, бояре, опираясь на экономическую и военную мощь, могли не признавать княжеские решения. Верховная судебная власть князей в случае разногласий с боярами переходила к совету бояр, который созывался по инициативе самого боярства. В него входили епископ, бояре, занимавшие высшие административные должности и фактически контролировавшие весь аппарат управления. В чрезвычайных условиях собирали вече. После монголо-татарского нашествия Галицко-Волынское княжество распалось и тяготело в своем субцивилизационном развитии к модели, складывающейся на основе польско-литовского синтеза.

Вторая половина XIII – первая половина XIV в. не принесли кардинальных изменений в политическом устройстве Руси. По-прежнему продолжалось дробление русских земель, возрастал сепаратизм удельных князей. Феодальную иерархию возглавляли великие князья, являвшиеся в свою очередь вассалами хана Золотой Орды. Им подчинялись удельные князья, бывшие полными хозяевами в своих владениях, еще ниже находились бояре и служилые люди. Последнее место в рассматриваемой иерархии занимали мелкие вотчинники, владевшие землями на принципе условного феодального держания. Именно они и составили основной костяк княжеской и боярской администрации. В «черных» городах и волостях, не входивших непосредственно в дворцовое хозяйство и не принадлежавших князю и его семье непосредственно, а относившихся к казне, сидели княжеские наместники [159, С. 19–20].

Усиление крупных земледельцев вытесняло общинный строй, а монголо-татарское иго разрушило представительскую власть в городах, объединявшую славянские общины. Монголо-татарское иго также повлияло на формирование государственного устройства, заменив федерализацию централизацией. Централизация стала единственно возможным условием противостояния игу, и местное управление потеряло свое значения с точки зрения самоуправленческих начал [60, С. 41].

3.2. Самоуправление на украинских землях

в XV–XVIII вв.

С середины XIV ст. после входа украинских земель в состав Великого княжества Литовского элементы

местного самоуправления, особенно в городах и местечках, получили последующее развитие в форме вейтивства в соответствии с Литовскими уставами. Городское сообщество («копна», «куча») избирало вейтов на городском вече. В это время возникает достаточно сложная система взаимоотношений между центральной властью, владельцами городов и городскими общинами, которая была обусловлена статусом конкретного города.

В великокняжеских городах наблюдался определенный дуализм: одновременно с органами городского самоуправления функционировала старостинская администрация – городской орган государственной власти, который возглавлялся старостой (вейтом), который назначался центральной властью. Вейтов избирали на городских вечех. Городское самоуправление в форме вейтивства узаконивается в Литовских уставах (1529, 1566, 1588 гг.), которыми, в частности, были узаконены городские вече. В городах, которые находились в частной или церковной собственности, функционировала замковая администрация, которую возглавлял назначенный владельцем наместник, урядник, тиун [78, С. 80].

В сельской общине традиции самоуправления были еще сильнее, чем в городах, однако в меру укрепления литовского и польского государства община все меньше могла противостоять власти. Все же понятие общины, местного сообщества как объединения жителей города или села имеется в документах отечественного права – «Русской правде» и «Литовском уставе».

Большое значение для последующего развития местного самоуправления в Украине имело магдебургское право, которое начинает

распространяться на украинские города, начиная с середины XIV ст. Впервые внедренное в XIII веке в немецком городе Магдебурге, это право быстро получило известность среди городских сообществ разных европейских государств. Магдебургское право предусматривало предоставление городскому сообществу права внедрить модель городского самоуправления подобную управлению Магдебургом и в некоторых документах получило название немецкого или саксонского права. В целом почти четырестама городским населенным пунктам на украинских землях было предоставлено магдебургское право [76].

Суть магдебургского права в Украине заключалась в освобождении населения городов из-под юрисдикции государственной администрации и предоставления ему возможности осуществлять самоуправление на корпоративной основе. Вместе с этим правом городам предоставлялись и определенные хозяйственные права, в частности на владение недвижимостью, в том числе и землей, на внедрение определенных повинностей и тому подобное. Магдебургское право определяло деятельность городского совета и судебных органов, вопросы собственности в городе (в том числе на землю), наказания за разные виды преступлений, правила налогообложения и торговли, деятельность ремесленных и купеческих объединений и другие вопросы городской жизни.

Магдебургское право предоставлялось великим князем литовским или королем польским и оформлялось так называемыми магдебургскими грамотами, которые играли роль хартий (уставов) западноевропейских городов. За формой и текстами выделяют две группы таких грамот: с указанием о предоставлении городу магдебургского права и без

такого указания. Кроме того, из истории известна еще одна группа грамот – confirmаций [78, С. 81]. Был также случай лишения магдебургского статуса города – отмены в 1589 г. магдебургской грамоты, выданной Белой Церквью в 1588 году [69, С. 90]. В Украине магдебургское право, как правило, предоставлялось путем утверждения привилегий грамотой великого князя литовского или польского короля. Позже эти привилегии не раз подтверждались королевскими документами, а в XVII–XVIII веках – документами украинских гетманов и российских царей.

В Украине первым городом, который получил магдебургское право, был Владимир-Волынский (1324 г.). По другим источникам, первым городом на магдебургском праве стал Сянок, которому оно было подарено галицким князем Болеславом-Юрием в 1339 году (по другим данным – в 1334 г.). В г. Сянок было разрешено создать вийтивство на магдебургском праве. При этом юрисдикции вийтивского суда подлежали все жители города, а в собственность ему передавались рынок города, ратуша, все магазины и помещения ремесленников, баня и тому подобное [69, С. 85]. Магдебургское право в 1356 г. получил Львов, а в 1374-м – Каменец-Подольский. В 1432 г. магдебургское право было предоставлено Луцку, в 1442 г. – Снятину, в 1444 г. – Житомиру, в 1494 г. (в 1498 г.) – Киеву, в 1498 г. – Дубну, в 1518 г. – Ковелю, в 1547 г. – Берестечку, в 1564 г. – Брацлаву, в 1584 г. – Корсуню, в 1585 г. – Переяславу, в 1600 г. – Каневу, в 1640 г. – Виннице [161, С. 5].

Юридическими последствиями предоставления городу магдебургского права было: отмена обычных норм, выведения города из-под юрисдикции местной администрации (феодалов, воевод, наместников) и

внедрения собственного органа городского самоуправления – магистрата, который состоял из двух коллегий: совета (административный орган) и лавы (судебный орган).

Структура органов самоуправления была наиболее развитой в так называемых магистратских городах. К последним принадлежал, например, Киев, где действовали совет с бургомистром (орган представительской и административной власти) и лава с вийтом (орган судебной власти). Согласно с грамотой Сигизмунда II 1544 г. власть в Киеве осуществлял киевский магистрат, в который по традиции избиралось 10–12 человек.

Члены совета – райцы (впоследствии – ратманы, ратегери) и лавы – лавники избирались из всех мещан по процедуре, предусмотренной жалованными грамотами польских королей и судебной книгой Б. Троицкого, ежегодно, как правило, на следующий день после праздника Нового года. Правом быть избранными пользовались жители города – добрые, умные, оседлые в городе, в возрасте от 25 до 90 лет, не очень богатые и не очень бедные, с доброй славой, законнорожденные, охраняющие справедливость и правду, такие, что не имеют жадности и злобы, не процентщики, не двоеженцы и тому подобное. Совет возглавлял вийт, который избирался пожизненно (впоследствии в Киевском совете появляется и бурмистр, полномочия которого поочередно (сроком один квартал) выполняли райцы). Лава состояла с лавников, которые избирались пожизненно и приносили присягу, а возглавлял коллегию лавников бурмистр [78, С. 82–83].

В других городах систему органов городского самоуправления (магистратов) также составляли

советы, которые были представительскими органами власти, и лавы – органы судебной власти. Советы избирались на один год. Их возглавляли один или два бургомистра, которые избирались коллегиями советников. Советы были не только представительскими органами городской власти, но и судами по рассмотрению и решению гражданских дел. Лавы как органы судебной власти рассматривали уголовные дела мещан. Лаву возглавлял вийт, который назначался королем, хотя в отдельных городах позволялось его избирать (например, в Киеве). Вийт считался высшим должностным лицом в городе.

В городах с полным магдебургским правом (Киев, Стародуб, Житомир) вийт избирался жителями города из четырех кандидатур со следующим утверждением польским королем. В городах с неполным магдебургским правом вийт назначался королем, или на его избрание существенно влияли королевские старосты.

В целом уровень самостоятельности украинских городов в Великом княжестве Литовском был выше, чем в Польском королевстве, а после объединения этих двух государств и установления польской власти во всех украинских городах они испытали определенные притеснения и были обложены дополнительными налогами. Многим городам удалось отвоевать потерянные позиции лишь во время национально-освободительной войны 1648–1657 годов.

Роль магдебургского права в истории Украины оценивается неоднозначно, что обусловливается дискриминацией православного украинского населения городов, которое в отдельных случаях лишалось избирательного права при выборах городских чиновников. Украинцы не принимались в цеха, им не

давали звания мастеров, а ученикам запрещали становиться подмастерьями. В период национально-освободительной войны представители католической и православной религий были уравнены в правах.

Магдебургское право частично сохранилось во времена казацкой республики, но окончательно обветшало после объединения с Россией и уничтожения гетьманщины. Последним в Украине потерял магдебургское право Киев (1834 г.), где оно просуществовало более 300 лет.

Новой страницей развития городского самоуправления в Украине стало основание Запорожской Сечи и реестрового казачества (вторая половина XVI – середина XVIII века). В Запорожской Сечи высшим органом власти был военный совет, который решал, как правило, лишь важнейшие вопросы. Военный совет избирал старшину. Высшая власть по большинству вопросов – военная, административная, судебная и духовная – принадлежала кошевому атаману. Низшее звено должностных лиц возглавлял куренной атаман. Высшей судебной инстанцией в Запорожской Сечи был кошевой атаман, а в некоторых случаях и весь кош.

На большей части украинских земель после успехов в освободительной войне 1648–1649 годов в государстве был установлен полково-сотенный уклад. Казацкие полки и сотни были одновременно военными и административно-территориальными единицами. Полковая власть охватывала не только казачество, но и всю людность на территории полков. Система органов публичной власти состояла из трех правительств: генерального, полкового и сотенного. В состав генерального правительства входил гетман и генеральная старшина. Полковое правительство

состояло из полковника и полкового совета, который избирал полковую и сотенную старшину. В сотнях власть осуществлял сотник и его помощники. В городах власть осуществляли городские старшины, в селах – сельские атаманы. В некоторых городах власть принадлежала магистратам [95, С. 49–56, 179–181; 150, С. 7].

В этот период требования городского населения в основном сводились к тому, чтобы, во-первых, закрепить давние городские привилегии, в частности самоуправление с выборным вийтом и бурмистрами, а также весь городской уклад; во-вторых, освободиться от государственных налогов и военных обязанностей; в-третьих, сбереечь монополию на ремесла, городские промыслы и торговлю; в-четвертых, расширить свои землевладения. С казацким государством следует связывать начало становления украинского муниципализма [134].

Подобные попытки нашли свое отображение в «Мартовских статьях» Богдана Хмельницкого, где указано: "Чтобы по городам урядники были избираемы из людей того достойных, будут они должны подданными царского величества править, и всякие доходы по правде отдавать в казну. А то потому, что воевода царского величества, приехав, начал бы права их ломать и какие-то уставы заводить, и было (украинцам) бы досадно; а как будут старше местные, свои люди, то они будут вести себя согласно с местными правами" [78, С. 84–85].

В это же время в Украине появляются местные финансы. В экономической деятельности Б. Хмельницкого значительное внимание уделялось финансовой политике. Для сбора налогов и реализации финансовых поступлений был создан действенный

финансовый аппарат. В городах, где были органы самоуправления, налоги, как правило, собирали на местные потребности из торгов, перевозов, воскобоен, от продажи напитков и тому подобное. По своим целевым назначениям сборы налогов осуществлялись для потребности гетманской казны и на местные потребности отдельных городов и местечек, для содержания чиновнического аппарата, оборонных сооружений и других потребностей [45, С. 78].

Местное самоуправление в свойственных Украине формах нашло признание и закрепление в Конституции Филиппа Орлика 1710 г. С целью предупреждения злоупотреблений со стороны гетмана и его администрации и подтверждения традиционных прав казачества в этой Конституции закрепляется принцип распределения властей на законодательную, исполнительную и судебную, определяются основы взаимоотношений между центральной властью и органами местного самоуправления. В полку избирали двух подскарбиев. Они следили за полковыми и городскими поступлениями и посполитыми поборами, а также ежегодно отчитывались относительно своего заведования и управления. В Конституции Филиппа Орлика написано, что силой этого избирательного акта принимается, чтобы столичный город Руси Киев и другие города Украины хранили неприкосновенными и нерушимыми все справедливо полученные законы и привилегии, и это должно в соответствующее время обязательно подтверждаться гетманской властью. Таким образом, в Конституции гетмана Орлика не только подтверждалось сословное самоуправление, но и была сделана попытка защитить его от своеволия чиновников и заложить основы современного местного самоуправления [86, С. 500; 117, С. 8].

После подписания в 1654 г. договора между Украиной и Московским государством начинается процесс постепенной ликвидации украинских форм местного самоуправления. Присланные из Москвы администраторы на протяжении многих десятилетий проводили политику сужения его прав. В первой половине XVIII ст. Россия превратилась в империю, что сопровождалось значительными изменениями в системе ее органов власти и местного самоуправления. Хотя российское правительство периодически проводило территориальные реформы (1708, 1755, 1765, 1783 года) и переделы украинских территорий, позитивные изменения относительно городского самоуправления не состоялось. Кроме того, такие частые изменения негативно влияли на развитие украинских земель. Те города с магдебургским правом, которые в XVIII ст. очутились в составе Гетьманщины, попали в сложное положение, поскольку в них соревновались за доминирование сразу три основные силы: городское самоуправление, казацкая администрация и администрация московского царя.

Украинская государственность последовательно истреблялась. Сразу же после смерти гетмана И. Скоропадского 3 июля 1722 г. в Украине внедрили так называемую комендантскую систему управления, которая предусматривала административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления со стороны назначенных российских комендантов. В 1764 г. ликвидировали гетманство, а в 1775 г. – Запорожская Сечь. В 1765 г. манифестом Екатерины II были упразднены все полки в Слободской Украине. Впоследствии, в 1783 г. был ликвидирован полково-сотенный уклад в Левобережной Украине, магистратские и ратушные суды заменили судами «по

учреждению о губерниях». Отменяется полковосотенный территориальный уклад, а с ним и национальная система местного самоуправления. В 1782–1783 гг. на соответствующих украинских территориях вводится губернское деление и российская система органов местного самоуправления. После издания Екатериной II 21 апреля 1785 г. «Жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» и «Городового Положения» были созданы новые сословные органы городского самоуправления – городские думы, и процесс унификации форм местного самоуправления в Украине по российскому образцу был фактически завершён. Формально «Жалованная грамота городам» не отменяла магдебургское право в украинских городах, но фактически городские магистраты потеряли свои административные функции, оставшись лишь судебной инстанцией для мещан [41].

Конец XVIII ст. ознаменовался разгромом Москвой основных государственных и демократических институций в Украине. Невзирая на это, магдебургское право (в уменьшенном формате) просуществовало в Украине ещё длительное время, вплоть до его полной ликвидации в первой половине XIX ст. Император Павел на короткое время вернул украинским городам их предыдущий уклад. В частности, г. Киеву все права и привилегии были подтверждены в 1797 и в 1801 г. (Александром I). Однако после подавления польского восстания 1830 г. остатки магдебургского права в Украине были ликвидированы (в Левобережной Украине – в 1831 г., а в г. Кисве – 23 декабря 1834 г.). Интересно, что поводом для ограничения, а в дальнейшем и отмены магдебургского права в Киеве послужили финансовые злоупотребления в Киевском Магистрате (общая сумма растрат городского

руководства достигала 1 400 000 рублей, что в 9 раз превышало сумму годовых прибылей города) [158].

Во времена Екатерины II в отличие от традиционно существовавших в России земских неодносословных представительств был установлен исключительно сословно-дворянский способ представительства. Четко были определены статус, функции губернского правления. Уездную администрацию, подчиненную губернскому правлению, представлял нижний земский суд, ставший главным исполнительным органом, обладавший полнотой власти в уезде. Был учрежден уездный суд для дворян (выборный судья и два заседателя), при нем – дворянская опека под председательством уездного дворянского предводителя для заботы о дворянских вдовах, сиротах. Нижняя расправа ведала в уезде судебными делами государственных крестьян. Крепостные крестьяне оставались всецело во власти их собственников.

Значительные изменения произошли в городском самоуправлении. До 1775 г. города находились в составе уездов и управлялись уездными органами, которые в XVIII в. неоднократно реформировались, заменялись в первой четверти дистриктными земскими комиссариатами, комендантами, воеводствами, вводились должности исправников с административно-полицейскими функциями. В городах также действовали магистраты и городничие.

По губернской реформе 1775 г. города получили статус самостоятельной административной единицы. Управление городами осуществлял городничий, получивший высокий должностной статус. Он назначался Сенатом из отставных офицеров-дворян, олицетворял со своей командой военнотружущих и канцелярией полноправную царскую администрацию,

сосредоточил административные, полицейские и другие функции. В столичных городах администрацию возглавили назначаемые властью полицмейстеры.

Городовые магистраты и ратуши потеряли административные функции и превратились в суды для торгово-промышленного населения, в ряде городов были сохранены коменданты, цеховые старосты. Купечество и мещанство выбирали двух бурмистров и четырех ратманов в магистрат, наделенный функциями суда. Возглавил его городской председатель. Функционировали в городах совестный и сиротский суды. Через магистраты, совестные и сиротские суды, ратуши формировалось городское общественное управление, которое функционировало под постоянным и строгим контролем губернаторства, городничества, органов государственного управления [17].

«Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г., стала первым в истории отечественного управления развернутым законом организации городского управления и сопровождалась позднее целой серией городских положений об устройстве городской жизни. Закон сохранил государственное городское управление, определил юридический статус городского населения; предусмотрел организацию ремесленного, цехового устройства, общественного городского управления, подчиненность его царской администрации. Закон подтвердил самостоятельный статус города как субъекта управления, статус и функции городского магистрата, посадской ратуши, входящих в их состав бурмистров, ратманов, а также старост, судей, заседателей, работавших в единстве с городничими, комендантами и подчинявшихся губернатору и его правлению.

Кроме общегородских, функционировали разрядно-сословные органы управления. В крупных городах имелись особые купеческие сообщества, избиравшие свои исполнительные управы и старшин. Ремесленные цеховые сходы избирали в каждой городской части цеховые управы в составе старшины и двух его товарищей (заместителей) для решения таких узкоцеховых интересов, как учет мастеров, подмастерьев, учеников, заботы о нуждах данного ремесла, разрешение споров, проведение экзаменов на мастеров и подмастерьев. Подмастерья были наделены правом объединяться по профессиям, избирать свои подмастерные управы с ограниченными функциями. Цеховые, подмастерные управы города выбирали на собрании ремесленного голову, который входил в думу как гласный от цеховых.

По функциям, предметам и параметрам ведения городская дума являлась хозяйственно-административным дополнением к аппарату администрации, полиции, делала то, с чем они не могли справиться. «Грамота» предписывала администрации, городской думе, городскому магистрату помогать друг другу на пользу «службы императорскому величеству». Функции городской думы были ограничены, что являлось характерной чертой самодержавного управления, допускавшего децентрализацию в строго ограниченных рамках [60, С. 169].

Значительные изменения после вхождения в состав России на украинских землях произошли в сфере сословного самоуправления. В отличие от Запада, где разрушались феодальные устои, сословные перегородки в обществе и государственном управлении, формировались общедемократические властные и представительные органы, в Российской

империи были усилены как сословная замкнутость общества, так и сословный характер государственного управления. Обусловливалось это политикой упрочения феодальной абсолютистской монархии, политическим оформлением сословной структуры феодального общества.

Каждому сословию власть определила конкретные обязанности, повинности, права, привилегии, место во власти и управлении. Соответственно этому была определена и социальная направленность административных реформ, подчиненность их выражению главным образом сословных интересов дворянства.

Апогеем возвышения роли дворянства в российском управлении стала «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 г., где были подтверждены прежние и установлены новые права и привилегии господствующего феодального сословия, еще более укрепившие роль дворянства в российском управлении.

Была введена новая система управления государственными крестьянами. По закону 1797 г. они управлялись губернскими казенными палатами, их уездными структурами, несли тяжелые подати и повинности и сохранили чрезмерно ограниченные законами права в социально-экономической сфере, ведении хозяйства, занятии промыслами. Было организовано сословное крестьянское общественное управление, волостные и сельские учреждения, действовавшие под руководством административно-полицейских органов, помогавшие им собирать налоги, выполнять повинности, комплектовать армию на основе рекрутчины. В отдельных селениях проводились сельские сходы государственных крестьян. Избирались

сельский старшина, его помощники – староста, сборщик податей, сотские и десятские, выполнявшие полицейские функции под началом чинов уездной полиции. 6000 ревизских душ составляли государственную волость – административную, полицейскую единицу. Представители сельских сходов – от 1 до 20 дворов – проводили волостной сход, избирали волостное правление в составе волостного головы, двух заседателей по хозяйственным и полицейским делам.

Царские крестьяне были организованы административно в удельные волости по 3000 ревизских душ в каждой, которыми управляли непосредственно сельские приказы. В эти сословные учреждения крестьянами под руководством чиновников избирались удельный голова – «первый начальник крестьян», приказной старшина по полицейским делам, казенный старшина по податям и повинностям, писарь. Сельский приказ являлся финансовым и полицейским органом. В отдельных деревнях удельной волости созывались сельские сходы для избрания старост, сотских, десятских, являвшихся по сути нижними полицейскими должностными лицами [41].

Екатерина II продолжила тенденцию формирования государственного управления казачеством, ограничения казачьего самоуправления, «расказачивания», начатого Петром I, который ликвидировал казачий круг, отменил выборность казачьих руководителей [159, С. 49–50]. В 1760-е гг. было развернуто наступление на казачье сословное управление. Решительно и радикально ущемлялись права казачества, расширялись сеть и сфера государственного чиновного люда в казачьем управлении. В 1764 г. были ликвидированы на Левобережной Украине гетманство и полковое

управление, создана Малороссийская коллегия, назначен генерал-губернатор Малой России. После народной пугачевской войны усилилось государственное регулирование жизни казаков. Значительная часть казаков переселилась в Восточное Приазовье, часть ушла в Турцию и образовала за Дунаем Задунайскую Сечь.

Образованные в 1782 г. на территории бывшей гетманщины, Киевское, Черниговское, Новгород-Северское наместничества вошли в сферу имперского управления, прекратила существование относительная автономия украинских земель. Вместо казацких первоначально были сформированы гусарские полки, впоследствии замененные армейскими частями. Введено деление на губернии, уезды с соответствующим управлением. Рядовые казаки стали «войсковыми обывателями», а украинские старшины обрели все права и привилегии российского дворянства [60, С. 174].

Павел внес изменения в местное управление, перекроил губернское, уездное деление, уменьшил число губерний и соответственно их учреждений, закрыл приказы общественного призрения, возвратил окраинам прежние структуры и формы управления. Он также радикально изменил городское управление на немецкий манер, объединил с полицейскими органами слабое сословное управление в городах. В губернских городах были упразднены думы, управы благочиния, учреждены ратгаузы во главе с назначенными императором президентами, которые контролировались губернаторами и Сенатом. Они имели в своем составе чиновников, как назначаемых Сенатом, так и избираемых горожанами и утверждаемых императором. Ратгаузам оказались подчиненными магистраты и

ратуши. Уменьшено число сословных судебных структур. В 1799 г. в губернских и уездных городах созданы ордонансгаузы во главе с полицмейстером, городничим или комендантом. Была осуществлена «полицейзация» управления, особенно местного, уездного, которое возглавили полицейские чины, появились специальные полицейские управы благочиния [158].

3.3. Развитие самоуправления на украинских землях в XIX – начале XX в.

XIX – начало XX века характеризуется становлением в Украине общеимперских форм местного самоуправления. Николай I упразднил наместничества как постоянно действующий институт. Предпочтение отдано генерал-губернатору. Государственное управление городом сохранило прежние учреждения, должности, выборные магистраты, ратуши, особенности управления губернскими и уездными городами.

С 1802 г. стали создаваться градоначальства, которые как административно-территориальные единицы включали город с прилегающей территорией, которые были выделены из губернии. Градоначальство централизовало управление городами, влияло на общественное городское управление.

Система государственного управления по-прежнему дополнялась органами общественного сословного самоуправления. Решающее значение в местном управлении приобрели дворянские сословные корпорации. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства,

которые возглавляли, как правило, все присутствия, комиссии, комитеты. Собрания избирали уездных капитан-исправников, судей, заседателей в полицейские и судебные учреждения.

Реформы местного самоуправления основывались на упорядочивании процесса отправления власти в пределах исполнения так называемых земских повинностей. Отличие земских повинностей от государственных было в том, что первые отбывались на местах. На их «исправление» на основании высочайших указов и узаконений назначались денежные сборы, ежегодные и временные. В задачу дворянского собрания входила раскладка по уездам, по возможности справедливо обременяющая каждое сословие (дворян, купечество, мещан). Допускались также «добровольные дворянские складки», не относящиеся к земским повинностям.

С 1831 г. был значительно повышен имущественный ценз для участия в дворянских собраниях. Право это предоставлялось только потомственным дворянам, обладающим недвижимостью в данной местности и состоящим на государственной службе. Причем прямое участие предполагалось только для крупных собственников (не менее 100 душ крестьян и 3 тыс. десятин земли). Остальные собственники голосовали косвенным путем. В задачу дворянского самоуправления входило, как и прежде, избрание чиновников на разные должности. Но бывшие земские исправники стали назначаться губернатором, потеряв название «земский». Члены нижних земских судов тоже уже не избирались, а назначались. В компетенции собраний оставалось совещание «о пользах и нуждах» своего сословия. Закон допускал и представления правительству

(Министерству внутренних дел), причем не только о нуждах дворянства, но и по вопросам местного управления.

В губернии дворянские собрания выбирали председателей палат Уголовного и Гражданского суда, совестных судей, почетных попечителей гимназий, заседателей палат областных судов, членов комиссии народного продовольствия и т.д. В уезде ими избирались уездные судьи, земский исправник, заседатели уездного и земского суда. Дворянские учреждения подчинялись Министерству внутренних дел, ближайший контроль над ними был поручен губернатору. Служба в дворянских учреждениях стала рассматриваться как государственная [17].

В 1838 г. внедряется сословное самоуправление для государственных и свободных крестьян в форме сельского общества, которое в 1861 г. было распространено на всех крестьян. Сельское общество (сельская община) имело свою корпоративную собственность, в том числе и на землю. Основными субъектами сельского самоуправления стали:

- сельский сход, в котором имели право принимать участие все крестьяне-домохозяины, которые проживали на соответствующей территории. Сход решал земельные дела, распределял налоги, избирал сельского старосту и других должностных лиц;

- волостной сход – собрания сельских и волостных должностных лиц и представителей домохозяев, на которых утверждались решения сельских сходов, решались хозяйственные вопросы волости;

- волостное правление – исполнительный орган волостного схода;

- волостной суд – сословный крестьянский суд, который рассматривал мелкие уголовные дела и

гражданско-правовые споры, с размером иска до 100 руб. [78, С. 87].

Таким образом, сельское сообщество совпадало с сельской общиной и имело свою корпоративную собственность, в том числе и землю. Важнейшие вопросы в общине решал сельский сход. Текущие дела решали избранный на сходе сельский председатель и назначенный сельский писарь.

В пределах реформы управления крестьянством было учреждено министерство государственных имуществ, которое в губернии представляли палаты государственных имуществ, а в уездах – окружные начальники. Наряду с этим было упорядочено обложение податями в соответствии с местными хозяйственными условиями. Были регламентированы и вышперечисленные органы самоуправления. В каждой волости, составленной из сельских сообществ государственных крестьян всех наименований и свободных хлебопашцев, учреждались волостной сход, волостное правление и волостная расправа. В правление входили волостной председатель и два заседателя – по полицейским и хозяйственным делам. При правлении работали волостной писарь и его помощники. Вследствие почти поголовной неграмотности крестьян, их неумения и нежелания служить в общественном управлении фигура писаря становилась ключевой в крестьянском сословном управлении, тем более, что назначалась на неопределенный срок. Волостной председатель формально избирался волостным сходом на три года, фактически оставался в должности на усмотрение начальства.

Органами управления сельской общины являлись сельская сходка (по 1 от 10 дворов), сельское

начальство (старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей) и сельская расправа. Избранные в должность волостные головы и сельские старосты утверждались Палатой государственных имуществ по представлению окружного начальника (старосты – по представлению волостного правления) с разрешения руководителя губернии. В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», контроль над делами, охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль. Важной сферой их деятельности были дела по врачебному благоустройству, народное продовольствие, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских обществ, сбор податей и выполнение повинностей, прежде всего рекрутской. Работа крестьянских органов контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, содержание которого возлагалось на тех же крестьян [140, С. 47].

Деревенская община на помещичьих землях не пользовалась никакой самостоятельностью. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судебские обязанности в пределах своего имения. Некоторые вопросы хозяйства и жизни сельской общины обсуждались на общем собрании крестьян – хозяев изб, «мире». Из крепостных крестьян помещик сам выбирал старосту, в задачи которого входило исполнение контрольно-распорядительных функций в деревне [158].

В середине XIX в. было введено новое Городовое положение. Закон обеспечивал преобладание в городском самоуправлении дворянства, почетных граждан и купечества, предусматривая суровый административный контроль над этими учреждениями.

Был установлен высокий имущественный ценз: годовой доход в 100 рублей серебром с недвижимости, денежных капиталов или товаров. Поэтому собрание получилось не очень представительным. В органах самоуправления выдерживалось сословное начало.

Городское общественное управление подразделялось на общее, для всего городского общества, и частное – по сословиям. Органами общего управления являлись: 1) городской председатель; 2) общая городская дума (распорядительный орган) и 3) распорядительная городская дума (исполнительный орган). Общее собрание сословий созывалось только для выбора членов общей думы. Для решения частных дел городских сословий создавались управы: 1) купеческая; 2) мещанская; 3) ремесленная; 4) иностранных ремесленных цехов; 5) наемных служителей и рабочих. В общей думе тоже существовали отделения, отражавшие ее сословный состав. Городской председатель являлся первым лицом всего городского общества. Он председательствовал в общей думе и руководил деятельностью распорядительной думы.

Деятельность городского самоуправления жестко контролировалась администрацией. Собрание общей думы могло состояться только по распоряжению начальства. Распорядительная дума подчинялась в своей деятельности губернатору [41].

С 1842 г. вновь активизировалась работа по упорядочению земских повинностей. В 1858 г. был учрежден особый Земский отдел министерства внутренних дел. Участие дворянства в местных учреждениях было сведено до минимума, но внесение в число предметов обложения фабрик, заводов, торговли усилило момент участия купечества в местных делах. В

целом, однако, решение вопроса о земских повинностях зашло на этой стадии в тупик.

К середине XIX в. в империи созрели условия для формирования реального самоуправления. Следует отметить, что термин «самоуправление» в XVIII в. еще не употреблялся ни в русском законодательстве, ни в литературе. Он был введен в империи лишь в XIX в. Законодательные акты XVIII в., установившие сословные привилегии в вопросах местного управления и внесшие в него элементы самоуправления, так называемые Жалованные грамоты 1785 г., содержат термины «управление» и «внутреннее государственное управление», под которыми законодатель подразумевает особое местное управление, осуществляемое определенным сословием и в интересах этого сословия. Положение элемента самоуправления в общей системе управления соответствовало принятой и воплощенной на практике в России континентальной теории, предполагавшей сочетание органов государственного управления с органами самоуправления на местах. В XIX в. наиболее общим в стране было признано его определение как права, предоставляемого государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям, управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной власти.

Развитие институтов самоуправления XIX в. шло в России, включая и украинские земли, по континентальному образцу. Идея самоуправления народа не пронизывала здесь все внутригосударственное устройство, а ограничивалась лишь административной областью. Такое

самоуправление было удобно самодержавию. Избавляя от решения ряда важных хозяйственных задач, оно не могло претендовать на политическое участие. Для предотвращения чрезмерного возрастания значения институтов самоуправления было использовано сочетание самоуправленческих начал с коронными учреждениями. Общественное управление было почти лишено властных полномочий, в реализации своих решений всецело зависело от местной полиции. Но история показала чрезвычайную жизнеспособность местного самоуправления. Даже в урезанном виде земские и городские учреждения смогли не только продолжить хозяйственную деятельность, но и сохранить более или менее заметную политическую активность.

В условиях абсолютистской монархии во второй половине XIX ст. начался процесс возобновления самоуправления через внедрение земств и принятие новых местных уставов. Согласно с «Положением о земских губернских и уездных учреждениях» от 1 января 1864 г. правовой статус земств был определен как система, что не входит в структуру государственных органов, а служба в земствах рассматривалась как выполнение общественного долга. В числе предметов ведения названы устройство и содержание путей сообщения, обеспечение народного продовольствия, благотворительность, способы прекращения нищенства, прочие меры призрения, попечение о больницах, богадельнях, строительстве церквей, развитии местной торговли и промышленности, народном образовании, народном здравии, медицинской и ветеринарной помощи, устройстве тюрем, исполнении потребностей воинского и гражданского управления, участие в делах почтовой,

подводной, постоянной повинности и др. Самодержавие уступило земствам в основном хозяйственные дела на местах, разгрузило административно-полицейский аппарат, сохранив за собой основные позиции управления.

Земство получило право предпринимать все законные меры для выполнения предписанных им функций, представлять через губернское начальство высшему правительству сведения о местных хозяйственных потребностях, нуждах губернии, уезда, ходатайствовать по этим вопросам. Земские учреждения приобрели статус юридического лица, право иметь недвижимое и другое имущество, капиталы, заключать договоры, принимать обязательства, предъявлять гражданские иски, отвечать в гражданских судах по своим имущественным делам и др. [72, С. 47].

В сфере вверенных дел земства действовали самостоятельно в пределах губернии и уезда. Им запрещено было выходить из определенного царем круга дел, вмешиваться в дела, действия государственных, сословных, общественных органов. За превышение полномочий, за неправильные действия земские учреждения должны были отвечать по закону. Губернатор, министр внутренних дел могли останавливать исполнение земских постановлений, противоречащих государственным законам и пользам, принуждать земства исполнять обязательные для них повинности. Земские учреждения имели право жаловаться в Сенат на неправильные, по их мнению, распоряжения губернского и центрального начальства.

Основное достижение было в конституировании земского общественного управления, получившего управленческие функции и относительную

самостоятельность их осуществления в пределах установленных властью. Не было ни разделения самодержавной власти, ни ее децентрализации, ни какого-либо ущемления ее государственной суверенности. Земское управление ограничено только местными и только «хозяйственными пользами и нуждами» без права заниматься политическими, административными и тому подобными делами, сохраненными в компетенции органов государственного управления. Земства получили более узкие функции, чем имели местные органы царской администрации. Земства входили структурно в систему МВД, были подчинены и подконтрольны этому всеильному тогда ведомству [60, С. 261].

К системе земских учреждений, которые функционировали на двух уровнях – уездном и губернском, входили:

– уездные земские избирательные съезды, которые каждые три года избирали уездных земских гласных;

– уездные земские собрания, которые собирались один раз в год (осенью) с тем, чтобы обсудить основные направления хозяйственной деятельности, утвердить смету расходов, распределение повинностей и тому подобное;

– губернские земские собрания (формировались из гласных, кандидатуры которых обсуждались на уездных земских собраниях);

– уездные и губернские земские управы – исполнительно-распорядительные органы земств [167, С. 14–15].

Таким образом, органами губернского земства являлись губернское земское собрание; губернская земская управа; специальные комиссии. Губернское земское собрание осуществляло свою деятельность

под председательством губернского предводителя дворянства (если государь не назначал председателем иное лицо) и состояло из гласных (они избирались уездными земскими собраниями из числа гласных этих собраний на 3 года). Численность гласных колебалась от 29 до 62 человек.

Кроме того, в состав губернского земского собрания входили лица, заседающие в нем по должности (уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и др.). Губернское земское собрание созывалось один раз в год, не позднее декабря, на сессию, которая не должна была продолжаться более двадцати дней. Губернатор мог продлить сессию на срок действительной необходимости. Он же давал разрешение на проведение чрезвычайных земских собраний, которые, однако, могли обсуждать лишь те вопросы, которые указывались в приглашениях.

Губернская земская управа состояла из председателя и двух членов (число членов могло быть увеличено с разрешения министра внутренних дел до шести). Губернская земская управа избиралась губернским земским собранием. При этом избранными могли быть не только гласные земского собрания, но и все лица, имеющие право участия в земских избирательных собраниях.

Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу, т.е. по общему правилу только дворянин или лицо с высшим образованием. Специальные комиссии, как из гласных, так и вообще из лиц, обладающих правом участвовать в земских избирательных собраниях, избирались земским собранием в помощь управе для заведования отдельными вопросами

управления, отнесенными к земству. Кроме того, земство имело многочисленный персонал, служащий по найму (врачи, учителя, инженеры), приглашаемый управой или же ее председателем.

Коронная администрация в лице губернатора осуществляла надзор за земским самоуправлением. Губернатор утверждал в должности членов земских управ и представлял министру внутренних дел на утверждение председателей губернских земских управ [17].

Земские учреждения уезда включали земское собрание и земскую управу с состоящими при ней учреждениями. Земское собрание состояло из земских гласных и членов по должности (председателя управления государственных имуществ, депутата от духовного ведомства, городского головы уездного города, представителя уездного ведомства). Земскими учреждениями являлись: 1) уездные земские собрания; 2) губернские земские собрания; 3) уездные и губернские управы как их распорядительные исполнительные органы.

Принципиально отличительной чертой земств являлась выборность состава в лице гласных, которые воплотили новую категорию управленцев. Предусматривался демократический порядок формирования земских учреждений: а) путем выборов, б) на основе многословного принципа, в) с учетом имущественного состояния (ценз), г) при сословном куриальном начале.

Уездное земское собрание составлялось из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами. Первую курию составляли крупные владельцы, имевшие не менее 200–800 десятин земли по разным

уездам, торговых и промышленных предприятий или другого недвижимого имущества на сумму не менее 15 тыс. руб. или приносящего годовой доход 6 тыс. руб., а также уполномоченные от нескольких землевладельцев, в том числе церковных, разных учреждений, обществ, компаний и товариществ, владевших в уезде не менее 1/20 долей земельного ценза; председательствовал на съезде этой курии уездный предводитель дворянства.

Городскую курию составляли лица с купеческими свидетельствами, владельцы промышленных или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 тыс. руб., а также владельцы недвижимой собственности, оцененной для взимания налога в 500 руб. в небольших городах, 1000 руб. в городах с населением от 2000 до 10000 жителей и 3000 руб. в городах, где проживало более 10000 жителей. Председательствовал на съезде этой курии городской голова. Отстранялись от выборов мелкие владельцы, интеллигенция, рабочие, другие работники наемного труда, не обладавшие имущественным цензом.

Были предусмотрены многоступенчатые выборы от курии сельских сообществ. Кроме избираемых куриальными съездами гласных, назначались в состав земских собраний члены от ведомств государственных имуществ и удельные тех уездов, где находились казенные и удельные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьян. Гласные избирались на три года. Никаких служебных преимуществ им не присваивалось и содержание не полагалось [84].

В 1864 г. по итогам первых выборов дворяне составляли 42,4%, крестьяне – 38% среди гласных уездных собраний. В губернских собраниях дворяне составляли 74,2% в 1865–1867 гг., затем свыше 4/5, а купцы и крестьяне – лишь по 10%.

Председательствовали в земских собраниях уездные и губернские предводители дворянства [159, С. 57].

Председатель уездной управы утверждался губернатором, а председатель губернской – министром внутренних дел, что являлось одной из конкретных форм контроля со стороны власти. Эти чиновники имели право приостанавливать какое-либо постановления управ. Для разрешения конфликтов между управой и губернатором было создано особое губернское земское присутствие во главе с тем же губернатором.

Земские гласные выбирались на собраниях и на съездах кандидатов, избранных волостными сходами. Участие в избирательных собраниях ограничивалось цензом, т.е. в них могли участвовать лица мужского пола не моложе 25 лет, имеющие российское подданство. При этом избирательные собрания и съезды могли избирать только тех лиц, которые входили в состав данного собрания или съезда.

Земское собрание собиралось ежегодно на одну сессию, не позднее октября месяца. Сессия продолжалась десять дней. Губернатор мог ее продлить. Председательствовал на уездном земском собрании уездный предводитель дворянства.

Способ избрания уездной земской управы был тот же, что и земской губернской управы. Губернатор обладал теми же полномочиями по отношению к уездным земским учреждениям, что и к губернскому земству.

К сфере компетенции земства и его управы входили все вопросы местного значения: земские повинности и прибыли; медицинское обслуживание населения, содержание местной полиции, контроль над путями сообщения и тому подобное.

Самостоятельность земств была достаточно условной, поскольку государство хранило весомые рычаги влияния на них. В частности, голова и члены уездных земских собраний утверждались губернатором, а голова и члены губернских земских собраний – Министром внутренних дел. Губернаторы и Министр внутренних дел также утверждали постановления земств по важнейшим вопросам и проекты смет.

В Украине земства были введены в период 1865–1870 гг. в степных и левобережных губерниях и в 1911 г. – в трех правобережных. В губерниях «Юго-Западного края» – Киевской, Волынской, Подольской – было введено упрощенное земство в форме губернского комитета с назначением гласных только в 1904 г. До 1916 г. земские учреждения действовали в 43 из 94 губерний и областей империи [109, С. 11]. Элементы децентрализации государственного управления выражались в решении вопросов местного хозяйства, введении специальных налогов, необходимых для оплаты понесенных расходов.

Земства имели черты хозяйственных корпораций. В канун 1917 года земские учреждения действовали во всех 9 губерниях на украинских землях, которые входили в состав Российской империи. Функции этих учреждений разделялись на обязательные – делегированные государством, и необязательные – самоуправляющиеся. Обязательные функции включали в себя содержание арестантских заведений и помещений, полицейских чинов, этапную повинность, поддержку в надлежащем функциональном состоянии основных путей сообщения, создание надлежащих условий для передвижения представителей полиции, жандармерии, других государственных чиновников, содержание мировых посредников и судей и тому

подобное. В то же время к компетенции земских учреждений принадлежало создание и содержание за собственные средства заведений охраны здоровья, образования, культуры, обустройство местных путей сообщения, предоставления продовольственной помощи из резервов страхования сельскохозяйственных зданий в случае пожара и т.д.

Для финансового обеспечения деятельности им было предоставлено право формировать земский бюджет, основной доходной статьей которого был налог на недвижимое имущество. Своеобразно и сложно решался вопрос об источниках средств на земскую деятельность. Власть не предоставляла ни копейки. Она предусмотрела земское самофинансирование, установила дополнительно к государственным налогам и повинностям отдельные земские сборы и натуральные повинности, ограничила их объем относительно государственных налогов – не более 60% [138].

В соответствии с правилами составления земских бюджетов доходная часть формировалась на основе земского обложения населения, имевшего землю, промышленные, торговые заведения, другое недвижимое имущество. Предусматривались сборы с проходящих и проезжающих по земским дорогам, мостам, переправам; доходы от различных выставок, земских банков и займов, страховых компаний. Сборы, их размер учреждали земские собрания. Была пресечена попытка учреждать их управами. Постепенно сокращались натуральные повинности (благоустройство, содержание проселочных и других дорог, мостов и др.), которые заменялись денежными. Земли крестьян были обложены земскими сборами вдвое выше, чем помещичьи.

Примерно половину расходов составляли обязательные: жалованье председателю, членам управ, канцелярские расходы, содержание мировых судов, юстиции, присутствий по крестьянским делам, налоговые выплаты в имперский и местный бюджеты и др. Так называемые необязательные расходы шли на земские медицину, народное образование и другую деятельность, в том числе благотворительную. Собираемые с трудом средства ограничивали земское управление, испытывавшее постоянный финансовый дефицит. Властями были проигнорированы неоднократные обращения земств за финансовой поддержкой.

Объявив земства общесловными учреждениями, правительство все делало для того, чтобы во главе их были представители дворянства. Гласные дворяне имели, как правило, более половины голосов в уездных земских собраниях, крестьяне – вдвое меньше, а мещане и другие – в три раза меньше. Еще меньше лиц недворянского происхождения попадало в уездные управы и в губернские земские учреждения. В «Положении» говорилось, что председателями земских собраний могут быть только предводители губернского и уездного дворянства. Этим самодержавие обеспечивало преимущество дворянскому слою в управлении государством. В 1903 г. в составе уездных управ украинских земских губерний было 83% дворян, 9,3% крестьян, 7,7% недворян. Однако, например, в Херсонской губернии в составе уездных управ были исключительно дворяне [72, С. 48].

Земские учреждения провели большую работу в сфере местного управления. Земства способствовали подъему сельского хозяйства Украины. Были введены в строй должности уездных и губернских агрономов,

проведен ряд сугубо агрономических мероприятий (снабжение сельскохозяйственными машинами и принадлежностями, семенами и др.) и большие просветительские акции среди сельского населения (выставки, курсы, лекции, популярные брошюры). Земства учредили ряд сельскохозяйственных школ, вели научно-исследовательскую работу (научно-исследовательские станции, исследования грунтов и тому подобное), внедрили страхование недвижимости, организовали ветеринарную службу, способствовали подъему животноводства (опорные пункты племенного скота), поддержали кооперативное движение и помогли массовой организации кредитных кооперативных учреждений с целью предоставления мелкого кредита для крестьян и сельских ремесленников. Земства строили пути сообщения и организовали земскую почту. Много было сделано в отрасли народного образования, перестраивалась сеть начальных школ, а в дальнейшем и средних, и профессиональных. Земства заботились о внешкольном образовании (содействие воскресным школам, библиотекам по селам, профессиональным курсам, лекциям). Большие заслуги земств и в охране народного здоровья. Земские учреждения организовали ряд ценных статистических и экономических исследований отдельных районов Украины.

Реформа была ограничена промежуточными уездными и губернскими звеньями. Не получилось стройной вертикали системы снизу доверху. Волость не получила земских учреждений. Не было и всероссийского земского учреждения. Власть расчленила функции местного управления между казенными и земскими учреждениями, что затрудняло управление, нарушало его единство и целостность, но

сохранила при этом за собой основные позиции в управлении.

Одним из итогов земской реформы стало возникновение нового типа службы и категории управленца. Дореформенная местная служба являлась царской, государственной, односословной с соответствующей социальной природой. Главными признаками земской службы и управленца являлись не только многосословность, гражданский характер, но и связь с низами общества, служение народу. На земскую службу шли в основном люди гуманные, просвещенные, патриотически-настроенные, верящие в созидательные, творческие силы народа. Среди земских служащих – инженеров, техников, статистиков, бухгалтеров, секретарей, учителей, врачей, агрономов и др. – преобладали разночинцы, сторонники либеральных, народнических, социалистических идей. В рамках профессиональной компетенции они закладывали комплекс традиций, принципов, правил и норм служения трудовому народу, доверие которого к ним нарастало. Нарбатывался опыт новой, земской службы. Изменялось соотношение сил в провинции. Земская деятельность охватила многие стороны местной жизни, приносила заметную пользу населению. Была активизирована и расширена организация хозяйственной сферы, что положительно сказалось и на формировании земского бюджета.

Власть тормозила деятельность земств законодательными и распорядительными ограничениями, стремилась снизить интерес к ним населения. Из-за усилившихся ограничений в деятельности земств многие деятели вышли из состава земских собраний и управ в знак протеста.

Наряду с земствами развивалось и местное

самоуправление на селе. Центральным звеном управления на селе стала сельская община (сообщество), члены которой собирались на сельскую сходку, где избирался сельский староста. Именно он созывал сходку для решения хозяйственных, бытовых и организационных вопросов, присматривал за выполнением повинностей, имел право за проступки налагать на крестьян штраф в размере 1 рубль, посылать на принудительные работы и арестовывать сроком до двух дней.

«Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. стало правовой основой общественного сословного управления крестьян. Оно закрепило понятие «сельское общество» – административную единицу и экономическое объединение крестьян, принадлежавших прежде одному помещику. Статья 17 гласила, что вышедшие из крепостной зависимости крестьяне составляют, по делам хозяйственным, сельские общества, а для ближайшего управления и суда соединяются в волости. В каждом сельском обществе и в каждой волости заведование общественными делами предоставляется миру и его избранникам. Крестьяне и их общественные учреждения подчинялись общим губернским и уездным управлениям. Для разрешения дел, возникавших из обязательных поземельных отношений между помещиками и временно обязанными крестьянами, учреждены: а) губернские по крестьянским делам присутствия; б) уездные мировые съезды и в) мировые посредники. Пределы власти, предметы ведения их, а также состав и порядок действий определены особым для них законом.

Крестьянское самоуправление установлено на двух уровнях: сельского общества и волости, которая

представляла административное объединение сельских обществ в пределах одного или нескольких приходов с численностью от 300 до 2000 ревизских душ мужского пола, проживающих в радиусе 12 верст от волостного (приходского) центра.

Сельское общественное управление составляли: а) сельский сход домохозяев; б) сельский староста. Сельский сход созывался старостой в воскресные или праздничные дни, в том числе по инициативе мирового посредника и помещика, воплощал общинную демократию, представлял первичный орган крестьянского управления. Он выбирал старосту и других должностных лиц сельского общества в случае надобности (сборщика податей, десятских, сотских), назначал выборных на волостную сходку, принимал приговоры об общих (коренных) переделах наделов земли раз в 12 лет и частых переделах по смерти и рождении мужчин; о других поземельных делах, о раскладке казенных податей, земских и мирских денежных сборов, натуральных повинностей, о взыскании недоимок, о временном устранении крестьян от участия в сходах, об удалении из общества вредных и порочных членов его, о назначении опекунов и попечителей, об общественных нуждах, благоустройстве, призрении и обучении грамоте, об отбывании рекрутской повинности и др. Приговоры по этим делам принимались большинством голосов при наличии старосты и половины домохозяев. Для решения дел о переделах мирской земли, замене общинного пользования землей участковым или подворным, установлении мирских добровольных складок и расходовании мирских капиталов, о предоставлении порочных крестьян в распоряжение властей требовалось согласие не менее двух третей

домохозяев. Голосование осуществлялось разделением голосовавших на две стороны или по существовавшему в обществе обычаю. Приговоры записывались в книгу [84].

На сельского старосту возлагался широкий круг обязанностей: исполнение приговоров сельского схода, распоряжений волостного управления и мировых учреждений; наблюдение отбывания податей и провинностей, за содержанием дорог, мостов и т.д. Он заведовал мирским хозяйством, мирскими суммами, обеспечивал целостность и хранение общественного хлеба. Наделен староста был и правом ареста, штрафа, принудительных работ за незначительные проступки мирян, но с правом наказанных обращаться с жалобой к мировому посреднику. Предписано старосте было исполнять беспрекословно все требования мирового посредника, судебного следователя, земской полиции и других властей, а также все приказания волостного старшины по делам полицейского ведомства. Волостное управление составляли: а) волостной сход; б) волостной старшина с волостным правлением; в) волостной суд.

Функции крестьянского управления ограничивались сословными рамками, осуществлялись в пределах волости и сельского общества, не имели выхода на уездный, губернский уровень; контролировались царской администрацией, которая имела право отстранять волостного старшину, сельского старосту временно или окончательно от должности в случаях неисpravного исполнения обязанностей, злоупотреблений. Решения об этом принимал уездный мировой съезд, утверждал губернатор. Крестьянские органы являлись исполнительной инстанцией царской администрации.

Крестьянское общественное самоуправление отразило сословную неполноправность и замкнутость пореформенного крестьянства. Оно не смогло создать условия для развертывания процессов модернизации крестьянского хозяйства. Несмотря на требования крестьян, либеральной и демократической общественности, по вине самодержавия была упущена реальная возможность крупной аграрной реформы, сочетающейся с крестьянским самоуправлением.

Одним из направлений развития местного самоуправления стало реформирование городского управления. Реформа городского самоуправления была начата в 1870 году. Она предусматривала замену сословно-бюрократических органов управления городом новыми органами. Положение 1870 г. упразднило сословное управление, шестигласные сословные думы, ввело общественное городское управление, основанное на многосословности, определило его статус, функции, обязанности, права, механизм выборов, формирования учреждений, источники средств, порядок деятельности на основе законов империи.

Согласно Городового положения 1870 года систему органов городского общественного управления составляли: городские избирательные собрания (проводились один раз на три года для избрания гласных); городская дума (предписывающий орган); городская управа (исполнительный орган); городской председатель.

Городская дума состояла из гласных под руководством председателя. В отличие от земств выборы городской думы происходили без учета сословий на основе имущественного ценза. Все избиратели – плательщики городских налогов

разделялись на три разряда, которые на паритетных началах определяли персональный состав городской думы.

Статья 55 Городового положения 1870 года определяла полномочие городской думы: порядок содержания в исправности и чистоте городской территории, памятников, устройства пристаней, переправ и перевозов и тому подобное. По вопросам, отнесенным к ее компетенции, городская дума принимала постановления. Члены городских дум (гласные) избирались на четыре года на основе имущественного ценза. Число гласных в разных городах составляло от 30 до 72 человек. Городская дума избирала свой рабочий исполнительный орган – городскую управу во главе с городским председателем. Городской председатель одновременно выполнял функции председателя думы и председателя управы. К его компетенции относились вопросы: организация работы городской думы, ее созыва, приглашения на заседание думы заинтересованных лиц, контроль над законностью решений, которые принимаются управой, и тому подобное.

Предметы ведения городского самоуправления определялись следующим образом: устройство и содержание городов, улиц, площадей, мостовых, тротуаров, садов-парков, бульваров, водопровода, канализации, освещения, транспорта; развитие торговли, промышленности, бирж, кредитных учреждений, рынков, базаров и других форм обеспечения горожан продовольствием; охранение народного здоровья, строительство больниц и других благотворительных заведений; попечение о народном образовании, устройстве театров, библиотек, музеев и других подобных учреждений; предоставление

правительству сведений, заключений о нуждах и пользах города, ходатайство об осуществлении их и др. Оно имело право распоряжаться принадлежащей городу землей, другой собственностью, приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество, обращаться в суд по имущественным делам города, заключать имущественные обязательства и др. Параметры полномочий городского самоуправления были ограничены границами города, отведенными ему землями, где оно могло действовать самостоятельно лишь в пределах предоставленной ему власти, имело право юридического лица, печать с городским гербом. Ему запрещалось выходить за пределы указанного круга дел. Постановления и распоряжения по «запредельным» делам объявлялись недействительными. Городское общественное управление должно было отвечать за превышение власти, за неисполнение законных требований местных властей, за всякие вообще действия, противные существующим законам [135, С. 25–26].

Достаточно сложной была система выборов. Сохранялась выборность органов самоуправления на основе цензов: а) имущественного; б) возрастного (с 25 лет); в) оседлого (уплата сборов с недвижимого имущества, торгового оборота на протяжении не менее двух лет до выборов), но без сословных различий. Составлялся один общий список избирателей. В него включались имеющие право голоса в зависимости от размера сбора в дохода города. Список делился на три разряда (курии) по объему сборов. Общее число гласных определено по количеству избирателей: 30 гласных для города, где избирателей до 300 человек, плюс по 6 гласных на каждые 150 избирателей свыше 300 человек и так до 72 гласных. Оговаривалось, что

число гласных из нехристиан не должно превышать одной трети их общего числа. Гласные присягали на добросовестность исполнения принимаемых ими обязательств.

Кроме председателя и управы, городская дума избирала городского секретаря, учреждала постоянные и временные комиссии, проводила ежегодно не менее двух заседаний, которые назначались: а) по усмотрению городского головы; б) по требованию губернатора; в) по желанию не менее одной пятой гласных, заявленному городскому голове. Сроки заседаний утверждались губернатором. Он же разрешал публиковать решения городской думы, если не усматривал в них нарушения императорских законов.

Члены городской управы избирались на 4 года, половина их замещалась через 2 года. Управа вела всю текущую работу под руководством городского головы, подлежащие коллегиальному обсуждению дела решала большинством голосов. Членами управы не могли быть одновременно отец и сын, тесть и зять, родные братья [1].

Производство дел осуществлялось в соответствии с правилами для земских, дворянских, городских общественных управлений. Состав канцелярий, ее отделов по предметам ведения формировался на основе найма специалистов различного профиля. Должностным лицам не присваивались права государственной службы.

Городское общественное управление не финансировалось государством, было основано на самофинансировании (самоокупаемости) путем сборов с недвижимого имущества, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоянных дворов, лавочек, с извозного и

перевозного промыслов, лошадей, экипажей, собак и др. Размер сбора с недвижимости был установлен в 1 % его стоимости [1]. Имелись и доходы с городского (муниципального) имущества, кредита, займов, аукционных продаж городом движимого имущества, пошлин с привозимого и вывозимого товара. Отдельные города получали пособия из государственного казначейства, земских сборов на основании особых постановлений. Какие-либо дополнительные сборы, налоги могли устанавливаться по ходатайству города государственным законодательным порядком.

Доходы, расходы устанавливались на предстоящий год, отражались в смете (рописи), счетоводстве. Бюджет и отчет наблюдались губернатором, который следил за соответствием перечня и пределов сборов «Городовому положению», расходом средств по назначению. Ответность городского общественного управления не подлежала ревизии государственных контрольных учреждений.

Реформированное в 70-е гг. городское общественное управление развивалось сложно, постепенно утрачивало сословный характер, сохраняло оказавшиеся устойчивыми частные сословные учреждения, особенно купеческие, мещанские, ремесленно-цеховые управы, отразило специфику быстро растущих пореформенных российских городов, превращавшихся из административных центров в народнохозяйственные, культурные центры; способствовало развитию личной и общественной самодеятельности городского населения, формированию общественных деятелей, общественных движений, хотя находилось в зависимости от властной государственно-бюрократической системы, которая

ограничивала и тормозила размах, масштабы городского самоуправления, что закономерно и объективно порождало рост оппозиционных настроений в обществе.

Всего четверть века потребовалось российскому истеблишменту, чтобы понять опасность существования общественного местного самоуправления для власти. В 1890-е годы в период так называемых «контрреформ» государственная теория организации местного самоуправления получила в империи практическую реализацию в новом Положении о губернских и уездных земских учреждениях (1890 г.) и новом Городовом положении (1892 г.) [135, С. 27–28].

Участковые земские начальники – новый институт местного управления, созданный по Положению от 12 июля 1889 г. Уезды разделены на 4–5 участков. В каждый назначен министром внутренних дел земский начальник. Подчинены они губернской администрации. Возник своеобразный тип царского местного управленца. В одном лице были соединены обширная административная и судебная власть над крестьянами [60, С. 277].

Упразднены пореформенные мировые судьи. Земский начальник занимался всеми крестьянскими делами, использованием капиталов, других ресурсов, состоянием хозяйства. Второй инстанцией как в административном, так и судебном отношении являлся уездный съезд земских начальников под председательством уездного предводителя дворянства, который координировал работу участковых начальников. Надзор за уездными съездами земских начальников осуществляло губернское присутствие под председательством губернатора. Параллельно земским

начальникам стали действовать уездные члены окружного суда, рассматривавшие наиболее крупные дела, изъятые у мировых судей. В уездных городах появились вместо мировых судей городские судьи, назначавшиеся министром юстиции. Были осуществлены меры по сохранению и частичной реорганизации крестьянской общины.

Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях стало второй земской реформой, которая усилила линию на огосударствление общественного самоуправления. Новый закон сохранил земства, придал им статус «местного управления и общественного хозяйства», он существенно отличался от закона четвертьвековой давности, поскольку ревизовал принципиальные начала общественного управления и не содержал ничего от самоуправления. Были сужены функции земств, из ведения которых изъяты продовольственные и некоторые другие дела. У земств остались права облагать доходы от оборота. Был усилен сословный характер земских учреждений, избирательные курии перестроены по сословному признаку.

Была введенная новая избирательная система. Изменения включали новый порядок формирования земских органов; увеличение срока их избрания с трех до четырех лет; уменьшение общего числа гласных; повышение имущественного ценза для городской курии; упразднение крестьянской курии; ограничение права волостных сходов; уменьшение числа гласных от сельских обществ, городской курии, увеличение их количества от дворян. Земства были включены в систему государственных установлений, усилена зависимость их от царской власти, управы еще больше подчинены губернатору и МВД, расширен круг

решений земств, которые могли быть приостановлены и были действительны только после утверждения губернатором; председателям и членам управ присвоен статус государственных служащих.

В земствах было учреждено совмещение административных и выборных должностей, чиновники включались в состав земских собраний. Была также установлена всемогущая административная опека, учреждено губернское по земским и городским делам присутствие под председательством губернатора для обсуждения правильности и законности постановлений и распоряжений земских учреждений. Закон лишил надежды даже на относительное земское самоуправление, превратил земства в звено системы государственного управления, нацеленное на разрешение частных социальных задач местного характера, определил роль земств соответственно природе дворянского государства. Царская власть допустила относительную самостоятельность земств в отношении к государству на основе законов короны, возложила на них осуществление части государственных функций, но не установила самоуправления. Земства являлись инструментом местной царской администрации, ее безвластным исполнительно-хозяйственным придатком [60, С. 279–280].

Городское общественное управление было переустроено подобно земскому. Новое Городовое положение от 11 июня 1892 г. исходило из реального факта существования в городах общественного управления, заметно помогавшего государственной администрации решать усложнявшиеся задачи быстро растущих городов. Были уточнены предметы ведения, функции городского общественного самоуправления,

направленность попечительства на развитие торговли, промышленности, кредитного, биржевого дела, здравоохранения, образования, благоустройства, санитарного состояния и др. Также были существенно изменены система учреждений городского общественного управления, их численный и социальный состав, порядок формирования, взаимоотношения с правительственными органами.

В новом документе были отменены городские избирательные собрания, упразднены три разряда и соответственно собрания избирателей. Избирательный налоговый ценз был заменен имущественным, с резким сокращением количества голосующих. Была сокращена численность гласных.

Документ усиливал роль дворянства и ослаблял роль представителей торгово-промышленного, финансового капитала. Для мелких городов было введено так называемое «упрощенное управление»: сходка домохозяев избирала собрание из 12–16 уполномоченных, которое выбирало старосту и одного-двух помощников. Было разрешено совмещение выборных и чиновников, выборные лица приравнивались к государственным чиновникам. Были ограничены права городских дум. Отсутствовал пункт о самостоятельности городского общественного управления, стал шире круг вопросов, подконтрольных губернатору, увеличено число должностей, утверждаемых губернатором и министром внутренних дел. Губернатор утверждал не только городского председателя, как прежде, но и членов управы. Расширены система опеки и вмешательство властных органов в дела городского общественного управления. Усилена ответственность гласных, которые могли быть оштрафованы, исключены из состава думы за неявку на

се заседания [60, С. 281–282].

Избранные по новому закону городские думы перестраивались медленно и долго, испытывали все более расширявшийся административно-полицейский надзор.

Во время революции 1905–1907 гг. произошло некоторое изменение статуса земств: был восстановлен прежний (существовавший до 1890 г.) порядок избрания гласных от крестьян. Уездные земства получили право выбирать мировых судей, а губернские земские собрания – право посылать по одному гласному в Государственный Совет. Однако городские думы подчинялись губернаторам, которые, в свою очередь, назначались из Петербурга. Даже принятый во время революционных событий 1906 года конституционный закон оставлял за губернатором и министром внутренних дел утверждения важных думских решений.

В 1905–1913 гг. каждая политическая партия считала своим долгом подготовить и представить в Государственную думу проект реформы местного самоуправления. Были сделаны некоторые подвижки в этом отношении и партией власти, в частности издан Указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях (5 октября 1906 г.), во II Думу был внесен проект Положения о поселковом и волостном управлении. Однако ни I, ни II Государственные думы ничего существенного в этом отношении сделать не могли в силу их кратковременного существования [135, С. 29].

Вскоре после начала Первой мировой войны образовался Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы. Первый объединил земцев из 41 губернии, центральным органом был съезд (по 2

представителя от губернии). Возглавил союз князь г. Львов. Губернские земские управы были отделениями союза на местах. Аналогично строился и городской союз. Первоначально союзы заведовали санитарным делом, но позже их функции расширились, включили снабжение армии в целом. В аппарате союзов выделялись такие отделы, как заготовительный, продовольственный, эвакуационный и пр.

В 1915 г. оба союза объединились в Союз городов и земств («Земгор»). «Земгор» имел собственные предприятия, магазины. Несмотря на то, что земства стали одной из важнейших опор тотальной мобилизации в годы мировой войны, расширение их влияния начинает беспокоить царское правительство. По мнению некоторых исследователей, это способствовало отчуждению земства от населения и росту недовольства со стороны последнего. Земские служащие (агрономы, ветеринары и т. д.) все больше внимания уделяли не помощи крестьянству, а разверстке поставок продуктов и их распределению. Милитаризовались и земские финансы. Иначе говоря, земства все больше начинали брать у населения, перестав оказывать ему ряд услуг [41].

Одновременно с самоуправлением на украинских землях Российской империи развивался и его аналог на украинских территориях Австро-Венгрии. Унификация форм местного самоуправления происходила и на украинских землях, которые отошли к Австрийской империи. С 1772 г. австрийское правительство начинает ограничивать права украинских городов, многие из которых были переведены в ранг сел. При этом отменяется магдебургское право (в г. Львове упразднено декретом Иосифа II от 31 августа 1786 г.), вместо этого внедряется система органов городской

власти, которая включала городской отдел – выборный орган, который избирал должностных лиц магистрата и осуществлял наблюдательные функции относительно использования городского имущества, и магистрат [78, С. 89].

Фактически все городское управление было сосредоточено в руках магистрата, членом которого мог стать лишь тот, кто имел высокий образовательный ценз и сдал специальный экзамен. Бургомистр и советники получали заработную плату от государства и приносили присягу на верность императору.

Структура магистрата была достаточно сложной, например, магистрат Львова на основании декрета от 31 августа 1786 г. включал такие структуры:

- политический сенат;
- гражданско-правовой сенат;
- криминально-правовой сенат;
- «Протокол представлений» для двух сенатов (осуществлял регистрацию входных документов);
- регистратура;
- экспедиция;
- таксационный отдел;
- торгово-вексельный суд;
- городская табуля (управление учета недвижимого имущества);
- городская касса;
- строительный отдел;
- экономический отдел (занимался хозяйственными делами);
- конскрипционно-жилищный отдел (вел учет жилых помещений);
- отдел учета захоронения умерших;
- отдел сбора налогов на закладных города;
- городские тюрьмы;

– ландвийты (районные управления города) [78, С. 89–90].

Революция 1848 г. привела к демократизации системы организации власти в Австрийской империи, что касалось и местного самоуправления. Австро-Венгерская империя разделялась на земли, которые представляли собой сочетание провинций и автономных областей с представительством от центральной имперской власти. Земли выполняли разнообразные хозяйственные функции – от обеспечения народного образования до обслуживания дорог. Задания местных сообществ, которые получили свои права после революции 1848 года, можно разделить на предоставленные государственной властью и самостоятельные.

5 марта 1862 г. был принят Государственный закон о местном самоуправлении, а на его основе 12 августа 1866 г. – Закон «Об укладе общества и общественную избирательную ординацию», согласно с которым признавалось право сел, местечек и городов на местное самоуправление, а также законы от 13 марта 1889 г. «Об общественном законе для 30 больших городов» и от 3 июля 1896 г. «Об общественном законе для меньших городов, местечек и больших общин».

В частности, Закон от 13 марта 1889 г. предусматривал, что города, которые имеют свыше 3000 жителей, образуют самостоятельные городские общества и формируют органы городского самоуправления – городской совет (срок полномочий – 5 лет) и городскую управу. Во главе городской управы стоял бурмистр, а в городах, выделенных из уездов, – президент. При этом все бурмистры и вице-бурмистры назначались при согласии старост и воевод, а президенты и вице-президенты утверждались

Министерством внутренних дел.

Право избирать депутатов городского совета имели подданные монарха, которым ко дню выборов исполнилось 24 года (пассивное избирательное право приобреталось с 30 лет) и которые проживали на территории соответствующей территориальной единицы не менее года.

Правовую основу местного самоуправления на западноукраинских землях составляли также принятые Галицким сеймом законы о сельском (в 1866 г.) и городском самоуправлении (в 1889 г.) [151].

Установленная этими законами система местного самоуправления просуществовала, с незначительными изменениями, на западноукраинских землях до 1939 г. (в Буковине – до 1940 г.). После присоединения этих территорий к СССР, как и ранее на территории Восточной Украины, местное самоуправление было полностью упразднено.

3.4. Отечественное самоуправление в XX веке

Украинская национальная революция 1917–1921 гг. привела в политику огромное количество народных масс, которые до этого времени к ней не имели отношения. Естественно, они должны были занять свою нишу в управлении. Поэтому революционный период характеризуется бурным развитием различных форм самоуправления. В этот период существовали три главных вида самоуправляющихся органов власти. Первый – советы, создаваемые явочным порядком общественностью и дополняемые представителями от политических и общественных организаций и разных слоев населения. Советы начали создаваться еще в

марте 1917 г., а важнейший из них – Украинская Центральная Рада – быстро перерос из киевского представительского органа в общеукраинский.

Второй – органы «советской власти», создаваемые российскими леворадикальными партиями, в первую очередь большевиками. Больше всего таких органов в 1918–1919 годах возникло на Востоке Украины, причем разные классы имели свои представительские органы – существовали отдельные советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Однако наиболее легитимным можно считать третий вид самоуправляющихся органов – городские думы, внедренные законом Временного правительства летом 1917 года, а также система местных земских органов самоуправления. После Февральской революции Временное правительство упразднило представителей царской администрации на местах – губернаторов, генерал-губернаторов, градоначальников и пр. Их функции передаются губернским, городским и уездным комиссарам Временного правительства. Ими становятся председатели губернских и уездных земских управ и городские головы. Расширяются полномочия земств и городских дум (в их ведении, например, находится милиция), подвергающиеся серьезнейшим изменениям.

В первые недели марта Временное правительство провело множество законов, направленных на искоренение старого режима. Актуализировалась проблема реформирования местного самоуправления. Весной-летом 1917 г. Временное правительство ввело земства во многих губерниях. Избирательная система была демократизирована, учреждены и волостные земства. Компетенция земских и городских учреждений значительно расширилась. К ним перешли заведование

милицией по охране личной и общественной безопасности, обязанности по охране труда, право издавать обязательные постановления (прежде целиком принадлежащее администрации) [72, С. 49].

В первые недели марта 1917 г. общественные исполнительные комитеты быстро распространились по всей стране и действовали на губернском (областном и окружном), уездном, волостном и даже сельском уровнях. Это был орган власти и управления на местах, который вобрал в себя представителей всех организаций и учреждений, признающих революцию, и максимально полно отражал волю всех слоев населения. На общественные исполнительные комитеты опирались комиссары Временного правительства. Однако к осени 1917 г. их роль начала ослабевать, отчасти из-за отсутствия необходимого финансирования. К осени был дискредитирован институт правительственных комиссаров, назначенных Временным правительством.

Необходимо было осуществить реформу самоуправления и в городах, которых в стране было более 900. До 1917 г. 183 города были вообще лишены общественного управления и всецело подчинены администрации; 308 городов управлялись на основании упрощенного городского самоуправления, где вместо Думы действовало собрание уполномоченных. Городские думы были до революции в 462 городах [60, С. 323]. Это были думы людей состоятельных. Требовались свободные перевыборы цензовых дум, расширение их компетенции. Все это привело бы к управлению новые слои населения.

В период недолгого существования Временного правительства из 100 принятых им законодательных актов около 40 были направлены на осуществление

реформы местного самоуправления. Одним из первых решений Временного правительства стало создание Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления (25 марта 1917 г.) при Министерстве внутренних дел. За полгода своего существования оно выработало ряд законопроектов, расширивших территорию земств (они были введены, в частности, в степных губерниях и ряде национальных окраин); был поднят статус земств (им была передана вся полнота власти на местах и расширены их права и функции), демократизировалась избирательная система; упорядочивалась земская финансовая и налоговая система. Формировались органы местного самоуправления в волости, вводилось поселковое управление. С введением Городового Положения устранялась опека и подавление самостоятельности городского самоуправления, пополнялся городской бюджет.

Правительство приняло ряд нормативно-правовых актов, которые были положены в основу реформирования самоуправления (об учреждении милиции, положение о комиссарах, закон об устройстве городских финансов и др.). 15 апреля 1917 г. был принят самый главный документ – постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» (с приложением временных правил). Документ содержит указания о численности гласных, поименный перечень муниципалитетов 453 городов страны, которые необходимо избрать на основе всеобщего избирательного права. В июле-сентябре такие выборы состоялись. Демократически избранные муниципалитеты теперь уже опекались не полицией, как ранее, а органами юстиции. Решалась проблема

расширения их компетенции не только в области местного хозяйства, но также и в деле местного управления. Создавались мелкие районные единицы самоуправления. Было сформировано правительственное совещание по реформе местного управления, в составе которого действовало 7 комиссий в соответствии с задачами реформы (по избирательному закону и пересмотру земского и городского положения; о волостном земстве и поселковом управлении; по реформе местного строя в неземских губерниях; по устройству органов административной юстиции; по выработке положений о комиссарах; по местным финансам) [60, С. 323].

Впервые все граждане получили право участия в прямых выборах, которые происходили по пропорциональной системе. В Киеве, например, за 125 мандатов в городской думе соревновались 18 партийных списков, а попали в думу представители 11 из них. Победу на выборах в Киеве получил блок российских и еврейских партий (меньшевики, эсеры, «Бунд»), который получил 35% мест. Украинский социалистический блок, который доминировал в Центральной Раде, на выборах в Киевскую думу занял лишь второе место (20%), большевики получили меньше 6% и считали это значительным успехом. Такие итоги выборов в Киеве и других городах отобразили как тот факт, что украинцы составляли в городах меньшинство (в Киеве – 35–40%), так и низкую популярность левозэкстремистских организаций. Такие настроения избирателей в целом подтвердили и выборы во Всероссийское учредительное собрание осенью 1917 года [150, С. 9].

Развитие революции ускоряет демократизацию городских дум. С 15 апреля 1917 г. прежние сословные

и имущественные ограничения отменяются, а выборы в думы становятся всеобщими, равными и прямыми с тайным голосованием. В крупных городах учреждаются районные городские думы и управы (их компетенция была ограничена санитарным надзором, снабжением продовольствием, общественным призрением и т. п.). Но муниципальная реформа не оправдала ожиданий, чрезмерно политизированное городское самоуправление стало совершенно беспомощным в хозяйственном отношении. Израсходовав огромные средства, к осени 1917 г. оно исчерпало бюджетные средства и тем самым способствовало наступлению топливного и продовольственного кризиса.

Демократизация коснулась и земств – здесь также вводилось всеобщее, равное, прямое и тайное голосование (21 мая 1917 г.). Со взрывом революции земства стали полноправными учреждениями местного самоуправления. Постановлениями Временного правительства (21 мая и 9 июля 1917 г.) были введены волостные земские учреждения, а к выборам земских учреждений допущены все жители; земские учреждения приобрели право выдавать обязательные постановления, а присмотр государственной администрации был ограничен лишь проверкой их деятельности относительно ее законности. К компетенции земских учреждений переходила общественная безопасность (милиция). Реорганизовывалась и низшая ступень управления. Было принято решение об упразднении крестьянского самоуправления и учреждении волостного земства [159, С. 67].

В мае 1917 г. волостные земства вынуждены были принять на себя фискальные и полицейские функции, что не добавило им авторитета. Более того, введение их

было встречено кое-где с неприязнью, как угроза увеличения налогов. Это породило желание отказаться вот всякого земского обложения и земств вообще. К тому же были нарушены все основные принципы самоуправления, сложившиеся в стране на протяжении многих десятилетий, и прежде всего основополагающий принцип самофинансирования. Своими необдуманными шагами Временное правительство во многом способствовало дискредитации и ликвидации земств, облегчив тем самым их окончательное уничтожение в 1918 г.

Большое внимание уделялось совместной деятельности земских и городских учреждений, так как раньше власти тормозили объединение земств в союзы и товарищества из политических соображений. Принятый в июне 1917 г. Закон о товариществах, союзах и съездах земских, городских и поселковых учреждений предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений органов местного самоуправления. Право на объединение имели губернские, уездные, городские, волостные и поселковые учреждения на основе постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум. Могли создаваться как общие товарищества (по всем направлениям деятельности органов самоуправления), так и специальные союзы (по отдельным отраслям). Им передавались права земских собраний и городских дум, за исключением права на налогообложение и издание обязательных постановлений [23].

Кроме земских, городских, волостных и сельских органов местного самоуправления, в начале XX века в стране создавались целевые союзы, в которые чаще всего входили земства и города для решения общих

заданий. Закон Временного правительства от 23 июня 1917 года «О союзах, обществах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений» предоставлял возможность создания таких целевых союзов. Земский союз и Общероссийский союз городов возникли во время войны для помощи раненым воинам. Позже их деятельность охватывала санитарные, эпидемиологические задания. Оба союза со временем стали большими государственно-общественными организациями с бюджетами в сотни миллионов рублей, главным образом государственных средств. Главными функциями союзов были решения заданий общеземского характера и ликвидация последствий войны [45, С. 78].

Всероссийскому земскому союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, заниматься издательским делом. На местах создавались комитеты общественных организаций. Являясь коалиционными органами, объединявшими в своих рядах представителей различных слоев, эти комитеты выступали как представители власти на местах. По их инициативе начала разворачиваться кампания за перевыборы на демократических началах старых органов местного самоуправления – земств и городских дум. Таким образом, Временное правительство проводило реформу, направленную на демократизацию и децентрализацию местной власти. Однако в проведении реформы самоуправления правительство не проявило необходимой настойчивости, обострились взаимоотношения между центром и местной властью. Вместе с тем в трудных условиях затянувшейся войны, разрухи и голода страна начинала жить гражданской жизнью.

Финансовая база городского самоуправления была

ограниченной и узкой настолько, что не давала возможности для развития городского хозяйства и элементарного благоустройства города. Структура доходов городских бюджетов была такой: приблизительно половина всех поступлений относилась к доходам от имущества и предприятий и только 22% – от налогов и сборов. Главным источником доходов от городского имущества были земли, потом городские здания. Сравнительно с тем большим и ценным земельным фондом, которым владели города, доходы от земель, которые почти полностью сдавались в аренду, были мизерными.

Городские бюджеты еще в большей мере, чем земские, были истощены обязательными расходами на содержание правительственных учреждений, на военные квартирные сборы, на содержание городской полиции. Все эти расходы составляли 12% бюджета городов. Городское положение и Положение о земских учреждениях нацеливали на то, чтобы общественные управления городов, губернские и уездные земские учреждения заведовали местными потребностями. Однако, возлагая на эти учреждения обязательные расходы, закон отводил необязательным расходам, то есть расходам для местных потребностей, второстепенное место [159, С. 62].

Хотя Временное правительство противопоставляло Советам местные органы самоуправления, роль самоуправления все больше брали на себя Советы, а введенные на протяжении 1917 г. в волостях и национальных окраинах земства не успели развиваться. Углублению кризиса органов местного самоуправления способствовало то, что осенью 1917 г. они сильно политизировались, начали отходить от своих непосредственных функций заботы о нуждах

населения, теряли связь с избирателями, с народом; а в дни корниловского мятежа на городские думы пала тень причастности к его организации и сочувствия корниловцам. Указанные факторы значительно ослабили позиции земского самоуправления в борьбе с Советами.

Возрождение государственной независимости Украины в 1917–1920 гг., создание УНР способствовало учреждению национальной системы местного самоуправления, которая должна была опираться как на исторический отечественный опыт, так и на зарубежные образцы восточной и западной культуры самоуправления. Большое внимание развитию местного самоуправления уделял выдающийся деятель независимой Украины М. Грушевский, который видел в нем гарантию демократического, лишенного бюрократического вмешательства государства, свободного развития гражданского общества. В работе «Кто такие украинцы и чего они хотят?» М.С. Грушевский выступил с таким предложением: «Чтобы не было никакой тесноты от власти людям, чтобы она не привередничала людьми, не набрасывала им своей воли, не должно быть другой власти, кроме выбора народного. Сие называется укладом демократическим – чтобы народ сам собой правил. Как в селе все должна составлять выбранная сельская управа, так должно быть в уезде, в губернии и всем крае» [86, С. 498].

После создания Украинской Центральной Рады и провозглашения Первого Универсала часть губернских и уездных земств признала ее центральным органом управления в Украине и ассигновала фонды на ее деятельность. I Универсал (10 июня 1917 г.) сбросил существующую систему местного самоуправления и

только стремился к ее украинизации [86, С. 498].

Во времена УНР была осуществлена попытка реформировать местное самоуправление. Уже во II Универсале Украинской Центральной Рады объявлялось о необходимости провести мероприятия для закрепления и распространения прав местного самоуправления, которые являются органами наивысшей административной власти на местах, и к установлению тесной связи и сотрудничества его с органами революционной демократии, что может быть наилучшей основой свободной демократической жизни. В III Универсале Центральная Рада обращала внимание Генерального Секретариата внутренних дел на необходимость принять все меры относительно закрепления и расширения прав местного самоуправления. В декабре 1917 г. земства были переименованы на народные советы. В IV Универсале указывалось на необходимость переизбрания органов местного самоуправления и их слияния с советами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов [109, С. 11–12].

В Конституции УНР от 29 апреля 1918 года (ст. 5) конституционный строй Украины должен был базироваться на основах принципа децентрализации, при этом отмечалось, что не в нарушение единственной своей власти, Украинская Народная Республика предоставляет своим землям, волостям и гражданам право широкого самоуправления, придерживаясь принципа децентрализации. Землям, волостям и сообществам предоставлялись права широкого самоуправления. Ст. 26 Конституции закрепляла принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, поскольку разновидность местных дел упорядочивают выборные Советы и Управы сообществ,

волостей и земель. им принадлежит единственная непосредственная местная власть, министры УНР только контролируют и координируют их деятельность, непосредственно и через определенных ими чиновников, не вмешиваясь в дела, тем Советам и Управам назначенные, а всякие споры в этих делах решает Суд Украинской Народной Республики. Однако эти конституционные положения не были реализованы. В это время начинается массовое создание советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов [78, С. 92; 151, 296–314].

В Западной Украине согласно с Законом ЗУНР от 16 ноября 1918 г. «Об администрации Западно-Украинской Народной Республики» в отрасли местного самоуправления действовало австрийское законодательство в той части, в которой оно не противоречило интересам государства. При этом в пределах ЗУНР территориальную основу местного самоуправления составляло уездное административно-территориальное деление.

Хотя Конституция Украинской Народной Республики 1918 года гарантировала право на самоуправление и на прямые выборы, однако переворот и установление гетманата привели к свертыванию самоуправления. Осенью 1918 года гетман Павел Скоропадский практически возобновил действие в Украине российского закона 1906 года и упразднил общие прямые выборы органов местного самоуправления. Избранные за этим законом думы просуществовали лишь несколько месяцев, демократическая система самоуправления начала разрушаться. «Закон о временном государственном строе Украины. О гетманской власти» гетмана П. Скоропадского хоть и предусматривал право

украинских казаков и граждан объединяться в общества и союзы с целью, которая не противоречит законам, но не обеспечил реформирование системы местного самоуправления и в известной мере ограничил его.

В апреле 1918 г. состоялся съезд Всеукраинского Союза Земств, который объединил губернские земские управы во главе с Семеном Петлюрой. Земства были опорой оппозиционно настроенных к гетманскому правительству украинских деятелей. 16 июля 1918 г. состоялся съезд представителей земств в Киеве, который выставил к гетманскому правительству ряд требований ультимативного характера, в частности, прекращение административного контроля над земством, созыв сейма, реорганизацию правительства и тому подобное. 5 сентября 1918 г. гетман принял закон о выборах в земства, который вносил ограничение к предыдущему принципу общего голосования. Была введена куриальная система выборов, в зависимости от суммы земского налога избирателей. Целью этого изменения было укрепить вес зажиточного и среднего крестьянства в земских учреждениях и в то же время устранить их из рядов революционные элементы [72, С. 49].

Восстание в декабре 1918 г. привело к отказу гетмана от власти и восстановлению Украинской Народной Республики. Директория применила классовый подход к формированию представительских органов самоуправления, когда избирать и быть избранными в советы имели право лишь рабочие, крестьяне и «трудовая интеллигенция». Формированию таких советов помешали интенсивные боевые действия, которые в 1919-1920 годах охватывали всю территорию Украины.

Во времена Директории все старые органы местного

самоуправления и местного управления были ликвидированы. Местная власть формировалась по такой схеме: сельская, городская община избирала свой представительский орган (Совет), который, в свою очередь, избирал представителей в уездный Совет; уездные советы избирали представителей в губернский Народный Совет. Доработанный во времена Директории проект Конституции УНР предусматривал создание органов местного самоуправления на уровне общин, волостей, поселков, городов, уездов и других единиц. Эти органы наделялись широкими полномочиями, в том числе и в налоговой сфере.

Дело охраны порядка уже Центральная Рада отобрала от земств и передала отдельной милиции, подчиненной Генеральному Секретариату внутренних дел. Это состояние утвердило и гетманское правительство, а в дальнейшем и Директория. Правительство УНР распустило законом от 5 октября 1920 г. волостные, уездные и губернские земские собрания до их перевыборов, а выполнение их полномочий передало народным управам. Но этот закон не был реализован, поскольку только небольшая часть территории находилась в руках администрации УНР [72, С. 49].

Национальной системе самоуправления не удалось сформироваться, потому что УНР была ликвидирована Украинской Советской Социалистической Республикой, которая победила в гражданской войне и при поддержке Советской России установила в центре, на востоке и юге Украины военно-диктаторский режим, который упразднил местное самоуправление как орудие буржуазного государства.

Советы также формировались прежде всего как органы самоуправления населения. В марте 1917 г.

практически во всех городах страны были созданы Советы – организации рабочих и солдат, а в ходе революции – и крестьян, а также трудящегося казачества. Они создавались по инициативе снизу, были проявлением самоорганизации угнетенных масс, стремившихся защитить свои права и найти представительство в органах общегражданской власти, стали одним из центров управления, исторической предтечей советской системы государственного управления. Управленческие функции, в частности организационная и прогностическая, были реализованы в работе трех всероссийских съездов депутатов. Их решения способствовали советизации во всероссийском масштабе.

К октябрю 1917 г. вся страна покрылась густой сетью Советов (по неполным данным, их насчитывалось 1429). Для развития Советов в городах пригодились навыки самоуправления, приобретенные рабочими в условиях капиталистической фабрики – больничные и страховые кассы, кооперативы, профсоюзы, советы старост, воскресные школы. Сила Советов была не только в них самих, но и в системе тех общественных организаций, которые они представляли (солдатские комитеты, профсоюзы, рудкомы, советы старост, фабзавкомы и др.) [86].

Советы крестьянских депутатов формировались на традициях крестьянской общины. Регулирование внутриобщинных отношений производилось на основе заложенных в общине принципов общественной организации, нашедших выражение в неписаном обычном праве. Основными органами сельского общественного управления были сельский сход (в 1917 г. – съезд депутатов Советов), сельский староста и его заместители (в 1917 г. – президиум Совета,

исполком). Общинные традиции проявились особенно значительно в работе низовых Советов.

После октября 1917 г. на смену земскому самоуправлению постепенно стали приходить Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые получили всю полноту власти на местах. Но изначально политизированные Советы были не столько органами, созданными для решения местных проблем на основе общественной самодеятельности, а скорее органами, через которые трудящиеся могли реализовать свои классовые задачи.

Местные Советы, постепенно встраиваемые в жесткую иерархическую государственную структуру, стали единственными органами власти на местах, соединяя в себе и законодательные, и исполнительные функции, что совсем не соответствовало принципам самоуправления. В обращении Народного комиссариата по внутренним делам 24 декабря 1917 г. ко всем Советам «Об организации местного самоуправления» содержался призыв брать решение местных вопросов в свои руки и упразднить все ранее созданные органы самоуправления и общественные организации. Советы выступали как звенья единой системы: как орган государства, исполнявший роль представительных учреждений, и одновременно как орган местной власти, высшим организационным принципом которой был демократический централизм, допускавший в определенных пределах самостоятельность, но в действительности проявлявшийся в централизации и концентрации власти в высших эшелонах.

Что касается органов городского и земского самоуправления, то они, как правило, подлежали роспуску. Процесс этот растянулся более чем на год – вплоть до декабря 1918 г. Таким образом, временное

сосуществование было неизбежно. В таких случаях хозяйственные функции брали на себя земские и городские управы, а политическое руководство – Советы. В некоторых случаях волостные и уездные управы реорганизовывались в отделы народного хозяйства исполкома Совета; были даже примеры того, что волостные земства целиком трансформировались в Совет рабочих и крестьянских депутатов. На территории, контролировавшейся белыми, земства и городские думы просуществовали до 1920 г. [158].

Первая Конституция РСФСР была принята V съездом Советов в июле 1918 г. Она провозглашала установление «самодержавия народа» в форме диктатуры пролетариата. Избирательное право предоставлялось только трудящимся. Выборы были многоступенчатыми (непосредственно избирались только сельские Советы, Советы фабрично-заводских поселков и городские Советы) и неравными. Голос одного рабочего приравнивался к голосам пяти крестьян.

В первые месяцы после революции статус местных Советов был не вполне определен. Даже существовал – с 16 декабря 1917 г. по 20 марта 1918 г. – Наркомат по местному самоуправлению. Но с принятием Конституции РСФСР Советы снизу доверху начинают рассматриваться как звенья единой системы государственной власти [159, С. 71].

Принятие Конституции 1918 г. означало установление относительно унифицированной системы Советов. Она оставалась четырех- или пятизвенной, включая сельсоветы, Советы фабрично-заводских поселков, городские Советы, а также волостные съезды Советов, уездные (районные) съезды, губернские (окружные), областные съезды и Всероссийский съезд

Советов (должен был созываться не реже двух раз в год).

Основными функциями исполкомов Советов были следующие: осуществление декрета о земле, национализация промышленности, контроль над распределением продовольствия, выборы судей и борьба с так называемой контрреволюцией. Структура органов Советской власти выглядела таким образом: съезд Советов формировал исполком; в исполкоме выделялись такие отделы, как аграрный, экономический, продовольственный, отделы образования, здравоохранения, иногда даже отдел искусства, отдел управления с подотделом милиции и пр. Местные ЧК первоначально также входили в состав исполкома Совета [159, С. 70].

Впоследствии, в 1919 г., горисполкомы уездных центров были объединены с исполкомами, а в 1921 г. горсоветы и горисполкомы были повсеместно слиты с исполкомами и губисполкомами. Этот процесс, названный «сжатием аппарата местной власти», привел к временной ликвидации городского самоуправления. Горсоветы были восстановлены лишь в 1925 г.

К лету 1918 г. Советы были многопартийными. Многие Советы, в особенности сельские, да и волостные съезды Советов, не были подконтрольны большевикам. 11 июня 1918 г. были созданы комитеты бедноты – комбеды. Их функциями было изъятие хлебных излишков и распределение хлеба. Ряд волостных исполкомов и сельсоветов был упразднен. Это означало войну со значительной частью крестьянства, и войну совершенно бесперспективную. В ноябре 1918 г. большевики предпочли ликвидировать комбеды. При этом были произведены перевыборы в Советы таким образом, чтобы сохранить над ними

контроль. В городах были предприняты в чем-то схожие попытки создания комитетов городской бедноты или домовых комитетов бедноты. Их основными функциями было наблюдение за контрреволюционерами [86].

Советы отесняются на задний план такими организациями, как ревкомы (уездные, губернские), создаваемые первоначально в тех районах, которые были объявлены на военном положении, а в 1919 г. – почти повсеместно. Но, конечно, более всего трансформации Советов способствовало изменение значения и роли коммунистической партии. В конце 1918 г. устанавливается фактически однопартийная диктатура, и партийные комитеты начинают подменять Советы. Прежние аморфные структуры начинают сменяться все более и более жестко централизованными. 8 декабря 1918 г. народные комиссариаты получили право отменять любые постановления местных органов власти. Отделы губисполкомов стали органами народных комиссариатов. С этого момента идет практика «двойного подчинения»: соответствующий отдел подчиняется и центральному ведомству, и исполкому.

После свержения Директории в 1920 году и установления коммунистического режима начинается трагическая страница в истории местного самоуправления – все органы местного самоуправления в Украине были ликвидированы и заменены органами «пролетарской диктатуры» – губернскими, уездными и волостными советами. Оккупация большинства украинских земель большевистской Россией позволила в 1920-1921 годах создать на всей захваченной территории советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые полностью контролировались

коммунистами. Согласно с Конституцией УСРР, принятой в Харькове в 1919 г., депутаты советов избирались на собраниях трудовых коллективов, профсоюзов и т.д. сроком сначала в несколько месяцев, а затем на один год. Конституция УССР 1937 года формально возобновила местное самоуправление, упразднив классовый принцип выборов и внедрив прямые общие выборы за мажоритарной системой [79].

Однако в условиях коммунистического тоталитаризма Советы на долгие годы стали лишь ширмой для структур коммунистической партии, которые фактически были полновластными хозяевами страны. Кроме того, коммунистический Совет даже формально не имел полномочий, которые принадлежали к его исключительной компетенции. Существовала так называемая советская вертикаль, когда районный Совет мог упразднить любое решение сельского, областной Совет – решение районного и так далее.

На этой исторической развилке на долгое время разошлись пути СССР и УССР и западных демократий в устройстве власти на местах. Советская модель, противопоставленная буржуазному местному самоуправлению, стала порождением, частью и инструментом командно-административной суперцентрализованной системы и в то же время выполняла функцию ее демократического камуфляжа.

Сама идея местного самоуправления, которая предусматривает децентрализацию власти, организационную и финансовую автономность органов местного самоуправления, противоречила ленинской доктрине социалистического государства, которое по своей природе было государством централизованным.

Согласно конституциям советского периода вся

власть в центре и на местах в Украине осуществлялась единой системой Советов, которые получили статус органов государственной власти. Организация местной власти в советское время в значительной мере базировалась на принципе патернализма, который предусматривал, что за состояние дел на местах (в каждом регионе или населенном пункте) несет ответственность государство (партия). Соответственно, граждане отождествляли удовлетворение своих повседневных потребностей с государством.

Характерно, что с укреплением советской власти функции местных советов постоянно сужались. К числу полномочий местных Советов в 1918 г. были отнесены: проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти; принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; разрешение всех вопросов, имеющих значение только для данной территории; объединение всей советской деятельности в пределах данной территории. Конституции СССР 1924 г. и РСФСР 1925 г. несколько расширили вокруг полномочий местных Советов. Им было позволено заниматься хозяйственной деятельностью, для чего выделялся самостоятельный бюджет. Однако этот период не был долгим и с начала 30-х годов они снова стали декларироваться как органы пролетарской диктатуры, предназначенные для проведения политики центральной власти на местах. Принимается закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств [159, С. 83].

Следует заметить, что идея самоуправления как элемент общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического

государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Но реальное управление в государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру.

Конституция СССР 1936 г. сохранила принцип разделения Советов на высшие и местные органы государственной власти. Местные органы стали называться Советами депутатов трудящихся, формировались на основе всеобщего, равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Они провозглашались полновластными органами власти на своей территории, призванными решать наиболее важные вопросы государственного, хозяйственного, социально-жилищного строительства. На деле Советы были далеки от реального полновластия. А принцип руководства Советов коммунистической партией (что было закреплено в Конституции СССР и в Конституции УССР) вообще лишил их любой самостоятельности.

Анализ деятельности местных Советов Украины в 30–40 годы XX века убеждает нас в том, что они официально являлись органами управления на местах, но в то же время подавлялись и были подвластны партийно-бюрократическому аппарату. Сколоченные в жесткую государственную вертикаль, местные Советы были демократическим прикрытием монопольной власти партийного аппарата. От того, что Советы при своих небольших возможностях старались сделать полезное и нужное людям, их природа не менялась. Они сложились и действовали как органическая часть

тоталитарного режима. В период существования Украины как советской республики в составе СССР даже сам термин «местное самоуправление», не говоря уже о его содержании, как форму самоорганизации территориальных обществ или коллективов, было изъято из обихода.

В эти годы складываются основные черты политики тоталитарного государства по отношению к местным органам власти:

– жесточайшая централизация; все слова о «демократическом централизме», «социалистической демократии» были пропагандистскими лозунгами; приоритет всегда отдавался указаниям центра, а не интересам людей;

– «двойное», а фактически и «тройное подчинение» местных органов власти: хотя формально исполкомы и их отделы были лишь исполнительными органами Советов, реально они стояли над последними, подчиняясь только вышестоящим органам и партийным инстанциям; депутатам же местных Советов отводилась в большинстве случаев лишь роль послушно голосующих за проекты документов, подготовленных аппаратом;

– отрицание права – власть может делать все, что сочтет нужным, в том числе и нарушать собственные законы;

– патернализм – государство и его лидеры – мудрые «отцы» народа, уподоблявшегося неразумным детям [78, С. 94–95].

В целом в советское время полномочия местных советов определялись по принципу так называемой «матрешки», в соответствии с которым определенная часть полномочий, скажем сельского совета, была одновременно и полномочиями районного совета, а

полномочия районного совета – полномочиями областного совета. Кроме этого, взаимоотношения в системе городских советов строились по принципу «руководства» сверху вниз, а их исполнительные органы находились в так называемом «двойном подчинении». Относительно местных бюджетов, то они рассматривались как составляющая государственного бюджета.

Естественно, что такое положение местных советов не отвечало природе местного самоуправления, хотя эти органы в те времена были обязаны выполнять и некоторые функции местного самоуправления.

В межвоенный период (1918–1939 гг.) местное самоуправление развивалось только на западноукраинских землях, которые входили в состав Польши, Чехословакии и Румынии. Украинское национальное меньшинство в этих странах использовало местное самоуправление для защиты своих национальных прав. В западных областях Украины, которые после 1920 года находились в составе Польши, Чехословакии и Румынии, самоуправление функционировало согласно с законами этих стран. В 1939–1940 годах эти территории были разделены между СССР и Венгрией, а в 1941 г. почти вся Украина была оккупирована немецкими войсками. На протяжении немецкой оккупации роль органов самоуправления играли городские управы, которые создавались явочным порядком украинской общественностью. Невзирая на огромную зависимость от оккупационной власти, самоуправляющиеся органы пытались отстаивать права украинского населения и развивать гуманитарную сферу, что нередко приводило к конфликтам с нацистами. Немало руководителей

самоуправляющихся органов было под давлением немецкой администрации отстранено от должностей, арестовано и даже расстреляно [150, С. 11].

С окончанием Второй мировой войны и проведением «выборов» 1947 года на всей территории Украины была восстановлена советская система. После XX съезда КПСС общие тенденции к оживлению общественной жизни затронули и местные Советы. Впрочем, изменения не носили радикального характера: была упрощена структура исполкомов, предприняты усилия по улучшению подготовки и проведению сессий Советов, оживилась работа постоянных комиссий Советов, расширились их права. Органы внутренних дел были преобразованы в соответствующие отделы исполкомов Советов на основе принципа «двойного подчинения». Изменилось – в пользу местных Советов – и планирование бюджета. Развивались новые формы общественного самоуправления (товарищеские суды, ДНД и пр.) [87].

Вновь получает некоторое распространение идея местного самоуправления. Толчок к этому дала новая Программа КПСС (1961 г.), реанимировавшая старый марксистский тезис об отмирании государства и перерастании его в коммунистическое общественное самоуправление. Во времена «хрущовской оттепели» в СССР реально проводилась политика так называемого «коммунистического общественного самоуправления».

Законодательная основа деятельности местных Советов развивалась. В первой половине 70-х гг. были расширены полномочия сельских Советов: в их ведение передали вопросы, ранее входившие в полномочия районных Советов. После принятия в 1977 г. Конституции в 1979–1980 гг. издается ряд законодательных актов, определявших полномочия

Советов всех уровней. Но на практике повысить роль местных Советов не удалось: тенденции к централизации и бюрократизации были гораздо сильнее. Местные Советы по-прежнему не имели собственных источников финансирования. Они оставались бессильными и безгласными. Решения Советов зачастую игнорировались не только руководителями предприятий, расположенных на подведомственной территории, но и хозяйственными и другими органами. Без предварительного обсуждения в партийных органах они не могли рассмотреть ни одного вопроса (председатели исполкомов Советов обычно входили в состав бюро обкома, горкома, райкома КПСС, и решения партийных инстанций были для них обязательны уже в силу партийной дисциплины). При формировании постоянных комиссий Советов в них оказывалось большое количество представителей аппаратных структур [158].

С упрочением командно-административной системы противоречия между правовым положением Советов и их фактической ролью все более углубляются. Демократизм Советов был сведен к формальным процедурам, а исполнительный аппарат (исполкомы Советов как исполнительные и распорядительные органы) взял на себя функции представительной власти, решая практически все вопросы. Настоящими органами самоуправления на местах они не стали и стать не могли, поскольку являлись винтиками в единой командно-административной системе государства. Это было закреплено в Конституции СССР 1977 г. В ст. 89 говорилось, что Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, краевые, областные, районные, городские, сельские Советы

составляют единую систему органов государственной власти [135, С. 35–36].

Предпринятые с середины 80-х годов, в период «перестройки», шаги по демократизации общества способствовали очередному оживлению деятельности Советов. На местном уровне изменялись взаимоотношения Совет-исполком, что способствовало расширению полномочий Советов и усилению внимания к повседневным проблемам жизнедеятельности населения. Этим был сделан и первый шаг к демократическому принципу разделения властей.

Однако «перестроечные» меры не выходили за рамки существующей советской государственной системы (советской модели), руководимой коммунистической партией. Лишь некоторые местные Советы, получив данные законом полномочия, смогли ими распорядиться. Но это были в основном Советы закрытых городов военно-промышленного комплекса, где местные интересы осознавались населением в большей степени в силу особенностей этих поселений. В большинстве своем эффективной работы местных Советов не отмечалось. Советы как попытка воплощения идей соединения управленческих начал и самоуправленческой инициативы народных масс себя не оправдали.

Часть II. САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Раздел IV. Современные системы местного самоуправления в развитых странах

4.1. Особенности самоуправления в развитых демократических странах

Общие основы самоуправления

В большинстве современных государств управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. Соответственно сложилось представление о местном или муниципальном самоуправлении как о системе управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны.

К 80-м гг. XX в. понятие местного самоуправления было связано прежде всего с децентрализованным управлением на местах, сложившимся в странах англосаксонской правовой семьи и в первую очередь в Великобритании и США. Но в последние десятилетия XX в. во всех развитых западных странах выборные местные органы получили определенную самостоятельность при решении вопросов местного

значения. Таким образом, в настоящее время понятия «муниципальное управление» и «местное самоуправление» используются как синонимы [165]. Как пишет российский исследователь Г.В. Барабашев, в современном мире «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» [11, С. 292]. Английский исследователь К. Дейвис также указывает, что «местное самоуправление — это прежде всего управление, иными словами, осуществление публичной власти на местном уровне» [38, С. 27].

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает право и действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения [155].

Концепция местного самоуправления исходит из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств.

Участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне. Существование местных сообществ, облеченных

реальными полномочиями, делает возможным обеспечить наиболее эффективное и максимально приближенное к нуждам населения управление. Местным самоуправлением именуется управление делами преимущественно местного значения, осуществляемое выборными органами, которые уполномочены представлять население той или иной административно-территориальной единицы, и их административным аппаратом. Это относительно децентрализованная форма управления на местах. В настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на наличие собственного исполнительного аппарата, муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов, распоряжение местной полицией и т.д. [73, С. 292].

Основой местного самоуправления в европейских странах являются общины или коммуны. Они одновременно и органы государственного управления нижнего уровня, что называется «реализацией переданных полномочий», и органы самоуправления. Органы управления общины функционируют в рамках «переданных полномочий», и их решения могут быть исправлены (в случае неправомочных действий) органами государственного контроля. Вместе с тем советы общин принимают самостоятельные решения в интересах своих граждан, что обеспечивается текущим законодательным регулированием и правовыми актами государства.

Следует отметить, что существуют два различных

подхода к закреплению за общиной обязанностей по выполнению собственных задач. Первый подход: за общиной закрепляется теоретически неограниченная свобода по урегулированию всех проблем местного сообщества - так называемые всеобщие компетенции (конечно, в рамках закона и ответственности за это). Эта форма регулирования имеет место во ФРГ, Франции и ряде других европейских стран. Вторым подходом: общинам разрешено выполнение под их ответственность лишь тех задач, которые специально им переданы государством (система поручений). Эта форма применяется в уставах общин Великобритании и Северной Ирландии, частично в Швеции. Если в первом случае общины могут принимать самостоятельные решения, то во втором государственные законы определяют, что должны делать общины, а что нет. Вторая сфера всегда развивалась быстрее и около 3/4 расходов общин приходится на обязательные задачи. В рамках первого подхода законодатель нуждается в легитимизации каждого задания, которое не берет на себя община. Напротив, система поручений исходит из того, что общины обязаны принимать для исполнения задания от государства, в данном случае от законодателя [62].

В странах Западной Европы в настоящее время существует много различных моделей организации внутренней структуры управления общиной. Но для действенности местного самоуправления главное, конечно, не структура, а задачи и механизмы их решения [62, С. 10–13].

Например, орган управления в швейцарских кантонах – коллегиальный, выбираемый гражданами, его размер и состав в разных кантонах и общинах различен. Это собрание общины (почти в 100

швейцарских общинах) или парламент общины (в Женеве и там, где население больше 800 тыс. человек). Помимо этого, могут существовать комитеты с особыми полномочиями или мировой судья (это чиновник коммунального уровня). Причины такого разнообразия местных органов связаны с разнородным этническим составом населения страны и его традициями. Поэтому самоуправление общин регулируется многочисленными кантональными и федеральными законодательными актами [135, С. 82–83]. Во Франции существует подробное положение об общинах (коммунах): избранный гражданами Совет общины принимает решения по важным вопросам, избирает на определенный период бургомистра и в зависимости от величины общины – определенное число чиновников. В Великобритании не существует ответственности общин за все местные вопросы, местные органы управления обладают только теми полномочиями, которые даны им законом. Уставы английских и валлийских местных сообществ основаны на следующих принципах: главный орган управления – Совет, который состоит из выборных напрямую представителей (в малых общинах его заменяет собрание общины); Советы ежегодно выбирают шефа-председателя или мэра; специальные комитеты, куда входят не только депутаты, но и специально кооптированные члены, осуществляют управление и контроль. Аппаратом управления руководит государственный служащий, а во главе его стоит, как правило, исполнительный директор. То есть органы власти на местах, по сути, подчиняются центральному правительству, которое наделено полномочиями создавать любой новый орган власти или ликвидировать существующий [83].

На практике принцип местного самоуправления всегда означает передачу тех или иных административных полномочий, имеющих чисто местное значение, ведение органов, избираемых непосредственно населением данной территориальной единицы. В демократических государствах относительно роли органов местного самоуправления действует доктрина управленческой самостоятельности муниципальных властей.

Таким образом, как свидетельствует зарубежный опыт, одной из основных тенденций развития местной власти является стремление к органическому сочетанию самоуправления с его автономией, самостоятельностью и государственным управлением на местном уровне, позволяющего усилить государственные начала в местном управлении, обеспечивая тем самым реализацию и защиту общенациональных интересов.

Финансовые основания деятельности местного самоуправления

Организационной основой деятельности органов местного самоуправления в развитых странах является субсидиарность. На ее основе осуществляется разделение компетенций между органами управления различных уровней. Она означает широкую децентрализацию, когда верхние этажи власти берут на себя выполнение только тех задач, которые не могут быть решены в полном объеме на более низком уровне. Этот принцип давно стал основополагающим в западных демократиях и на уровне отдельных стран, и на уровне Европейского сообщества в целом [135, С. 93].

При определении финансовых взаимоотношений

центрального правительства и органов местного самоуправления в большинстве стран принят принцип финансовой автономии местных самоуправляющихся единиц. Это означает, что муниципальные образования являются независимыми в финансовом отношении, но они не могут расходовать больше средств, чем это позволяет местный бюджет. При определенных условиях, когда муниципальное образование оказывается не в состоянии управлять своими финансами, государство обычно предоставляет ему дополнительные субсидии, гарантирующие платежеспособность муниципального образования.

Местные бюджеты действуют на территории административных единиц, имеющих, как правило, выборные органы. В Великобритании местные бюджеты имеют графства, округа и города; в Германии – общины и города; во Франции – департаменты и коммуны; в Италии, Бельгии, Швеции – провинции, ландстинги, городские и сельские коммуны и общины; в США – графства, общины [91]. По мере изменения и усложнения роли, которую исполняли в обществе местные органы власти, изменялись значение и соотношение источников финансирования их деятельности, поскольку для успешного решения поставленных задач в интересах своих граждан органам местного самоуправления необходима достаточно прочная финансовая база.

Составление и утверждение бюджета является прерогативой местного представительного органа, который, таким образом, реализует свои полномочия в финансовой сфере и может определить общую финансово-экономическую политику. Проект бюджета обычно готовит исполнительный орган муниципалитета с учетом возможного роста затрат на непредвиденные

расходы. Помимо ежегодного бюджета обычно готовится и долгосрочный бюджет, рассчитанный на несколько лет, и несколько дополнений к нему, содержащих информацию о расходах на содержание кадров, капитальные затраты, ссуды и т.д.

Бюджет органов местного самоуправления складывается из их собственных доходов и дотаций из государственного бюджета. Первые – это местные источники: налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Вторые – центральные источники: субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами), как общие – субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов, так и специальные, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство. Практика показывает, что различные виды бюджетных доходов по-разному влияют на самостоятельность территориальных властей. В порядке снижения бюджетной самостоятельности их можно распределить таким образом: налоги; неналоговые доходы; разделенные налоги; межбюджетная помощь общего характера; целевая межбюджетная помощь [149, С. 33].

Материальную основу местного самоуправления составляют его доходы. Основным источником доходов местного управления являются налоги и различные сборы с населения. Различаются две группы местных налогов: это собственные налоги, которые действуют в рамках данной административной единицы и в полном объеме поступают в ее бюджет, распределение и контроль над ними полностью осуществляют местные власти; и общие налоги, перераспределяемые через центральный бюджет в пользу местных органов власти.

Ставки этих налогов устанавливаются государством и не могут быть изменены решениями на местах. Примером могут служить отчисления от подоходного налога в Германии, США, Франции и других странах [49].

Муниципальные власти имеют право устанавливать свои собственные налоги на недвижимость, доходы с капитала, строительство, туристическую деятельность, рекламную деятельность, на владельцев собак и т.д. Они устанавливаются и взимаются муниципалитетами под контролем центральных органов. Большинство местных налогов установлено в соответствии с законами о муниципалитетах. Запрещается муниципалитетам вводить не предусмотренные законом налоги.

К наиболее значимым налогам обычно относятся поимущественный налог, и в первую очередь налог на недвижимость. Налог на имущество в 19 высокоразвитых странах обеспечивает более четверти доходов местных бюджетов. В Австралии, США, Канаде налог на имущество обеспечивает от 70 до почти 100% налоговых доходов местных бюджетов [83].

Муниципалитеты устанавливают и другие местные налоги, например школьный, косвенные налоги на товары широкого потребления, как исключение – подоходный налог. Большое значение имеют для доходов муниципалитетов местные источники доходов, такие, как компенсации за предоставленные услуги муниципалитетам. Немалое значение для муниципальных финансов могут иметь компенсации за услуги, оказываемые местными органами (платежи за канализацию, парковку, выдачу лицензий, благоустройство улиц, пользование спортивными

сооружениями, учреждениями культуры, общественным транспортом и т. п.). Определенную часть неналоговых поступлений составляют штрафы, налагаемые местными властями. В Германии, например, наиболее распространенными являются штрафы за загрязнение окружающей среды, нарушение правил уличной торговли и уличного движения. К числу местных муниципальных доходов относятся пошлины за пользование спортивными сооружениями, плата за право пользования музеями, плата за предоставленный сервис и т.д.

Следует иметь в виду, что доля налоговых поступлений в общей доходной части местных бюджетов существенно колеблется по странам и континентам. В США на долю местных налогов на рубеже столетий приходилось в структуре ресурсов местных бюджетов более 60%: в Японии, Франции, Дании – 40–45%, в Бельгии, Великобритании – около 30%, в ФРГ – чуть больше 20%, а в Италии, Ирландии, Нидерландах – на уровне 6–10%. Отметим множественность местных налогов. В Японии, Италии их больше 30, во Франции – свыше 50, а в Бельгии – около 100. Разумеется, есть и исключения. В Великобритании, к примеру, местные бюджеты финансируются лишь за счет двух налогов [91].

Доходы органов местного управления, несмотря на рост местных налогов, недостаточны для покрытия муниципальных расходов, особенно строительных работ. Широкое распространение получила практика выделения муниципалитетам правительственных субсидий. В различных странах они, как правило, составляют от 15 до 50–60% доходов местных бюджетов. В США в настоящее время штатами покрывается треть всех расходов местных органов,

во Франции – 30–35%, в ФРГ, Японии, Дании – 40–45%, в Канаде и Бельгии – 50%. В Италии, Великобритании и Швеции местные бюджеты получают за счет перераспределения средств из государственного бюджета до 60–80% своих доходов. Это порождает зависимость муниципального управления от центрального правительства, причем не только в финансовых, но и в политических вопросах [135, С. 94].

Государственные трансферты в пользу местных органов власти предоставляются через перераспределение налоговых поступлений (например, система налогового выравнивания в Германии), специальные целевые субсидии (субвенции) и субсидии-дотации общего назначения. Их виды и целевое назначение весьма разнообразны. В США насчитывается более 200 видов субсидий, в Италии – свыше 100, в Великобритании – примерно 50. Целевые субсидии выделяются обычно под определенные программы и проекты, оставляя очень узкое поле для собственной инициативы. Например, из более 40% выделенных федеральным и провинциальными правительствами Канады субсидий только 10% органы местного самоуправления могут использовать по собственному усмотрению, остальная часть носит целевой характер и направляется или для финансирования общих программ социального обеспечения, или на нужды среднего школьного образования и здравоохранения [4, С. 347–349].

Субвенции преобладают в США, Италии, Германии, где используются на финансирование полиции, исправительных учреждений, экономической и социальной инфраструктур. В Скандинавских странах они используются в основном на программы в области

образования и здравоохранения. Муниципалитеты, стремящиеся к большей финансовой самостоятельности и независимости от государственных органов, используют субсидии общего назначения (дотации). Они даются в основном для покрытия дефицита местного бюджета и содержат меньшее количество ограничений. Подобная система преобладает во Франции, Великобритании, распространена в Бельгии, Германии и других странах [73, С. 309–312].

Еще одним источником финансирования местных бюджетов являются займы. Органы местного самоуправления получают займы у финансовых корпораций, выплачивая им в качестве процентов по займам значительную часть своих доходов. К 1980-м годов их роль была весьма ограниченной, но затем произошел значительный рост различных видов займов, осуществляемый местными властями. Процентная ставка по займам устанавливается местными органами власти с учетом уровня процента на рынке ссудных капиталов в момент выпуска, срока займа, состояния финансов местной администрации. В ряде стран займы предоставляются местным органам власти специальными государственными кредитными учреждениями из средств государственного бюджета. Кроме того, чтобы решить проблему нехватки финансовых средств, местные органы власти западных стран в последние десятилетия участвуют в операциях на свободном рынке капиталов. Банковский сектор в странах ЕС дает от 5 до 15% финансовых ресурсов местным бюджетам [155].

Расходная часть местных бюджетов по своему целевому назначению делится на капитальные (капиталовложения) и текущие (то есть расходуемые на покрытие текущих расходов) расходы. Часть расходов

бюджета также идет на покрытие долговых обязательств. Величина расходов свидетельствует о роли муниципалитетов в экономической и социальной жизни страны. В зависимости от доли расходов в ВВП государства Европейского Союза можно разделить на три группы. К первой относятся те государства, в которых расходы местных бюджетов составляют от 20 до 30% (Дания, Скандинавские страны). Вторая группа объединяет страны, в которых расходы местных бюджетов составляют от 14 до 20% (Великобритания, Италия, Нидерланды). Третья группа – Германия, Франция, страны Пиренейского полуострова, Бельгия – имеют эту долю менее 10% ВВП [135, С. 94–96].

Действующими законами о муниципалитетах обычно предусмотрен перечень обязательных расходов, которые должно нести муниципальное образование и которые поэтому должны включаться в расходную часть местного бюджета. В этот перечень обычно входят расходы на образование, жалование представителям исполнительной власти, расходы на эксплуатацию дорог, расходы на содержание пожарной, полицейской, медицинской и других служб, проценты и выплаты по ссудам, эпизодические расходы. Исходным ориентиром при составлении ежегодного и перспективного бюджетов является текущая политика и экономическое положение как страны в целом, так и конкретного муниципального сообщества. При этом должен учитываться возможный рост цен и повышение заработной платы, а также рост или сокращение численности населения. Любые другие непредвиденные расходы проходят, как правило, по статье эпизодических расходов.

Для большинства стран характерны следующие тенденции в финансовой системе местного

самоуправления:

– рост бюджетных объектов, в том числе расходных статей;

– стремление к сбалансированности доходной и расходной частей бюджета; в ряде стран вообще не допускается бюджетный дефицит (например, в Канаде, Франции, ФРГ);

– увеличение сумм, поступающих в местные бюджеты в виде субсидий, дотаций, кредитов из государственных и региональных бюджетов;

– расширение финансовой поддержки местного предпринимательства и использование внешних источников финансирования [4].

В местных бюджетах в первую очередь отражаются уровень развития местных производительных сил и их перспективы, состояние социальной сферы, благосостояние граждан, а также расходы на решение задач, стоящих перед местными территориями, доходы, которые могут быть использованы для финансирования программ по решению этих задач. Находят отражение и политические решения, которые принимаются на уровне вышестоящих управленческих структур.

Формирование органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления состоят из выборных муниципальных советов (или собраний) и исполнительного аппарата. Общий порядок формирования муниципальных советов и исполнительных органов регулируется специальными избирательными законами и законами о муниципалитетах. В федеративных государствах издание законов о выборах в органы местного самоуправления находится в компетенции субъектов федерации.

В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право обычно устанавливается в рамках 18–25 лет. Одновременно устанавливается и целый ряд цензовых требований – ценз оседлости, несовместимость занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, в суде и т.д.

Порядок выдвижения кандидатов, формирования избирательных округов и определения результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например в США, отличается большим разнообразием. Распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. В США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (праймериз). Существует три вида избирательных округов по выборам в муниципальные советы: одномандатные, многомандатные и, наконец, территория муниципалитета может составлять один многомандатный избирательный округ. Наиболее распространены многомандатные избирательные округа. В Великобритании, например, члены советов графств избираются по одномандатным избирательным округам, а округов – по одномандатным или многомандатным избирательным округам. В США и в некоторых других странах выборы во многие муниципалитеты проводятся на непартийной основе: все кандидаты баллотируются как «независимые» и партийные фракции в муниципальных советах

формально отсутствуют. Для определения итогов выборов используются различные варианты мажоритарной и пропорциональной системы, причем заметно стремление к мажоритарным системам.

Во Франции в коммунах используются два порядка избрания членов муниципальных советов в зависимости от численности населения коммуны. В коммунах с населением менее 3500 жителей выборы проводятся по мажоритарной системе в два тура. В коммунах с численностью населения 3500 и более жителей сочетаются мажоритарная и пропорциональная системы. Если в первом туре голосования за список кандидатов подано абсолютное большинство голосов, он получает половину мест; вторая половина мест распределяется пропорционально числу полученных голосов между всеми оставшимися списками, включая список большинства. Если в первом туре не получено абсолютного большинства голосов, проводится второй тур голосования. Генеральные советы департаментов избираются в пределах своего избирательного округа – кантона по мажоритарной системе в два тура голосования. Региональные советы – избираются на основе всеобщего и прямого избирательного права по списку в один тур по системе пропорционального представительства. Каждый департамент региона выступает в качестве самостоятельного избирательного округа, в котором выставляются списки кандидатов от разных партий. Каждый из этих списков получает представительство в региональном совете, если число поданных за список голосов превысит 5% от общего числа голосующих.

Следует отметить, что из принципа выборности муниципальных советов законодательство делает немало исключений, особенно в отношении

формирования региональных органов. В США, например, советы графств нередко состоят из представителей нижестоящих властей.

В выборах муниципалитетов в Великобритании могут участвовать все британские граждане, живущие в стране и достигшие 18 лет. Кандидатом в депутаты может выдвигаться каждый гражданин, достигший 21 года и проживающий на территории данного муниципалитета, работающий там или имеющий, либо арендующий там не менее года землю, предприятия, дом, квартиру [105, С. 230].

Порядок выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления предусматривает различные способы реализации этих субъективных прав избирателей – чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом количества жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав, в поддержку кандидата на должность члена муниципального совета. Кандидаты в муниципальные органы могут баллотироваться по партийным спискам, опираясь на поддержку определенной политической партии, или выступать как независимые кандидаты. Выборы осуществляются как по одномандатным, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. Мажоритарная система может предполагать и проведение выборов в два тура. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказаниями избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами [131, С. 138–139].

Муниципальные советы избираются на различные сроки. В США органы местного самоуправления в зависимости от уровня избираются на 2–4 года, в Великобритании – на 4 года. В ряде кантонов Швейцарии срок составляет 3–4 года; в Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, ФРГ (ряд земель) – 4 года; в Ирландии, Турции, Италии, на Кипре – 5 лет; в ряде земель ФРГ, Австрии – 5–6 лет; в Бельгии, Франции, Люксембурге – 6 лет [73, С. 301].

По-разному регулируется вопрос о совмещении депутатских мандатов: от разрешения совмещать сразу несколько мандатов (в Дании – на местном, региональном и парламентском уровне), а также системы двойного мандата на местном и региональном уровне (Норвегия, Швеция, Дания, Великобритания, Ирландия, Голландия, ФРГ), до одного депутатского мандата (Австрия, Бельгия, Франция). Австрия в виде исключения допускает совмещение мандата самого нижнего уровня с наиболее верхним (парламентским). В Италии не допускается совмещение мандатов на одном уровне (региональном, провинциальном или муниципальном), а также с мандатом члена парламента. В Люксембурге член местного органа самоуправления может одновременно быть членом национального парламента и Европарламента [155].

По структуре органы местного самоуправления, как правило, однопалатные. Двухпалатное построение этих органов чрезвычайно редко (муниципальный совет Нью-Йорка, например). Структура муниципального органа, как и его численный состав, определяется размерами территории и численностью населения.

Решения органов местного самоуправления могут быть оспорены в судебном порядке. Законодательством

ряда стран (например, Италии) предусмотрена возможность роспуска местных выборных органов.

Системы местного самоуправления

Под системой органов местного самоуправления понимается единство сформированных по воле жителей, наделенных законом и уставом муниципального образования и собственной компетенцией представительных и исполнительных органов.

Системы местного самоуправления в современных зарубежных государствах строятся на основе административно-территориального деления страны. Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. Двухзвенная структура административно-территориального деления (Дания, Коста-Рика и др.) и трехзвенная (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. Четырехзвенная и пятизвенная системы административно-территориального деления встречаются значительно реже [73, С. 296]. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц.

Органы местного самоуправления различаются и по степени централизации взаимоотношений с вышестоящими органами. Одна система местного самоуправления построена на принципах прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим (Италия, Франция, ФРГ). Наряду с этим ряд стран придерживаются откровенно автономной системы, при которой прямое подчинение по вертикали юридически

отсутствует, а если на практике осуществляется, то в очень ограниченной форме (США, Великобритания).

Во втором случае органы местного самоуправления обладают довольно большой самостоятельностью по отношению к вышестоящим органам. В этом случае установленная и достаточно широкая система выборности этих органов. В некоторых странах прямая система соподчиненности осуществляется путем так называемой «координации» деятельности нижестоящих органов (Япония) [62, С. 16–18].

Структура органов местного самоуправления достаточно разнообразна. Во многих крупных городах региональный и низовой уровни управления совмещаются. К примеру, Париж одновременно является и коммуной (низовой единицей местного самоуправления), и департаментом (региональной единицей). Делами обоих образований руководит один и тот же орган – Совет Парижа. Аналогичным образом осуществляют функции городских и региональных собраний представительные органы скандинавских столиц – Стокгольма, Осло и Хельсинки. В федеративных же государствах крупнейшие города зачастую совмещают полномочия субъекта федерации и местного самоуправления (таковы Берлин, Бремен, Гамбург, Вена). Общинный совет Вены, например, состоящий из 100 членов, избираемых сроком на пять лет, одновременно является ландтагом земли (т. е. парламентом субъекта федерации) и городским советом. Крупные города обычно делятся на меньшие территориальные единицы (округа, районы и т. п.), где функционируют свои собственные органы самоуправления. В таких городах (Париж, Брюссель, Вена, Торонто) имеется, как правило, два уровня самоуправления: общегородской и районный [148; 155].

Для большинства государств характерна унифицированная система местного самоуправления, когда все низовые территориальные единицы управляются по единому образцу. Все общины, как городские, так и сельские, независимо от размера территории и численности населения пользуются правами муниципалитета – опять-таки равными. В странах англосаксонской системы права муниципалитеты, как правило, создаются только в городах, в то время как для сельского самоуправления используются иные организационные ячейки.

Структурно органы местного самоуправления можно рассматривать и с точки зрения разделения на выборные и исполнительные органы управления. При общих демократических нормах функционирования конкретные нормативные основания формирования представительных органов местного самоуправления в развитых странах достаточно различны. Представительные органы среднего звена могут формироваться и косвенным путем. Так, в Венгрии члены областных советов избираются на собраниях делегатов сельских и городских представительных органов. В Тунисе же, например, региональные советы состоят из представителей регионов в национальном парламенте, президентов муниципалитетов региона, президентов сельских советов. Возглавляются такие советы назначаемыми сверху губернаторами. В однородных региональных единицах некоторых стран могут формироваться различные типы представительных органов [4, С. 331].

На низовом уровне главным действующим лицом местного самоуправления является самоуправляющаяся община или муниципалитет, т. е. орган местного самоуправления, обладающий статусом юридического

лица. Представительный орган местного самоуправления обычно избирается населением соответствующей административно-территориальной единицы путем прямых выборов. От числа жителей зависит и количественный состав местного совета. Для местного управления стран в целом характерен небольшой численный состав муниципальных советов. В США в эти советы избирается от 5 до 22 человек (в большинстве городов от 5 до 9) и, как исключение, – до 50 человек; в коммунах Франции – обычно от 9 до 69 (в Париже – 163, Марселе – 101, Лионе – 73); в Италии – от 15 до 80; в ФРГ – от 5 до 80 человек; в Великобритании – до 70–75; в Японии – от 12 до 100, а в муниципальные советы Токио и префектур – до 120 советников. Советы городов с населением от 250 тыс. до 500 тыс. жителей в среднем насчитывают 10 человек; от 500 тыс. до 1 млн. жителей – 13 человек; более 1 млн. жителей – 22 человека. В Бразилии муниципальные советы могут насчитывать до 55 членов. Характерно, что в результате муниципальной реформы в Великобритании число советников в графствах и округах уменьшилось примерно на 11,6 тыс., примерно на одну треть [4, С. 333–334].

Основной формой работы муниципальных советов являются заседания, проводимые в сессионном порядке. В низовых административно-территориальных единицах они созываются, как правило, чаще, чем в вышестоящих. Во Франции и Японии муниципалитеты собираются на очередные сессии 4 раза в год, а генеральные советы французских департаментов – дважды в год. Во Франции сессия муниципального совета коммуны, посвященная принятию бюджета, длится 6 недель, прочие – до 30 дней; в Японии продолжительность сессий – не более недели. В Италии

муниципальные советы должны собираться не реже двух раз в год. В Великобритании муниципальные советы графств собираются на очередные заседания ежеквартально, а другие советы – ежемесячно. В США заседания советов созываются еженедельно, раз в две недели или ежемесячно. Инициатива созыва внеочередных заседаний муниципальных советов, как правило, принадлежит мэру, группе советников (одной пятой, одной трети и более), а в странах, где надзор за муниципалитетами осуществляют агенты центрального правительства, – префектам, губернаторам и чиновникам. Следует отметить, что активность рядовых членов муниципальных советов нередко ограничивается различными запретами. В Японии советники не вправе вносить в совет проекты финансовых актов; проект решения может быть внесен советниками лишь в том случае, если он подписан не менее одной восьмой членов совета. Кроме очередных, могут созываться и внеочередные (чрезвычайные) сессии. Заседания советов обычно носят открытый характер, но муниципалитет может принять решение о проведении закрытого заседания [62].

Занимаясь повседневными делами, представительные органы местного управления могут образовывать комитеты и комиссии – постоянные или временные, которые создаются по мере необходимости для решения или изучения какой-либо конкретной проблемы и распускаются после выполнения своей задачи. Обязательные комитеты назначаются в соответствии с требованиями законодательства той или иной страны. Шведские муниципалитеты, например, должны формировать комитеты по образованию, окружающей среде и охране здоровья, строительству, а также комитет по выборам и комитет социального

благополучия.

Законодательство зачастую не устанавливает принципа сохранения заработной платы за членами муниципальных органов на время исполнения ими своих функций. Лица, избранные в состав муниципальных советов, ведут работу бесплатно (например, в ФРГ) или получают вознаграждение от муниципальных советов. Оплата муниципальных советников в виде ежегодных выплат определенной суммы или платы за посещение заседаний совета предусмотрена в Японии, США и Великобритании. Во Франции муниципальный совет может (но не обязан) установить своим членам определенную плату [148].

В большинстве рассматриваемых стран муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления. В Германии, Японии, Франции, Италии исполнительные органы местного самоуправления занимают двойственное положение: с одной стороны, они решают повседневные проблемы коммуны или муниципалитета, а с другой – выступают низовым звеном исполнительной вертикали власти, ответственным за реализацию поступивших сверху указаний. Исполнительный аппарат состоит из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.п.).

Существует несколько способов формирования исполнительных органов на местах. Они могут избираться советом или населением, назначаться вышестоящими властями, а также образовываться с использованием различных комбинаций избрания и назначения (часть должностных лиц назначается, а

часть избирается).

Зачастую происходит присвоение функций муниципальных советов исполнительными органами. В некоторых странах (например, в ФРГ) советы правомочны делегировать свои полномочия исполнительным органам. Нередко функции муниципальных советов сводятся к механическому одобрению проектов, подготовленных чиновниками. Действительно, многие важные решения вырабатываются и проводятся в жизнь даже без ведома муниципальных советников.

Полномочия местного самоуправления

Законодательство относит к ведению органов местного самоуправления дела, связанные главным образом со сферой обслуживания и охраной порядка. С конца XIX в. объем деятельности этих органов вырос в основном за счет расширения их функций в области просвещения, дорожного строительства и частично жилищно-коммунального хозяйства. Полномочия органов местного управления обычно устанавливаются специальными законами о местном управлении и законами, регулирующими отдельные отрасли государственного управления (просвещение, здравоохранение и т.п.). В федеративных государствах определение прав и обязанностей муниципалитетов относится к ведению законодательных органов субъектов федерации. В некоторых странах, например в Великобритании, Канаде, муниципальные органы могут обращаться в парламент с просьбами об издании законоположений (так называемых частных биллей), устанавливающих для них какие-либо дополнительные полномочия и льготы. В США часть городов и незначительное число графств имеют особые хартии

самоуправления (home rule), которыми регулируются структура и компетенция их муниципальных органов. Эти хартии утверждаются законодательным органом штата или принимаются на основе разработанной штатом модели. В современных условиях распространенным явлением становится регулирование полномочий органов местного управления не парламентскими актами, а правительственными постановлениями, инструкциями министерств [73].

Законодательство нередко подразделяет полномочия муниципальных органов на обязательные и необязательные. К первым относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение. Муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, обеспечивать санитарное состояние населенных пунктов, противопожарную службу, содержать школы. Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями (США, Великобритания, ФРГ, Япония). Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей. Это прежде всего услуги для населения: создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, организация муниципального транспорта, газо- и электроснабжения, муниципальных больниц, библиотек, театров [73, С. 306–308].

Органы местного самоуправления не должны решать политические вопросы, поскольку решение политических вопросов затрагивает интересы всего государства, и, следовательно, не может иметь чисто местное значение. Это, конечно, не означает, что органы местного самоуправления не подвержены политическому влиянию. Смысл концепции

«муниципалитеты – вне политики» преследует цель четко разделить компетенцию региональных и центральных органов, не допустить вмешательства региональных органов в решение общегосударственных вопросов [73, С. 295–296].

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями. Регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей в области местного хозяйства и обслуживания населения в основном состоит в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных предприятий, торговлю спиртными напитками, занятия различными промыслами и т.п., в установлении правил торговли, застройки, благоустройства, в планировке застройки населенных пунктов (выделение участков под жилищное, промышленное строительство, зеленых зон), в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства.

В области охраны порядка к ведению муниципальных органов относится установление правил поведения в общественных местах, противопожарный и санитарный надзор. В ряде стран, например в США, Канаде, Франции, муниципалитеты имеют собственную полицию. По вопросам, не урегулированным вышестоящими властями, муниципалитеты могут издавать нормативные акты, как правило, подлежащие утверждению центральных органов или их агентств на местах. Многие из полномочий, отнесенных к сфере местного управления, принадлежат лишь крупным муниципалитетам – муниципалитетам провинций, больших городов и т.п.

Компетенция муниципальных органов низовых звеньев (сельских общин, небольших городов) незначительна.

Под непосредственным управлением муниципальных органов находятся составляющие муниципальную собственность предприятия, главным образом в сфере коммунального хозяйства и бытового обслуживания, и некоторая часть жилищного фонда, а также школы, муниципальные библиотеки, парки, благотворительные учреждения. В ряде стран муниципалитеты ведают учреждениями здравоохранения, выплатой пособий по безработице и пенсий. В отдельных случаях муниципалитеты владеют промышленными предприятиями, в том числе и на паях с частными компаниями (например, в ФРГ, Австрии).

Многие из указанных видов муниципальной деятельности связаны с повседневными нуждами населения. Однако государством эти функции ограничиваются. В Великобритании далеко не каждый муниципалитет владеет коммунальными службами. Во Франции владение городским транспортом, рынками, осветительной сетью является необязательным для муниципалитетов [101].

Местное самоуправление и государственная администрация

Важной детерминантой эффективности местного самоуправления являются формы его взаимодействия с государственной администрацией. Несмотря на независимость местного самоуправления, во многих странах считается, что органы местного самоуправления составляют элемент государственной организации. Органы муниципального управления с их аппаратом стали к настоящему времени одним из крупнейших звеньев государственной организации

развитых стран. В США на муниципальной службе находится более 55% от общего числа служащих [98].

Органы местного самоуправления в силу их выборности и официальной роли представителей местного населения составляют часть представительной системы. Их деятельность в экономической и социальной сферах имеет немалое значение для населения. В организации муниципальных органов бюрократические начала проявляются не столь резко, как в других звеньях государственного аппарата. Все эти качества делают выборное местное управление одним из устоев демократии.

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное регулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем над законностью их действий. Однако централистские тенденции в государственной жизни обусловили сильную зависимость муниципалитетов от правительства и всего бюрократического аппарата исполнительной власти.

Конкретные комбинации различных форм администрации на местах государственного управления и самоуправления определяются историческими, географическими и иными особенностями страны. Для местного самоуправления стран континентальной Европы (и других стран, заимствовавших этот опыт) характерна активная роль назначаемых сверху представителей государственной администрации на местах. В одних государствах такие чиновники направляются во все без исключения административно-территориальные единицы, как, скажем, во многих развивающихся странах. В других странах

представитель центральной власти направляется только в достаточно крупные территориальные образования, как правило, в административно-территориальные единицы среднего звена (государства континентальной Европы). Иногда деятельность органов местного самоуправления поставлена под прямой контроль специальных государственных органов. Чаще всего они подконтрольны органам министерства внутренних дел, в других странах может создаваться даже специальное подразделение в составе правительства (министерство по делам местного самоуправления) [4].

В ряде стран (Франция, Италия и другие) в административно-территориальные единицы назначаются полномочные представители правительства, которые осуществляют административный надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов, что ставит эти органы под постоянный контроль со стороны центральных властей.

В Италии, например, представителем центра в области является правительственный комиссар. Он имеет резиденцию в областной столице, руководит деятельностью чиновников государственной администрации и координирует ее с работой областных органов власти и управления. Тем же занимаются префекты во Франции, Греции, Румынии, губернаторы в Швеции, Испании [155].

В Германии большинство земель делятся на округа, находящиеся под прямым контролем правительств земель. Во главе округа стоит правительственный президент, непосредственно подчиненный министру внутренних дел земли и обладающий определенными контрольными полномочиями в отношении органов коммунального управления.

В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония) этот надзор осуществляется центральным правительством. В Англии муниципальными органами ведают министерство охраны окружающей среды, во Франции и Италии – министерство внутренних дел, в Японии – министерство по делам местного самоуправления. Определенные надзорные функции в отношении муниципалитетов выполняют и другие министерства и центральные ведомства, в первую очередь министерства финансов. В федеративных государствах муниципалитетами ведают, как правило, правительства субъектов федерации. Например, в США контроль осуществляют по отраслям департаменты и другие административные органы штатов, в ФРГ – правительственный аппарат земель.

В ряде государств, например в Италии, Японии, надзор за муниципальными органами в пределах крупных административно-территориальных единиц возлагается на специальных агентов центрального правительства, которые занимают ключевые позиции в местном управлении. Они наблюдают за всей деятельностью муниципальных органов, нередко подменяют их, могут применять к муниципалитетам карательные санкции, ведают вопросами местного управления, изъятыми из компетенции муниципальных органов [53].

В некоторых странах, например в скандинавских, в Великобритании и др., контроль над законностью финансовой и иной деятельности органов местного управления осуществляют специальные относительно независимые контролеры-омбудсмены, возбуждающие вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное осуществление

финансово-бюджетных и иных полномочий.

Основными направлениями вмешательства правительства в дела муниципалитета являются: 1) прямое регулирование муниципальной деятельности; 2) контроль над работой муниципальных органов; 3) обеспечение финансовой зависимости муниципального управления от правительства.

В последние двадцать лет в большинстве демократических стран административная опека фактически уступила место так называемому административному контролю, в рамках которого решения местных органов по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь в судебном порядке, однако элементы административной опеки сохраняются в обязательных и делегированных полномочиях [4, С. 349–351].

Законодательством предусмотрены различные формы ответственности местного самоуправления. За ненадлежащее выполнение местными органами своих функций законодательство субъектов федерации обычно предусматривает применение конкретных санкций: отстранение от должности глав местной администрации, а также отдельных муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передачу тех или иных полномочий муниципальных органов правительственным агентам на местах и т.д. Наиболее радикальной мерой является роспуск местных советов, предусматриваемый, в частности, законодательством Австралии, Индии, Мексики, некоторых земель Германии [101].

Достаточно жесткий судебный контроль над деятельностью органов местного самоуправления, законностью принимаемых ими решений характерен для стран англосаксонского права. Суды, однако, не

могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. Соответствующая просьба (жалоба) должна поступить в суд от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (либо бездействием) местных властей.

4.2. Системы самоуправления в развитых странах

Англия

Местные органы власти в Великобритании осуществляют свои полномочия в пределах, определенных парламентом или по поручению парламента правительством. В этом суть доктрины *inter vires* – ключевой для местного самоуправления в Великобритании. Таким образом, каждая территориальная единица имеет свою компетенцию, определяемую законодательно.

На всех уровнях административно-территориального деления Соединенного Королевства местная власть представлена органами местного самоуправления. Самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется советами, избираемыми населением. Исключение составляют графства Северной Ирландии и «столичные» графства Англии, а также Большой Лондон.

При отсутствии писаной Конституции местная власть не имеет никаких самостоятельных прав и является творением принятых парламентом законов. Нет ни одного писаного конституционного предостережения относительно статуса и прав органов местного самоуправления, как нет и ни одной формулировки, которая бы определяла их роль в пределах местных сообществ. Хотя раньше считалось,

что местная власть, поскольку она избиралась народом, имеет неопровержимое право определять политику в пределах своей юрисдикции, на практике оно постепенно терялось. На протяжении последних двух десятилетий автономия органов местного самоуправления все больше размывалась, и они постепенно превращаются в административные органы центрального правительства [160, С. 19]. Как справедливо отмечают российские исследователи В.Б. Евдокимов и Я.Ю. Старцев, «теоретически местное самоуправление в стране может быть ликвидировано обычным актом Парламента» [37, С. 62].

Британия имеет два главных типа структур самоуправления – муниципальную и немунципальную. Немунципальные зоны действуют в двухъярусной системе графств и районов. Муниципальные зоны реорганизованы из двухъярусной системы в унифицированную систему районов или графств; в случаях, когда соответствующей единицей управления избирались районы, они имели прямые отношения с центральным правительством, а не опосредствованные – через правительства графств. Во всех случаях органы местного самоуправления руководствуются советами, избранными на местах. Хотя такие самостоятельные образования называются муниципальными «корпорациями», не существует ни одного положения о централизованной исполнительной власти в лице, скажем, мэра. Вместо этого советы разделены на комитеты, которые принимают основные решения по вопросам местного управления и заключают с органами власти соглашения о предоставлении услуг. Все британские немунципальные графства отвечают за образование, социальные услуги, автодороги и транспорт, пожарную

охрану, установление и соблюдение торговых стандартов, удаление мусора, планирование в отрасли строительства и охрану порядка. Немунципальные районы отвечают за жилищное строительство, здравоохранение в аспекте окружающей среды, сбор мусора и регуляцию застройки. Муниципальные органы местного самоуправления ответственны за все эти услуги, поскольку они являются унифицированными единицами [149, С. 16–17].

Местное самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется в основном по сходной схеме. Население избирает местный совет (в небольших по численности поселениях его заменяет сходка). Члены советов (советники) работают на непостоянной основе. Основная форма работы совета – сессия. Совет избирает из своего состава председателя (в городах он именуется мэром). Исполнительные функции выполняют сформированные советом и состоящие из советников и других лиц комитеты [108, С. 410]. Нет советов в графствах Северной Ирландии и шести мегаполисах Великобритании, т. е. в крупных городах.

Англия разделена на 39 графств, городские районы не входят в их состав, а являются самостоятельными административными единицами и разделены на округа. Управляют ими Советы графств, численность которых варьируется от 60 до 100 человек, избираемых на четырехлетний период, и районные Советы (50–80 человек), образованные, в том числе в городских районах, как Советы городов-графств. Другой уровень властей образуют сельские приходы (их более 10 тыс.), которые практически не были затронуты реорганизацией системы управления. В Уэльсе

структура властей напоминает английскую [135, С. 71–72].

Законодательство определяет компетенцию органов местного самоуправления каждого уровня административно-территориального деления. Советы графств занимаются вопросами: а) транспортного развития; б) дорожного движения; в) охраны порядка (полиция); г) образования; д) социального обслуживания; е) пожарной безопасности. К компетенции советов округов относятся: а) здравоохранение; б) местное планирование; в) жилищное строительство.

Советы приходов или общие собрания избирателей (в тех приходах, где население насчитывает менее 150 избирателей, советы не могут создаваться по закону) решают все те вопросы, которые не входят в компетенцию высшестоящих советов [38].

Советы графств исполняют обязательные и разрешительные функции, которые в соответствии с законом подразделяются на три группы. Первая группа функций касается вопросов стратегического планирования (разработка структурных планов, планов развития управляемых территорий). Сюда же относится управление системой дорожного движения, общественного транспорта, службой пожарной охраны, руководство полицией, деятельность по защите интересов покупателя. Ко второй группе функций относится деятельность, которая охватывает сферы, которые требуют особого внимания, – начальные и средние школы, специализированные школы для умственно отсталых детей и инвалидов. Функции органов образования на территориях, не относящихся к городским, берут на себя Советы графств. Они управляют деятельностью библиотек, выступают как

органы социального обеспечения. Третья группа охватывает услуги, предоставляемые исключительно на местном уровне, и часть услуг общего характера – организация музеев, зон отдыха и т.п. Вопросы здравоохранения, снабжения газом, электричеством, водой и пр. находятся в ведении общегосударственного органа, специально создаваемого центральным правительством [4, С. 404–405].

Нижний уровень органов местного самоуправления в Англии строится по районному принципу и включает 364 районные Совета, из которых 36 приходятся на городские районы, и 32 – на город-графство Лондон. Районные Советы решают вопросы обеспечения всего комплекса услуг управляемой ими территории [83]. Сельские приходы, возглавляемые приходскими Советами, – самая старая единица местного управления Англии. В их функции входит развитие промысловых работ, обеспечение услуг для отдыха, спорта и туризма, содержание кладбищ, освещение. Система управления Лондона и прилегающих районов всегда отличалась от общеанглийской. Большой Лондон состоит из 32 графств и Лондонского Сити. Советы графств – основная единица местного органа власти. Сити является корпорацией, управляемой общим Советом. Советы исполняют исторически сложившиеся обязанности [4, С. 327].

В основе системы местного управления лежит структура «корпоративного управления», строящаяся на взаимозависимости избранных членов Совета и оплачиваемого персонала, формируемого из специалистов. Благодаря такой структуре члены Совета и служащие (специалисты) высших рангов имеют представление обо всей деятельности властей, а не только о состоянии дел на вверенном им участке.

Проводимая в связи с присоединением Великобритании к Европейской хартии о местном самоуправлении реформа местного управления призвана допустить, во-первых, самостоятельное определение системы органов местного управления, во-вторых, создание таких органов там, где раньше таковых не было. На основании «Акта о местном самоуправлении» (1999 г.) и «Закона о местном управлении» (2000 г.) в Великобритании наметились некоторые позитивные тенденции реформирования местного управления, которые выражаются в передаче местным органам широкого круга полномочий, однако правовая незащищенность местных органов от центральной власти сохраняется. Единственным обладателем суверенитета является Британский Парламент; все полномочия публичной власти могут исходить только от Парламента путем делегирования полномочий. Это может означать, что высший орган представительной власти вправе в любой момент вернуть себе или изменить делегированные полномочия. Местные органы власти имеют право предпринимать лишь те действия, которые разрешены им законом (принцип позитивного регулирования деятельности местных органов) [38, С. 12–47]. В Великобритании, в том числе на местах, не создаются государственные органы, предназначенные для надзора за местным самоуправлением. Такой надзор на практике может осуществляться центральными отраслевыми и функциональными ведомствами по их направлениям деятельности [79, С. 434–437].

Германия

Согласно немецкой Конституции в каждой из немецких единиц управления – землях, округах и

обществах – жители должны быть представлены органом, который избирается на общих, свободных, прямых, равных выборах при тайном голосовании. Общины, которые являются основными единицами местного самоуправления в Германии, имеют гарантированное право ведать всеми делами местного сообщества в границах, установленных законом. Объединения общин также имеют гарантированное право на самоуправление в рамках закона. Источники и распределение налоговых поступлений определяются Конституцией. Статус местных органов получает дополнительную поддержку в конституциях земель, которые также предусматривают местное самоуправление. Согласно их местные органы власти наделены общими полномочиями на управление всеми общественными делами на своей территории до тех пор, пока федеральное или земельное законодательство не упразднит их.

Германия имеет четыре основных уровня управления: федеральная власть, 16 земель, округа и общины. Система местного самоуправления, которая развилась в Германии, представляет собой систему регионального подчинения. Решение местных проблем федеральное правительство возлагает на земли, последние – на органы самоуправления. Основной закон не содержит подробных постановлений о местном управлении и самоуправлении. Он указывает, что общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона и под свою ответственность все дела местного сообщества. Каждая земля самостоятельно определяет структуру и полномочия органов местного управления и самоуправления: в общих чертах – в земельных конституциях, а более подробно – в специальных

законах. Система местного управления и самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением земель [149, С. 12].

Система местного управления создается в округах. Она формируется правительственными учреждениями земли, действует по их прямым указаниям и подчиняется им во всей своей деятельности. Органом управления в округе является правительственный президент. Правительственным президентам подчинены главы местной администрации в уездах – ландраты, или уездные директора. Параллельно с ними в уездах существуют и органы местного самоуправления. Там образуются выборные органы, представляющие население уезда.

Структура коммунального самоуправления определяется Положением об общинах, которое принимается в виде земельного закона. Хотя все земли в принципе высказываются за унификацию общинного устройства, на практике сложилась значительная пестрота форм общинного самоуправления. Согласно законодательству ФРГ община является корпорацией публичного права, обладающей правом самоуправления в местных делах. Сфера самоуправления определяется законами земель и охватывает в основном вопросы коммунального хозяйства. Земельные конституции обычно относят к компетенции общин следующие вопросы: управление общинным имуществом и общинными предприятиями; местный транспорт и дорожное строительство; коммунальные услуги; местная полиция и пожарная охрана; местные культурные учреждения; социальные учреждения (дома престарелых); спортивные учреждения (стадионы, бассейны и т. п.) и др. Но какие именно задачи

отдельные общины могут решать самостоятельно, в конституциях детально не определено. Общинные власти функционируют и как исполнительные органы государства, и как самостоятельные политические органы, осуществляющие определенные самоуправленческие задачи [4, С. 444–446].

Сельская крупная община действует через небольшие представительные собрания и Советы; мелкая – через общие собрания. Городская община возглавляется бургомистром, который является одновременно главой администрации и председателем общинного Совета. Бургомистр решает текущие дела, представляет общину вне города. Общинный Совет – орган политического представительства общины. Он управляет ею, но не вмешивается в деятельность бургомистра. Задачи, решаемые общиной, настолько обширны и многоплановые, что общинный Совет не всегда может охватить весь круг проблем. Поэтому создаются муниципальные комиссии и комитеты с консультативными или решающими полномочиями, которые готовят наиболее важные вопросы для решения на общинном Совете или принимают решения сами, что значительно облегчает деятельность общинного Совета. Подобные органы создаются в уездах и районах.

Государство не вмешивается в деятельность органов местного самоуправления, если они не допускают противоправных действий, а лишь осуществляет контролирующие функции. Но если речь идет о делегированных полномочиях, то государственный контроль охватывает также вопросы, решаемые по усмотрению общины, т. е. надзор выходит за рамки правомерности и осуществляется непрерывно, поскольку речь идет о полномочиях, переданных

общине государством, следовательно, о решении государственных задач.

Государство обязано обеспечивать общинам, а также их объединениям получение денежных средств, необходимых для выполнения ими как их собственных, так и возложенных на них государством задач, на основе баланса финансовых затрат. При этом государство предоставляет в распоряжение общин в интересах их независимой публичной деятельности источники доходов, которыми те распоряжаются на принципах собственной ответственности [9, С. 521–526].

Во всех землях самоуправление является достаточно развитым, и в общинах решается свыше 80% вопросов, когда гражданин имеет отношения с властью. Главными функциями самоуправления можно определить:

1. Обеспечение деятельности инфраструктуры. (Жилье, улицы, производственные площадки, вода, вывоз мусора, электричество, газ.)

2. Бытовое обслуживание. (Общественный транспорт, культура, бани, спорт, досуг.)

3. Социальные вопросы. (Социальная защита, интеграция меньшинств, обеспечение участия в общественной жизни, поддержка социального согласия.)

4. Формирование жизненной среды и перспективное планирование. (Планирование развития города или другого населенного пункта, качество жизненной среды, экология, развитие культуры и средств коммуникации.)

5. Общественный порядок. (Пожарная служба, полиция, служба связи, охрана окружающей среды, ЗАГС.)

6. Стабилизация общественной системы. (Социальный буфер между человеком и государством, школа демократии для граждан, административные функции.) [10].

Поскольку правовой статус органов местного самоуправления, порядок их образования и функционирование определяется в первую очередь конституциями и законодательством отдельных земель, структура этих органов и их компетенция существенно отличается в разных землях Германии.

Магистратный тип управления (Гессен – до 1993 г., города в Шлезвиг – Гольштинии и Бремерхафен) характеризуется наличием, кроме совета, еще одного органа, который избирается гражданами, магистрата (правление общины). В состав магистрата входят бургомистр и директора департаментов. Полномочия между советом и магистратом разграничены таким образом, что магистрат выполняет административные функции.

Тип управления с усиленным бургомистром. «Бургомистрат» (Рейнланд-Пфальц, Саарланд, общины Шлезвиг-Гольштинии до 10000 жителей) характеризуется тем, что община имеет два органа – совет и бургомистра. Бургомистр избирается не гражданами, а советом сроком на 10 лет. При этом он является главой администрации общины, председателем совета и имеет в совете право голоса. Муниципальный совет избирает муниципального директора как руководителя исполнительного органа и заведующих отделами. Руководитель администрации является законным представителем общины. Муниципальный совет может отзывать директора, а в отдельных случаях взять на себя полномочие муниципального директора.

Северонемецкий тип самоуправления (Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия). «Северонемецкий совет» сформировался под воздействием англосакского права, характеризуется тем, что все дела общины находятся в компетенции совета – представительского органа. Совет контролирует деятельность главы администрации – директора управы. Председатель совета работает, как правило, на общественных началах, он председательствует на заседаниях совета и выполняет представительские функции. Граждане избирают муниципальный совет, который из своего состава выбирает голову как бургомистра. Он является представителем общины.

Южнонемецкий тип самоуправления (Баден-Вюрттенберг, Бавария) предусматривает существование двух органов управления общиной, которые избираются непосредственно гражданами, совета (представительский орган) и бургомистра или обер-бургомистра (председатель исполнительного аппарата и одновременно председатель совета). Эта форма характеризуется значительными полномочиями бургомистра в сфере планово-финансовой деятельности и кадровой политики. Граждане избирают муниципальный совет и одновременно прямыми выборами избирают бургомистра. Бургомистр является председателем муниципального совета и руководителем администрации. Муниципальный совет избирает заведующих отделами, которые подчиняются распоряжениям бургомистра [135, С. 84-86].

Франция

Франция обладает довольно сложной административно-территориальной структурой.

Традиционно в качестве ее составных частей выступают (снизу вверх): коммуна, кантон, округ, департамент и регион. Только коммуны, департаменты и регионы располагают органами самоуправления и служат территориальной основой деятельности самоуправляющихся территориальных коллективов. Поэтому после государственного уровня управления Франция имеет реально еще три уровня управления:

– уровень коммун (общин) – основной базовый уровень самоуправления. На этом уровне отсутствуют государственные органы общей компетенции. Органами самоуправления здесь являются муниципальные советы со своими исполнительными органами – муниципалитетами;

– уровень департамента, на котором действуют органы как местного самоуправления – Генеральный совет с собственным исполнительным органом, так и государственной власти в виде префектур. Руководит деятельностью префектуры префект, который является официальным представителем государства и назначается Президентом по представлению правительства;

– уровень округа, который лишь сравнительно недавно приобрел статус административно-территориального образования с собственными правительственными структурами. На этом уровне, как и на уровне департаментов, действуют и органы самоуправления, и государственные органы. Однако компетенция органов самоуправления здесь достаточно ограничена. Органом самоуправления округа является окружной совет, председатель которого считается ее исполнительным органом. Окружной префект, который осуществляет на этом уровне государственную исполнительную власть, является одним из префектов

департамента, что входит в состав округа. Представительский орган формируется прямыми выборами, которые проводятся в рамках департаментов [149, С. 15].

Помимо указанных основных форм предусмотрено создание специальных межкоммунальных образований: синдикатов и секторов коммун, городских дистриктов или расширенных городских коммун. Синдикаты представляют собой объединения ряда коммун для совместного осуществления тех или иных общественных работ. Секторы, которые могут быть образованы на срок до 5 лет в новых или реконструируемых городах, объединяют управление общественными службами коммун, входящих в их состав. Дистрикты и расширенные городские коммуны объединяют города с прилегающими территориями.

Во Франции организационная форма осуществления местного самоуправления характеризуется такими чертами. Граждане избирают представительский орган местного самоуправления – совет. Совет из числа своих членов избирает сроком на 6 лет мэра, который формирует свой аппарат. Мэр одновременно является председателем местного самоуправления (коммуны) и государственным служащим, а свои полномочия осуществляет под двойным контролем – совета и префекта. Как государственный служащий мэр регистрирует акты гражданского состояния, является должностным лицом судебной полиции, отвечает за составление списков избирателей и тому подобное. Мэр готовит сессии совета и выполняет их решения, осуществляет управление имуществом коммуны, представляет интересы коммуны в судебных органах и т.д. [62, С. 21–25].

В соответствии с Законом 1982 г. были радикально

пересмотрены положения, касающиеся административного контроля над деятельностью органов самоуправления. Представители правительства на местах перестали осуществлять функции местных исполнительных органов, и они перешли к выборным представительным собраниям и создаваемым ими органам. Коммуны, департаменты и регионы стали свободно управляемыми избранными советами. Были установлены однообразные правила административного контроля над действиями местных коллективов со стороны государства. А именно: одинаковый контроль устанавливался относительно решений всех местных органов: муниципальных, генеральных и окружных советов, мэров или председателей генеральных окружных советов. Однако этот контроль осуществлялся уже не на предмет целесообразности, а лишь на предмет законности, причем с применением судебных процедур. Префект перестал быть исполнительным органом департамента как местного коллектива, его функции перешли к председателю генерального совета. Теперь департамент как самоуправляющийся территориальный коллектив стал управляться исключительно выборными органами власти. Принципиально изменился статус округа, который до 1982 года был лишь общественным образованием. После реформы он также стал управляться выборным административным органом.

Определенные изменения были внесены также в статус коммун, что затронуло прежде всего правовое положение городских агломераций таких крупнейших центров Франции, как Париж, Марсель, Лион. Однако, по мнению французских специалистов в области конституционного и административного права, многие вопросы разграничения полномочий между центром и

местными органами до сих пор не урегулированы. В частности, вызывает критику распределение между ними финансовых средств [130].

На сегодня законодательство Франции полностью регулирует все вопросы, которые касаются организации и деятельности местного самоуправления на всех уровнях административно-территориального уклада. Все эти законы объединены в Административный кодекс, который является фактически «конституцией» местного самоуправления во Франции.

Вся территория Франции делится на 20 регионов (округов), каждый из которых является одновременно самоуправляющимся территориальным коллективом. Регионы обладают собственным бюджетом, разрабатывают собственные планы экономического и социального развития, обустройства территории и развития инфраструктуры региона. Особенно важными полномочиями регион наделяется в сферах занятости, профессиональной подготовки, жилищного строительства и некоторых других. Заботясь о развитии культуры, регион может создавать собственные художественные учебные заведения, содержать региональные оркестры и театральные группы, оказывать помощь в проведении научных изысканий. Передача полномочий самоуправляющимся территориальным коллективам в лице коммун, департаментов и регионов не дает право одному из названных коллективов устанавливать или осуществлять в любой форме опеку по отношению к какому-либо другому коллективу.

Статус округа вытекает из его назначения быть инструментом экономического, социального и культурного развития определенной территории. Именно округа принимают участие в создании

общенациональных планов развития, добиваясь в этих планах выполнения приоритетов окружного развития. В соответствии с таким назначением округа законом определяется и его компетенция в некоторых отраслях. Округ ежегодно утверждает программу профессиональной подготовки, создает центры профессиональной учебы, удерживает лицеи; определяет приоритеты развития жилищного строительства и осуществляет специальные жилищные программы; осуществляет обустройство речных портов, за исключением общенациональных больших портов. Кроме этого, округа могут открывать разнообразные музеи и художественные учебные заведения, они могут оказывать помощь в проведении научных исследований и тому подобное.

Главным представительным органом региона является региональный совет. Члены региональных советов избираются путем всеобщих и прямых выборов. С 16 марта 1986 года окружные советники избираются прямыми выборами. Выборы организуются на уровне департаментов, причем в каждом департаменте голосование происходит по партийным спискам, число мандатов зависит от населения департамента, но не меньше трех. Применяется пропорциональная избирательная система. Каждый департамент образует многомандатный округ. В распределении мест участвуют только те списки, которые набрали не менее 5% голосов избирателей. Мандат члена регионального совета совместим не более чем с одним другим выборным мандатом – депутата, сенатора, муниципального советника, мэра и т.п. Региональный совет работает в сессионном порядке, его собрания должны проводиться не реже одного раза в квартал. В период между сессиями регионального

совета его функции может частично осуществлять бюро, избираемое членами совета и состоящее из председателя совета и его заместителей. Региональный совет вправе принимать обязательные решения по всем вопросам, отнесенным к ведению региона [79, С. 478–482].

Председатель окружного совета является одновременно исполнительной властью округа. Полномочия его достаточно большие: он готовит проекты решений окружного совета, в том числе и проект бюджета округа; созывает совет и председательствует на его заседаниях; выполняет принятые советом решения; является распорядителем финансовых ресурсов округа; руководит работой окружных служб и является административным председателем всего персонала административных органов округа; назначает на должности работников административных служб округа и налагает административные взыскания. Контроль над законностью решений окружного совета осуществляет окружной префект. Окружной префект также осуществляет контроль над законностью решений председателя окружного совета.

Три наибольших города Франции – Париж, Марсель и Лион – имеют специальный статус. В этих городах есть два уровня самоуправления: уровень коммуны и уровень городского района (группы районов). Во главе каждого из этих уровней стоит собственный мэр и собственный совет. На коммунальном уровне Парижем, Марселем и Лионом руководят муниципальный совет и городской мэр. Статус и полномочия этих органов и контроль за их деятельностью такой же, как и для других коммун [135, С. 81].

Департамент образует самоуправляющийся

территориальный коллектив. Департамент призван координировать деятельность органов самоуправления коммун. Он, в частности, может создавать публичные агентства, призванные оказывать материальную, финансовую, юридическую и иную помощь органам местного самоуправления в коммунах. Департаменту принадлежит и такая важная прерогатива, как распределение финансовых субсидий между коммунами.

Представительским органом местного самоуправления на уровне департамента является Генеральный совет. Генеральный совет формируется на основе общих прямых и свободных выборов, которые организуются и проводятся в кантонах за мажоритарной системой в два тура. Срок мандата депутата Генерального совета – 6 лет. Для обеспечения стабильности политики Генерального совета выборы в него проводятся каждые три года, когда избирается одна треть совета.

В компетенцию Генерального совета входит право решать все вопросы, которые принадлежат к компетенции департамента и не входят к компетенции других органов департамента. К важнейшим полномочиям принадлежат: 1) утверждение бюджета и отчета о его выполнении; 2) определение политики развития департамента; 3) установление ставок внутренних налогов департамента; 4) создание общественных служб департамента и установление общих правил их функционирования; 5) определение штата работников служб департамента; 6) принятие решений относительно всего имущества департамента, приобретение, использование, отчуждение имущества; 7) предоставление, по просьбе учреждений государства, выводов относительно распределения

кредитов в департаменте и т.д.

Исполнительным органом в департаменте являлся председатель Генерального совета. Ему оказывают помощь заместители. В ведении председателя находятся все местные административные службы, содержащиеся за счет департаментского бюджета. В департаменте по-прежнему имеется представитель правительства в лице префекта. Под началом префекта работают супрефекты, которые, как правило, действуют в пределах округов, не обладающих органами самоуправления [155].

Департамент является ключевым звеном в системе государственной исполнительной власти. Это тот уровень, где сконцентрирована местная государственная администрация во главе с префектом. Она наделена достаточно большими властными полномочиями и включает у себя целую систему важных служб, которые обеспечивают осуществление государственной политики на региональном уровне.

Коммуна – это старейший самоуправляющийся территориальный коллектив, обладающий сравнительно широкими полномочиями. Это единственная административно-территориальная единица, где нет отдельного государственного властного органа, то есть теоретически мэр в своем лице соединяет главное должностное лицо местного самоуправления и представителя государственной власти. Важными элементами коммуны как юридической реальности являются: название, территория, численность населения. Закон устанавливает численность муниципальных советников в зависимости от количества населения коммуны. Советником (депутатом) муниципального совета может стать любой налогоплательщик коммуны, но закон

устанавливает правила невыборности и несовместимости мандатов.

Выборы муниципальных советников осуществляются раз в 6 лет одновременно по всей Франции за мажоритарной системой в два тура по закрытым спискам для коммун с населением свыше 30 тыс. человек и по открытым спискам для других коммун [49].

К финансовым полномочиям совета относятся принятие бюджета и определение ставок коммунальных налогов, решение вопросов о необходимости ссуд, утверждение отчетов об использовании бюджетных средств и т.д. Есть существенные полномочия в сфере общественных служб. Совет имеет право создавать или ликвидировать общественные службы коммуны, но законом установлено определенное ограничение самостоятельности относительно определенных служб. По закону наличие некоторых служб является обязательным (похоронное бюро, службы сбора мусора и тому подобное). Законом также запрещается создание определенных служб (обороны, юстиции и других) в сферах, которые не принадлежат к компетенции коммун и противоречат принципу единства государства. Такие ограничения устанавливаются также и относительно права коммун создавать службы, которые занимаются экономической деятельностью.

В отрасли полномочий относительно обустройства территории и городского строительства совет, кроме определения направлений использования территории и принципов городского строительства, имеет право разрабатывать и утверждать межкоммунальные планы обустройства территорий, но эта работа должна проводиться при участии центральной администрации, департамента, округа, других коммун.

Муниципальный совет избирает мэра, его заместителей, формирует комиссии. Мэр и его заместители составляют исполнительный орган совета – муниципалитет. Мэр избирается тайным голосованием за мажоритарной системой в два тура. Количество заместителей определяется советом, но не может превышать 1/3 количества муниципальных советников. Мэр и заместители за свою работу получают определенную доплату и некоторые льготы. Полномочия мэра как представителя коммуны достаточно большие. Он представляет интересы коммуны в отношениях с другими органами и организациями и государством, имеет право заключать соглашения и договоры, выполнять делегированные советом полномочия, руководить муниципальными службами, назначать управленческий персонал, налагать дисциплинарные взыскания на коммунальных служащих, выдавать разрешения на строительство, он также имеет полномочия, необходимые для поддержки порядка в коммуне. Кроме этих полномочий, мэр имеет и некоторые полномочия представителя государственной администрации, которые определяются законом [148].

Большие городские коммуны могут быть разделены на районы. Раздел города на районы не наносит вреда единству коммуны, поскольку районы не являются юридическими лицами и не имеют своего бюджета, а имеют лишь свою смету, которая устанавливается муниципальным советом.

Сегодня Франция среди большинства демократических стран Европы является наиболее централизованным государством. Процесс децентрализации, который начался в 1982 году, достаточно умеренно прогрессирует и постепенно

сводит на нет унитаристские традиции, тем более, что глубокая интеграция в Европе также способствует широкой децентрализации [164, С. 31]. Интересным здесь является феномен «объединения Европы»: при интеграции государств в них достаточно заметны тенденции к дезинтеграции. Регионы стремятся интегрироваться в Европу самостоятельно, без согласия на то центрального правительства.

Швеция

За годы существования Швеции как государства развитие местного самоуправления происходило практически непрерывно и поэтапно. Швеция смогла найти ту золотую середину, которая дает возможность в структуре местной власти обеспечивать общегосударственные интересы и проводить общую для всей страны правительственную политику, одновременно не сковывая местную инициативу и давая возможность эффективного местного управления в населенных пунктах.

Основные принципы местной автономии изложены в «Правительственном Акте», одному из трех главных документов шведской Конституции 1975 года. В этом документе отмечено, что муниципалитеты и округа имеют право устанавливать налоги в пределах своих территорий, а полномочие на принятие решений имеют выборные представители в муниципальных и окружных советах. Именно этот Акт закрепляет основные и фундаментальные права самоуправления и принципы его организации.

К таким базовым принципам принадлежат:

– народное управление осуществляется на основе свободного формирования взглядов граждан и на общем равном избирательном праве;

- право на принятие решений в общинах принадлежит собраниям избранных представителей;
- все вопросы принципиально важного или общего значения для общины решаются муниципальными собраниями (советом);
- представительские органы местного самоуправления имеют собственные исполнительные органы с собственной компетенцией;
- местное самоуправление наделяется правом установления и сбора определенных налогов [101].

Конституционный Акт о форме правления также устанавливает, что все другие вопросы местного самоуправления решаются в специальном законе. Такой закон «О местном самоуправлении» был принят в 1991 году.

Закон о местном самоуправлении 1977 года провозглашает, что местные советы «сами руководят собственными делами». Это означает, что местные органы власти наделены полномочиями действовать в интересах местных жителей. Но решения должны касаться вопросов, которые представляют общественный интерес в пределах сферы полномочий, должны быть связанными с ведением неприбыльной деятельности, не посягать на права личности и не делать притеснений. К тому же они должны трактовать всех граждан одинаково. Периодически Риксдаг, парламент Швеции, принимает рамочные законы, которые регулируют предоставление отдельных услуг на местном уровне.

Сегодня Швеция разделена на 24 лена, 23 ластинга и 288 муниципалитетов (коммун). Исключительно на местном уровне действует лишь местное самоуправление, на уровне округа одновременно с

самоуправлением существует государственная исполнительная власть во главе с губернатором, который назначается правительством Швеции [155].

На региональном уровне существует государственная исполнительная власть, которая представлена административным Советом округа (региона) и региональными управлениями государственных агентств. Самоуправление регионального уровня представлено региональным советом и его исполнительным органом – исполнительным комитетом, и другими местными управлениями и программами.

На местном уровне присутствуют как органы местного самоуправления (муниципального уровня), так и органы регионального самоуправления или государственной исполнительной власти. Местное самоуправление муниципального уровня представлено муниципальным советом, который формирует свои исполнительные органы. На уровне муниципалитетов также действуют некоторые государственные и региональные управления, которые занимаются реализацией соответственно государственных или региональных программ.

В Швеции существуют четыре типа органов местного самоуправления: 1) светские «первичные муниципалитеты», которые в быту называются просто муниципалитетами; 2) светские «вторичные муниципалитеты», которые, как правило, называются окружными советами; 3) территориальные единицы Церкви, известные как парафии; 4) региональные единицы Церкви, известные как епархиальные объединения. И светская, и церковная власть могут сотрудничать через специализированные организации, известные соответственно как федерации органов

местного самоуправления и межпарофияльные федерации. Окружные советы функционируют на региональном уровне, имея основным полем деятельности систему здравоохранения [73].

Наибольшее значение имеют два уровня местного самоуправления: уровень муниципалитетов и уровень округов (ластингов). Но, хотя структура выборных или исполнительных органов этих уровней подобна, именно муниципалитеты являются той структурой, которая осуществляет основную часть местного управления и является фактически базовым уровнем местной власти. Как муниципалитеты, так и округа являются юридическими лицами, которые образуются и ликвидируются в соответствии с законодательством об административном делении страны и наделены определенной компетенцией.

Полномочия муниципалитетов разделяются на обязательные и добровольные. К обязательным полномочиям принадлежат: здравоохранение; служба социального обеспечения; городское планирование и строительство; некоторые вопросы осуществления мероприятий по охране окружающей среды; служба спасения в чрезвычайных ситуациях; делегированные полномочия от государства. Для обязательных полномочий закон определяет минимально допустимый стандарт социального обслуживания и услуг на одного жителя общины. Именно от таких минимальных стандартов потом и ведется расчет необходимых финансовых расходов и соответственно поступлений ресурсов в местный бюджет

Представительскими органами самоуправления на уровне общины являются муниципальные собрания или совет, на уровне округа – совет округа (ластинг). Полномочие этих советов – 4 года. Количество

депутатов в муниципальных и окружных советах зависит от количества населения. Община или округ могут принять решение об увеличении количества депутатов их советов относительно количества, определенного законом.

Представительские органы принимают главные для общины или округа решения. Только они могут принимать решение относительно бюджета, установления налогов и сборов. Только они наделены правом формирования комитетов, избрания их должностных лиц, назначения ревизоров, установления компенсационных выплат для выборных представителей, а также оценки результатов их деятельности.

Собственно исполком является местным правительством, который выполняет руководящие и координирующие функции. Текущее администрирование осуществляется соответствующими комитетами. Закон от 1991 г. предоставил муниципальным собраниям полную самостоятельность в выборе числа и названий комитетов. Все комитеты являются юридически равными в правах и обязанностях. Срок существования комитета – 4 года, но представительский орган может принять решение о ликвидации комитета. Все комитеты формируются муниципальными собраниями на основе пропорционального представительства относительно политической ориентации депутатов.

Каждая из самоуправляющихся единиц имеет отдельные отношения с центральным правительством. Территорией каждого округа руководит окружной совет и окружной административный совет. Такие советы существуют в каждом округе, кроме острова Готланд и городов Готенбург и Мальмьё, которые

имеют как окружной, так и муниципальный статус.

Окружные административные советы возглавляют губернаторы, которых центральное правительство назначает на шестилетний срок. Окружной совет избирается раз в три года и избирает своего председателя и исполнительные органы. Кроме назначенных членов административного совета в него входят также 14 членов, которые избираются на три года окружным советом. Окружные советы и окружные административные советы в первую очередь отвечают за управление государственной системой медицинских клиник и госпиталей. Каждая окружная территория разделяется на более мелкие территории, которыми руководят муниципальные советы. Муниципалитеты являются независимыми юридическими лицами. Они имеют монопольные права на принятие решений на субнациональном уровне в градостроении и планировании развития сельских районов, обеспечении жильем, предоставлении коммунальных услуг и в социальном обеспечении. Эти услуги не предоставляются окружными органами, поэтому дублирование отсутствует; кроме того, муниципалитеты не подчинены ни окружному совету, ни окружному административному совету [149, С. 11].

Летом 1992 года парламент Швеции принял коренную реформу всей системы государственных субсидий для местных органов власти. Ее основной принцип заключается в том, что государственные средства будут выделяться в виде несвязанных субсидий. За новой системой государство применяет два разных метода для гарантирования собственных интересов. Одним из них являются законы, которые обязывают местные органы предоставлять определенные услуги. Государство будет оценивать

исключительно результаты, то есть последствия выполнения программ органами местной власти. Оно не будет присматривать за способами предоставления услуг.

Система государственных субсидий, внедренная в 1993 году, применяет принцип выделения несвязанных субсидий для выравнивания баз поступлений муниципалитетов. С ней была соединена система, призванная выравнивать структурные отличия в расходах муниципалитетов. Финансирование этой системы происходит полностью за счет самих муниципалитетов в виде межмуниципальных выравнивающих платежей. В принципе, те муниципалитеты, которые имеют низкую расходную структуру, субсидируют тех, в которых эта структура является высокой [167, С. 23].

Совсем недавно центральное правительство начало децентрализацию, передавая больше ответственности за осуществление функций на местный уровень и ограничивая свой контроль над этими функциями. Вследствие этого местная автономия расширилась, поскольку Риксдаг принимает рамочные законы, которые возлагают решение вопросов местного уровня на местные советы [130].

Испания

Во времена Франко местная власть разрослась лишь до тех границ, в которых ее традиционные функции были нужны для поддержки дополнительного груза процесса индустриализации и урбанизации. Конституция 1978 года демонтировала старую систему, поскольку провозгласила строй, который обеспечивал самоуправление на всех уровнях. В 1979 году были проведены первые выборы в органы местного

самоуправления. Парламент предоставил автономии регионам между 1979 и 1983 годами. Это установило распределение власти между разными уровнями и означало региональное самоуправление в пределах всей страны. Был принят ряд основных законов, которые способствовали внедрению самоуправления: о финансировании автономий в 1980 году, о согласовании статуса автономий в 1982 году, о структуре местного самоуправления в 1985 году и о структуре финансирования органов местного самоуправления в 1988 году [4]. Более низкими от центрального правительства в Испании есть, в сущности, три уровня субнационального управления – региональный, провинциальный и муниципальный. Территориальная организация Испании состоит из муниципалитетов, провинций и региональных автономных объединений. Все элементы территориальной организации страны пользуются автономией при ведении своих дел.

Базовая структура и основные функции органов местного самоуправления были установлены в марте 1985 года, когда парламентом был принят Закон об основах местного самоуправления. Муниципалитетами руководят муниципальные советы, муниципальные комиссии (исполнительный комитет) и мэры (алькальды), избранные советами. Закон укрепил власть мэра за счет совета, уполномочив это должностное лицо назначать комиссию в составе лишь представителей партий, которые имеют большинство в совете, в отличие от предыдущей практики, когда обязательным было пропорциональное представительство. Мэр является обычно руководителем партии большинства в совете и соединяет несколько функций: председателя совета,

главного представителя города, председателя муниципальной администрации, главы муниципальной полиции, а также множество полномочий относительно назначения на должности и др. Ведомства, как правило, возглавляются выборными советниками.

Конституция гарантирует автономии муниципалитетов. Они пользуются полным правовым статусом. Управление и руководство ими являются обязанностью соответствующих городских ратуш, которые состоят из мэров и советников [83]. Каждая городская ратуша как центр городского самоуправления может создавать какие-нибудь дополнительные постоянные или специальные органы, которые считает необходимыми для эффективного управления муниципальными делами. Муниципальный совет избирают на основе прямого общего избирательного права. Этот орган определяет полномочие мэра, которого избирают члены полного состава совета на своем первом после проведения местных выборов заседании. Мэр руководит деятельностью муниципальной комиссии, которая состоит из мэра, его заместителя и определенного количества советников, назначенных мэром. Обычно все члены комиссии принадлежат к партии большинства. Муниципальная комиссия отвечает за контроль в управлении городом и подразделениями, которые предоставляют услуги. Все муниципалитеты отвечают за освещение в общественных местах, содержание кладбищ, удаление мусора, уборку улиц, снабжение, канализацию, выезд на автодороги, мощение улиц, а также контроль над качеством еды и напитков.

Муниципальные налоги за счет собственных источников включают имущественные налоги, налоги

на платежи, которые получают предприятия за предоставленные услуги, налоги на автотранспортные средства и налоги на прирост стоимости земельной собственности. Центральное правительство устанавливает базу и ставки местного налога на предпринимательство, однако муниципалитеты по своему усмотрению могут стягивать дополнительный налог. Коммунальные услуги (например, за водоснабжение, использование канализации, удаление мусора, разрешение на строительство) предоставляются на основе взыскания соответствующих сборов. Также муниципалитеты финансируются за счет субсидий, которые предоставляются Мадридом через правительства автономий [155].

Провинции были образованы как главные единицы центрального правительства и задуманы как органы, через которые центральное правительство должно было осуществлять свою политику. Основными институциями на провинциальном уровне является провинциальный совет в полном составе и провинциальная комиссия, возглавляемые президентом провинции. Провинциальный совет состоит из депутатов провинции, которые избираются в непрямой способ муниципальными советниками, избранными на предварительных муниципальных выборах. Места распределяются по системе пропорционального представительства. Основной функцией совета провинции является контроль и надзор за работой администрации провинции. Полномочие и функции совета провинции в законотворчестве ограничены. Подобно мэру муниципалитета, президент провинции избирается членами совета провинции. Вместе с вице-президентом (или вице-президентами) и определенным

количеством депутатов провинции президент совета руководит комиссией провинции, чьим главным заданием является управление административными отделами провинции.

Финансы провинций в связи с их неопределенным статусом были частично пересмотрены. Часть, которая поступала провинциям от налогов, была заменена необусловленной субсидией центрального правительства, которая со временем расширилась и начала зависеть от количества населения. Провинции получают также значительные инвестиционные субсидии, которые, в свою очередь, перераспределяются среди муниципалитетов в виде субсидий – например, субсидии на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Единственным собственно провинциальным источником доходов является надбавка на муниципальный налог на предпринимательство [79, С. 606–609].

Испанская Конституция предусматривает также организацию автономных областей. Правительство каждой автономной области согласно Конституции имеет однопалатный выборный законодательный орган, совет и президента, административные органы и владеет некоторыми исключительными полномочиями, а также определенным количеством параллельных полномочий. Передача сфер компетенции от центрального правительства к автономным областям происходит путем двусторонних переговоров между центральным правительством и отдельными автономными областями.

Законо- и нормотворчество переместились на уровень автономий, как и финансирование и управление. На каждой из территорий возникли

политические партии и избирательные системы, в некоторых случаях – региональные варианты основных испанских партий, а в других – региональные националистические партии. Многие перемещения финансовых средств пропускаются через региональные правительства, поэтому существует широкое межправительственное сотрудничество, которое крепко соединяет оба яруса власти.

В настоящее время автономии разделяют ответственность с центральным правительством за жилищное строительство, транспорт, защиту окружающей среды, строительство и содержание автомагистралей, социальные услуги и экономическое развитие. В то же время вместе с органами местного самоуправления на своей территории они заботятся об услугах, которые предоставляются общинами, городским транспортом, спортивными сооружениями и культурной деятельностью. Автономии разделяют с центральным правительством ответственность контроля над деятельностью свыше 8000 муниципалитетов Испании в тех функциональных сферах, где юрисдикция была передана автономным областям [149, С. 14].

Такой тип общего осуществления функций и полномочий требует значительного уровня межправительственных отношений. Компетенции во всех автономиях меняются в зависимости от региона, а полномочия постоянно добавляются. Эти функции выполняются в целом независимой основе, при условии их делегирования уставом автономии или другими средствами, предусмотренными законом. Существенным также с точки зрения межправительственных отношений является рост числа совместно осуществляемых функций.

США

Фундаментальными принципами демократии в том виде, в котором она присуща Соединенным Штатам, есть самоуправление и местная автономия. В США не существует единой системы местных органов власти, поскольку каждый штат вправе решать этот вопрос по своему усмотрению в соответствии с установленной им же административно-территориальной системой. Господствующей является концепция самоуправления, которая основывается на признании самостоятельности избранных населением органов управления в пределах своей компетенции. Компетенция эта достаточно широкая и включает весьма важные для населения вопросы жизнеобеспечения (благоустройство городов и поселков, организация школ и больниц, охрана окружающей среды, обеспечение коммунальными услугами, строительство местных дорог и пр.). Органы местного самоуправления обладают значительными финансовыми средствами, получаемыми из собственных источников, от правительства штатов и федерального правительства.

Соединенным Штатам всегда были присущими культурное разнообразие и система контрастирующих региональных экономик. Вследствие этого в 50 штатах местное самоуправление приобрело разные формы. Некоторые из этих форм местного самоуправления имеют свои корни в Европе. Например, города Новой Англии происходят от мелких самоуправляющихся городов Европы. Местное самоуправление в районах расположения плантаций на юге развилось из британских графств. Среднеатлантические штаты соединяют такие институты, как города и графства [89].

Теоретически штаты могут отменять и замещать местную власть, однако на практике право и

политическая жизнь ограничивают способность штатов принимать такие меры. Например, избиратели, благодаря своему праву определять конституцию штата путем референдума, могут ограничивать и ограничивают полномочия своего законодательного органа относительно органов местной власти.

В сущности, существуют две правовые доктрины, которые применяют штаты для управления местными населенными пунктами в Соединенных Штатах - правило Диллона и самоуправление. Функции органов местной власти в целом являются конкретно определенными, и органы местной власти, в случае необходимости, должны быть способными довести в суде, что имеют законное право на свою деятельность. Неуклонное применение этого принципа получило название правила Диллона, фундамент которого заложен решением суда штата Айова в 1870 году. В настоящее время штаты расширили местные полномочия через законы о предоставлении полномочий, уставы, предоставленные отдельным органам в пределах штата, общие уставы, которые касаются всех муниципалитетов в штате, и «конституционные» уставы местного самоуправления. Эти формы местного самоуправления дают муниципалитетам свободу в разработке своего устава в пределах установок штата и признают широкую свободу решений. Все штаты, кроме одного, имеют уставы местного самоуправления [4, С. 325].

Большинство американских штатов, за исключением Род-Айленда и Коннектикута, делятся на графства. Всего в США насчитывается более 3000 графств. Их количество на территории штата может быть различным. Аппарат управления возглавляет администратор, который назначается советом или

избирается населением. Это должностное лицо олицетворяет исполнительную власть по отношению к власти представительной; обычно он оказывает большое влияние на решения совета [62].

В штатах существует целый ряд местных самоуправляющихся органов, в том числе округа, муниципалитеты, специальные округа, города и местечка. В настоящее время в США насчитывается более 78 тыс. различных административно-территориальных единиц. Обычный городской житель одновременно может иметь дело с 3–4 различными уровнями администрации [135, С. 88]. Округа являются в большей степени творениями штатов, чем муниципалитетов, поскольку не привязанные к определенной общине. Как правило, они ответственны за планирование, рекреационные услуги, библиотеки и сельские дороги. В отдельных случаях округа являются основными ответственными структурами за социальное обеспечение. Города и местечка являются подразделениями округов. Они часто ответственны за строительство и содержание автодорог, библиотеки, переработку и удаление сточных вод, мусора, водоснабжение. Муниципалитеты по большей части являются общинами, которые получили статус юридического лица на основании устава и ходатайства своих жителей. Они существуют в пределах одного или нескольких округов. Услуги, которые предоставляются муниципалитетами, в разных штатах разные, и часто они предоставляют услуги вместе с округом, где они находятся. Руководство большинством муниципалитетов осуществляется либо по форме управления совет-представитель администрации, либо совет-мэр.

Формой местного самоуправления выступают также специальные округа, создаваемые legislatures штатов для осуществления управления по ряду конкретных вопросов. В границах штатов существуют школьные, транспортные, парковые округа, округа по пожарной охране, жилищному строительству, снабжению водой и др. Они иногда охватывают территорию нескольких графств (общее число округов превышает 40 тысяч). Администрация и советы таких округов, обычно выборные, пользуются значительной автономией [149, С. 22].

Города выделены из графств и имеют свою систему управления. Города управляются муниципалитетами, которые во многом напоминают системы управления частными корпорациями. Они вправе владеть и распоряжаться собственностью, делать и предоставлять займы, заключать контракты. В крупных штатах (Техас, Иллинойс и др.) насчитывается более тысячи муниципалитетов, а в небольших (Род-Айленд, Нью-Хэмпшир и др.) – от 8 до 20. Основной моделью организации власти в муниципалитетах является выборный совет и глава (или представитель городской администрации) или выборный мэр. Городские муниципальные советы по большей части небольшие и имеют состав 6–9 советников. Для городов с числом жителей свыше 500 000 среднее количество советников равняется 15. Внутри крупных городов, а иногда и графств, оказывается несколько самостоятельных муниципалитетов. Это метрополитенские регионы, выросшие вследствие бурной урбанизации страны в последние десятилетия [98].

Графства могут делиться на тауны и тауншипы, представляющие собой постепенно вырождающуюся форму непосредственного самоуправления народа.

Тауны управляются на основе решений ежегодных собраний взрослых жителей. На них избирается совет в составе трех-пяти человек, который действует в качестве своеобразного исполнительного комитета тауна. Организация тауншипов во многом напоминает организацию таунов, однако их полномочия носят более ограниченный характер. В тауншипах ряда штатов общие собрания жителей вообще не проводятся, а должностные лица здесь избираются населением на избирательных участках согласно обычной избирательной процедуре. Многие важнейшие вопросы местной жизни решаются на референдумах [62, С. 27–30].

Отношения между разными уровнями власти в Соединенных Штатах чрезвычайно сложные и в каждом штате разные. Муниципальная власть, как правило, является участницей всех типов текущего взаимодействия между всеми уровнями управления. Законодательство штатов определяет границы, формы управления и административную структуру, механизм местных выборов, этические нормы, принципы землепользования, средства налогообложения, размеры налогообложения, задолженности, правила и стандарты, которые регламентируют работу с кадрами, пенсии и т.д. Между штатами существуют значительные отличия относительно свободы действий, которую они позволяют иметь в этих вопросах муниципалитетам. Штаты могут проверять деятельность местной власти, устанавливать обязательность утверждения проектов, назначать чиновников местных органов и замещать административных должностных лиц.

Конституции штатов нередко освобождают органы местного самоуправления или корпорации от уплаты

имущественных налогов, устанавливают границы налогообложения, дефицита и долга, ограничивают подарки и денежные или имущественные кредиты со стороны муниципалитетов гражданам или корпорациям. Верхние границы налогов могут устанавливаться штатом или по инициативе граждан.

Федеральная власть имеет ограниченные полномочия вмешиваться на уровне штатов или на местах на основании национального экономического интереса. Капиталовложения и ссуды штатов и местной власти рассматриваются отдельно от федеральных расходов. Впрочем, федеральная власть все шире применяет два основных политических инструмента для влияния на деятельность местных органов: субсидии и обязывающие поручения. Субсидии представляют собой распределенные между субнациональными органами власти государственные финансы, которые необходимо потратить для решения конкретных политических проблем. Конгресс принимает закон, которым выделяет штатам и населенным пунктам федеральные денежные суммы для использования на конкретные цели, например, для предоставления бедным пособия в виде жилья. Конгресс делегирует право управления этими субсидиями федеральным ведомствам. Штаты и населенные пункты должны обращаться к этим федеральным ведомствам для получения этих денежных сумм, а для этого эти обращения должны отвечать определенным требованиям закона Конгресса [4, С. 380–382].

Местные услуги часто предоставляются целым рядом властных единиц, которые функционируют на местном уровне: штаты, округа, специальные округа, муниципалитеты и районы округов. Кроме того, модели

предоставления услуг отличаются как в пределах штатов, так и между ними. В больших столичных зонах муниципальная власть может быть главным субъектом предоставления услуг, в то время как в сельских районах основную часть услуг может обеспечивать власть округа. Модель предоставления услуг у каждого штата своя.

Органы местного самоуправления взывают разнообразные налоги. Главным налогом, которым пользуются органы местного самоуправления в Соединенных Штатах для формирования поступлений, есть имущественный налог, который превышает 70% от всех местных облагаемых налогом доходов. Налог имеет за основу оценочную стоимость облагаемой землей и ее застроек, а налог на личное имущество – оценочную стоимость таких единиц, как коммерческие товарные запасы, оборудование, транспортные средства, животные, деньги и акции. Многие органы местной власти взывают местные налоги на предпринимательство. Предприятия могут облагаться налогом либо за местом производства, либо за местом потребления продукции. Зарплата, имущество и продажи также могут учитываться в базе налогообложения. Важно заметить, что законодательный орган штата имеет право устанавливать границы налоговой ставки и базы налогообложения для большинства налогов на местном уровне [79, С. 396–399].

Япония

В Японии управленческая культура – это сплав классической концепции европейского менеджизма и японского традиционализма. Японцы внимательно изучили все известные концепции и создали свою

собственную. В Японии была образована современная система управления и формируется соответствующая культура управления, в которой просматриваются тенденции будущей мировой культуры. Уникальность этой системы состоит, прежде всего, в ориентированности управления на отдаленные цели и современные методы управления.

Япония является унитарным государством, в то же время в ней получили широкое развитие муниципальные институты. Иерархическая система административно-территориального деления строится на основе двух звеньев. Верхнее звено образует префектуры (их в Японии 47) четырех категорий: «то» (Токио), «к» (Хоккайдо), «фу» (Осака и Киото) и «кен» (43 остальные префектуры). Низовое звено административно-территориального деления образуют города, поселки и сельские общины [79, С. 574].

Наряду с префектурами и муниципалитетами, которые представляют собой обычные органы местного самоуправления, в Японии могут создаваться такие особые органы местного самоуправления, как особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа, создаваемые специально для решения конкретных задач.

Принцип местной автономии заложен в Конституции (гл. 8) и Законе о местной автономии 1947 г. Японское правоведение различает принцип местной автономии, автономию местной общины и автономию жителей. Принцип местной автономии означает автономию административно-территориальной единицы от государства. Автономия местной общины связана с внутренней организацией и

формами деятельности административно-территориальных единиц и предполагает управление общины самими гражданами, проживающими на ее территории. Автономия жителей определяется процедурой проведения местного референдума, закрепленной в Законе о местном самоуправлении.

Функции, выполняемые органами местного самоуправления, бывают трех видов: собственно местные функции; «административные полномочия» (носят местный характер, но имеют большую долю государственного участия); функции, делегируемые центральными ведомствами. Статья 94 Конституции закрепляет за муниципиями право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять управление в своих границах. Важным является то, что муниципии наделены правом принимать обязательные постановления, то есть нормативные акты местного значения. Общий перечень функций содержится в Законе о местном самоуправлении (п. 3 ст. 2). Он содержит 22 направления деятельности, к которым относятся: поддержание общественного порядка на своей территории; обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения; устройство и управление парками, площадями и дорогами; ведение коммунального хозяйства; устройство и управление больницами, школами и др. [73].

Система местных органов в префектурах и на низовом уровне публичной власти единообразна. Население избирает муниципальные (соответственно префектурные, городские, деревенские, сельские) собрания, различающиеся по численности, и главу исполнительной власти – префекта (губернатора) в префектурах, мэра в городе (к которому приравниваются и районы Токио), старосту в

деревенской и сельской общине. Срок полномочий и тех и других составляет четыре года. В небольших по численности населения деревнях по решению населения функции муниципального собрания выполняет общая сходка жителей. В остальном система власти на местах унифицирована.

Местным законодательным органом в муниципии является муниципальное собрание, возглавляемое председателем. Состав собрания зависит от численности населения: самые крупные префектурные собрания насчитывают до 120 членов, самые маленькие поселковые и деревенские – около 12. Местное собрание собирается четыре раза в год на сессии. Руководство исполнительной властью в муниципии осуществляет ее глава – губернатор в префектурах, мэр в городах и поселках и староста в деревнях. Глава местной администрации имеет право вносить на рассмотрение местного собрания проекты решений, устанавливать местные налоги, налагать вето на решения собрания, досрочно распускать собрание. Последнее, в свою очередь, может отстранить главу администрации от должности большинством в 3/4 голосов. Исполнительными полномочиями обладают также постоянные комиссии местных собраний: по образованию, труду, делам персонала, общественной безопасности и др. [83].

Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций. Следует отметить, что, с одной стороны, в Японии существует развитая система органов местного самоуправления, а с другой – действует весьма жесткий административный контроль. Такой контроль осуществляется только в рамках

делегированных полномочий.

На муниципальном уровне гораздо более, чем на общенациональном, развиты институты непосредственной демократии. Путем прямых выборов избираются не только депутаты муниципальных собраний, но и губернаторы, мэры и старосты. Главы муниципий избираются жителями, зарегистрированными в определенном районе, сроком на четыре года. Население может требовать отзыва депутатов, роспуска муниципального собрания, принятия собранием того или иного обязательного постановления (не касающегося налогов и финансов), проведения ревизии финансово-бюджетной деятельности муниципальных органов [4, С. 477–478].

В Японии накоплен опыт решения проблем, требующих совместной деятельности на территориях, выходящих за пределы одной префектуры. Такое взаимодействие стало возможно благодаря формированию «советов связи местных администраций». Применяется также введенный министерством по делам самоуправления порядок объединения усилий соседних муниципий в решении дел, затрагивающих обслуживание жителей. В этих случаях учреждаются кооперативы или консультативные советы. Сейчас почти 90% первичных органов местного самоуправления Японии участвуют в таком сотрудничестве [148].

Несмотря на развитую систему органов местного самоуправления, в Японии существует жесткий прямой контроль центральных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления. Между центральными и местными властями нередко возникают напряженные отношения, что связано с желанием центра ограничить самостоятельность

муниципий. В первую очередь это проявляется в финансовом контроле, поскольку в Японии более 70% налогов идет в государственный бюджет, и лишь 30% – в местный. К тому же такие учреждения, как больницы, школы, полиция, контролируются центральными министерствами и управлениями [161, С. 75].

4.3. Системы самоуправления поставторитарных и модернизирующихся государств

Индия

Территория индийских штатов делится на округа. Округа подразделяются на сельские районы – талуки или таксилы, объединяющие группы деревень. Лишь в некоторых штатах в округах имеются выборные советы. 72 крупных города (такие, как Агра, Бомбей, Калькутта, Мадрас и др.) выделены из окружного подчинения, и в них образованы муниципальные корпорации – старейшие, наиболее представительные и автономные органы самоуправления в Индии. Индийские муниципальные корпорации обладают не только более широкими полномочиями и самостоятельностью, чем простые муниципалитеты, но и более сложной внутренней организационной структурой. Население этих городов избирает на срок 3–5 лет генеральный совет, члены которого из своего состава выбирают мэра города и его заместителей сроком, как правило, на один год. Члены избираемого населением генерального совета корпорации выбирают из своего числа председателя генерального совета (мэра) и его заместителей, которые выполняют преимущественно церемониальные и представительские функции. В каждой муниципальной корпорации имеются комиссии по важнейшим

направлениям ее деятельности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии. текущим вопросам и т.д. Главным управляющим корпорации, в руках которого сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата комиссар корпорации. Он отвечает за практическое осуществление принимаемых генеральным советом решений [120].

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избирают муниципальные советы. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов. Они обладают более узкими полномочиями, чем муниципальные корпорации, особенно в сфере финансов. Члены совета избирают своего председателя, который является главой муниципалитета и ведет заседания совета. В рамках муниципальных советов функционирует секретарь, назначаемый так же, как и комиссар корпорации. В ряде субъектов федерации с согласия правительства штата он может быть назначен муниципальным советом. Исполнительные функции при этом, как правило, разделены между секретарем, председателем совета и собственно советом.

Согласно принятой в 1992 г. 74-й поправке к Конституции, в значительной степени унифицировавшей муниципальное управление в индийских штатах, срок полномочий представительных органов всех муниципалитетов составляет пять лет [4].

Сельское управление в Индии осуществляется посредством традиционных органов местного самоуправления – панчаятов. Полномочия панчаятов охватывают некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и отдельные сугубо местные проблемы жизни общины. В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего

сельского населения. В большинстве штатов панчаятская система состоит из трех уровней: низшего – деревенские панчаяты (которых насчитывается больше 225 тыс.), среднего – панчаят самити (т. е. панчаят на уровне такого административного района, как талук, – их в стране 4,5 тыс.) и высшего – зила паришад (панчаят на уровне крупного административно-территориального подразделения – округа, которых в Индии около 300) [120].

Наиболее распространенный элемент системы панчаятов – деревенский панчаят – организационно состоит из трех основных органов: общего собрания деревни, исполнительного комитета панчаята и судебного панчаята, или сельского суда. Повседневная работа панчаята обычно осуществляется председателем и комитетами, которые состоят из специалистов и проводят большую общественно полезную работу. Панчаяты всех уровней находятся под весьма строгим административным надзором и финансовым контролем вышестоящих правительственных чиновников. Председатель деревенского панчаята избирается в соответствии с законом, принятым легислатурой штата, а председатели промежуточных и районных панчаятов избираются членами соответствующего панчаята.

Легислатуры штатов могут своими законами наделять панчаяты полномочиями, необходимыми для их функционирования в качестве институтов самоуправления. В их число входят: сельское хозяйство; проведение земельных реформ; совершенствование методов землепользования; местная ирригация; животноводство; птицеводство; рыбный промысел; лесное хозяйство; малое предпринимательство; сельская транспортная инфраструктура; производство и распределение

электроэнергии в сельских районах; реализация программ ликвидации бедности; обеспечение благосостояния отсталых каст и племен; развитие системы общественного распределения; начальное и профессиональное обучение; культурная деятельность; содействие укреплению семьи и т.д. [79, С. 667–669].

Kumai

В соответствии со структурой административно-территориального деления строится система местных государственных органов – собраний народных представителей (СНП), которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах. В СНП уездного уровня и выше учреждаются постоянные комитеты. Депутаты СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, городов и автономных округов с районным делением избираются и могут быть отозваны собраниями народных представителей нижестоящей ступени. Депутаты СНП городов без районного деления, районов городского подчинения, уездов, автономных уездов, волостей и поселков избираются и могут быть отозваны непосредственно гражданами. Срок полномочий СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, городов с районным делением, а также СНП уездов, автономных уездов, городов без районного деления – 5 лет, а СНП волостей, национальных волостей и поселков – 3 года.

Местные СНП избирают и смещают персонал правительства данной ступени. Уездные и вышестоящие местные СНП принимают планы социально-экономического развития, бюджет административного района, отчеты по их исполнению.

Они обладают правом вносить коррективы и отменять утратившие силу постановления постоянных комитетов СНП данной ступени. Они также избирают и отзывают председателей народных судов и главных прокуроров народных прокуратур данной ступени. Выборы проводятся на альтернативной основе путем тайного голосования по мажоритарной системе относительного большинства, но победитель должен получить более одной трети голосов [4, С. 500–501].

К компетенции местных СНП относятся: обеспечение в соответствующей административной единице исполнения Конституции, законов, политических установок, указов, постановлений и решений вышестоящих органов власти; рассмотрение и утверждение народнохозяйственных планов и бюджета для данной территории, а также отчетов об их исполнении; решение наиболее важных вопросов в политической, экономической и культурной областях, в деятельности гражданской администрации и межнациональных отношениях; формирование ряда других местных органов; охрана социалистической собственности, поддержание общественного порядка, защита прав граждан, прав национальных меньшинств, обеспечение равенства мужчины и женщины и т.д. Местные СНП также имеют право отменить или изменить ненадлежащие постановления местных правительств данного административного уровня. Местные СНП работают в сессионном порядке.

Местные СНП создают в качестве своих исполнительных органов, государственных административных органов на местах местные народные правительства. Законодательство устанавливает систему «двойного подчинения» местных правительств: с одной стороны, они

ответственны перед избравшими их собраниями народных представителей, а с другой – перед вышестоящими народными правительствами. Все местные народные правительства как государственные административные органы находятся под единым руководством Государственного совета и ему подчиняются. Сроки полномочий народных правительств совпадают со сроками полномочий избравших их местных СНП. В регулярно проводимых пленарных заседаниях принимают участие все члены правительства.

Органами самоуправления в районах национальной автономии являются Собрания народных представителей и народные правительства автономных районов, автономных округов и уездов (хо-шунов). На пост председателя (или заместителя председателя) постоянного комитета местного собрания народных представителей избирается представитель национальности, осуществляющей региональную автономию. Органы самоуправления в районах национальной автономии обладают не только равной компетенцией с местными органами государственной власти аналогичного уровня, но и широкими правами на автономию [79, С. 636–638].

Латинская Америка

В Латинской Америке первые структуры самоуправления возникли в Мексике еще в 1519 году, и их деятельность регулировалась специальными ордонансами, принятыми испанским парламентом. В современный период система органов местного самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением стран, одной из основных единиц которого является

муниципия. На муниципии делятся штаты и провинции. Основные принципы муниципального самоуправления обычно регулируются основным законом страны – конституцией, а в федеративных государствах – Бразилии, Аргентине, Мексике и Венесуэле – также конституциями и законодательством штатов и провинций, которыми и определяется вся система местного самоуправления, его компетенция, порядок формирования и взаимоотношений с центральными органами государственной власти и управления. Каждая муниципия управляется муниципалитетом, который избирается на установленный законом срок путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Население избирает обычно председателя, советника и других должностных лиц муниципалитета.

Муниципии имеют права юридического лица и в соответствии с законом самостоятельно распоряжаются своим имуществом. В рамках своей компетенции муниципальный совет уполномочен издавать постановления, административные циркуляры и положения общего характера. В своем ведении муниципальный совет обычно имеет различные службы, ответственные за жизнеобеспечение населения соответствующей муниципии: службы торговли и центров снабжения питьевой водой, канализации, очистки мусора, транспорта, общественного порядка, благоустройства улиц, парков, садов и любые другие, организованные в соответствии с законодательством штата или провинции с учетом административно-территориальных и социально-экономических условий данной муниципии, а также ее административных и финансовых возможностей. Муниципии одного штата для более эффективной деятельности указанных служб по предварительной договоренности между своими

советами могут объединяться и координировать свои действия. Муниципии обладают значительной экономической самостоятельностью в социально-экономической области, в частности, могут самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от принадлежащего им имущества, а также налогами и другими поступлениями, которые устанавливаются законодательными органами в пользу муниципий, и поступлениями из центрального бюджета на нужды местного самоуправления. Вместе с тем законодательные органы штатов принимают законы о доходах муниципалитетов и проверяют их финансовые отчеты, при этом бюджеты расходов могут быть приняты муниципалитетами только на основе находящихся в их распоряжении доходов [79, С. 744–745].

Муниципии в пределах установленных в отношении их законов имеют право разрабатывать, утверждать и осуществлять реализацию системы районирования и планов развития муниципального хозяйства, участвовать в создании своих территориальных резервов и управлять ими, контролировать использование находящейся в их ведении земли и осуществлять общий надзор за ней, выдавать лицензии и разрешения на строительство, получать доходы с предприятий и служб муниципальной собственности, осуществлять другую экономическую деятельность.

Органы местного самоуправления в странах Латинской Америки не могут непосредственно заниматься политической деятельностью или принимать политические решения, хотя в их ведение входит выдача разрешений на проведение митингов, шествий, демонстраций и собраний в общественных местах, а также поддержание общего порядка во время

проведения названных мероприятий. Для этих целей обычно используются силы муниципальной полиции, непосредственно подчиненные муниципальным органам [83, С. 148].

Особенностью муниципального управления Бразилии является, в отличие от других латиноамериканских государств, закрепление в Конституции 1988 г. оснований для осуществления вмешательства штатов в дела муниципалитетов и назначение правительством штатов своих уполномоченных (интервенторов), которым на определенный срок может быть передано управление муниципией с одновременной приостановкой деятельности муниципального совета. Осуществляется однозвенное деление штатов на муниципии, ныне их 4500. Исторически сложилось так, что некоторые из них превратились в огромные мегаполисы (например, Сан-Паулу), другие же представляют собой небольшие населенные пункты. Законодательной властью наделяется избираемая сроком на четыре года муниципальная палата. Она же по особой процедуре принимает органический закон, исполняющий роль основного закона муниципии. В силу больших различий в численности населения муниципий количество членов муниципальной палаты (оно должно быть пропорционально численности жителей) может колебаться от 9 до 55. Исполнительными полномочиями наделяется префект, избираемый вместе с вице-префектом всеобщими прямыми равными выборами сроком на четыре года [4, С. 323, 504].

Россия

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от

государственной власти, в российском законодательстве происходило постепенно. При реформе 24 мая 1991 г. понятия «местное самоуправление» и «органы территориального общественного самоуправления» были включены не только в статьи, посвященные Советам, но и в названия соответствующих разделов [123].

С реформой на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «местная администрация». Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета в отличие от прежних исполкомов. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» включил местную администрацию в систему местного самоуправления как орган управления, который осуществляет исполнительно-распорядительные функции. При этом данный закон и местную администрацию как орган управления, и местное самоуправление в целом не относит к государственной власти, определяет их самостоятельность. Полное разделение государственной власти и местного самоуправления в РФ на конституционном уровне было оформлено при конституционной реформе 21 апреля 1992 г. [132].

Правовые основы становления современного местного самоуправления в России были заложены Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. Она отнесла местное самоуправление к одной из основ конституционного строя России и установила принципиальные положения о местном самоуправлении, которые соответствуют общемировым

традициям и Европейской хартии местного самоуправления. Федеральные законы о местном самоуправлении являются рамочными, установочные положения могут и должны быть развиты в законах о местном самоуправлении, принимаемых с учетом специфики своих условий субъектами Федерации.

На сегодня в Российской Федерации сформировались территории муниципальных образований всех возможных типов: отдельные поселения (городские и сельские), сельские округа (сельсоветы, волости), районы, двухуровневые организации (район и внутрирайонные муниципальные образования). Всего в Российской Федерации насчитывается 12215 муниципальных образований, из них: городов – 625, поселков – 516, городских районов и округов – 153, районов – 1404, сельских округов – 9314, сельских населенных пунктов – 203 [114].

Важная концептуальная особенность современной модели самоуправления в Российской Федерации заключается в том, что впервые как за невыполнение переданных (делегированных) полномочий, так и в случае их ненадлежащего выполнения органы местного самоуправления несут ответственность по законодательству Российской Федерации. Следовательно, подчеркивается приоритетный характер государственных полномочий в системе местного самоуправления. В этой связи нельзя не согласиться с мнением российского специалиста Н.В. Кузнецовой, что «в России складывается система местного самоуправления, которая одновременно является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач» [79, С. 3].

Выбор территориальной модели в значительной

мере предопределяет и форму отношений местного самоуправления с региональным уровнем государственной власти. Возникшие в последнее десятилетие муниципальные образования в разных регионах формировались на разных уровнях прежней административно-территориальной иерархии. В настоящее время существуют следующие варианты структуры местной публичной власти в разных регионах Российской Федерации:

– одноуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов власти (на уровне крупных городов и районов). Исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации не имеют территориально-административных подразделений, расположенных в районах и городах. Местные органы самоуправления формируются главным образом на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта Федерации (объемы предоставляемой им финансовой помощи и нормативы отчислений от регулирующих налогов) в соответствии с законодательством определяются непосредственно последними. На уровне ниже районного при этой структуре формируются исполнительные органы субнационального управления, которые находятся на смете, определяемой муниципальными властями;

– двухуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов

власти, обладающих полным спектром прав. Исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации, помимо функциональных подразделений на местном уровне, включают территориально-административные подразделения, расположенные в районах (а иногда в городах). Местные органы самоуправления сформированы на базе городов, волостей, поселков, сельских округов (сельских советов) по поселенческому признаку. В функции территориально-административных подразделений государственной власти входит содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей все население данной территории, а также организация финансовых взаимоотношений с муниципалитетами, расположенными на территории, которую курирует данное территориально-административное подразделение;

– двухуровневая организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура органов местного самоуправления, сопряженная с изъятием ряда прав, гарантированных федеральным законодательством. Эта структура аналогична предыдущей, за исключением того, что муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу на уровне ниже районного, лишены ряда прав и полномочий, установленных для них федеральным законодательством, прежде всего бюджетных. Местные налоги устанавливаются территориальными подразделениями региональной администрации. Бюджеты муниципальных образований включены в бюджет субъекта Федерации;

– одноуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и двухуровневая структура органов местного

самоуправления, предполагающая в нарушение федерального законодательства подчинение одних органов местного самоуправления другим. К первому уровню органов власти местного самоуправления относятся органы власти, образованные на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением, ко второму – органы власти, сформированные внутри закрепленной за местным органом власти первого уровня территории (города районного значения, более мелкие населенные пункты или их объединения). Проживающее на территории население в этом случае одновременно принимает участие в выборах органов власти и первого, и второго уровней. Финансовые взаимоотношения органов местного самоуправления первого уровня с региональными властями носят прямой характер, тогда как второго определяются опосредованно, через органы местного самоуправления первого уровня, в функции которых входит распределение финансовой помощи между бюджетами органов местного самоуправления второго уровня, назначение нормативов отчислений от регулирующих налогов, полученных из регионального бюджета [131, С. 163–165; 135, С. 50].

Законодательство гарантирует населению самостоятельность в отношении определения структур органов местного самоуправления, правда, с одним ограничением – наличие выборных органов, в частности представительного органа местного самоуправления, является обязательным. В основе структур местного самоуправления России лежат следующие модели:

– представительный орган и глава муниципального образования, избираемый всем населением,

председательствует в представительном органе и единолично возглавляет местную администрацию:

– представительный орган избирается всем населением, глава муниципального образования избирается из состава представительного органа, председательствует в нем и руководит местной администрацией в пределах, определенных представительным органом;

– представительный орган избирает из своего состава председателя без права принятия единоличных решений и нанимает по контракту руководителя (управляющего) местной администрации;

– представительный орган, депутаты которого одновременно являются выборными должностными лицами местного самоуправления и возглавляют в качестве таковых подразделения местной администрации (соответственно председатель представительного органа является главой муниципального образования и руководит местной администрацией);

– сходка граждан избирает главу муниципального образования (используется в малых сельских поселениях). Существуют и модификации указанных моделей [96].

Российская система самоуправления постоянно дает сбои. В современной России пока существует гибрид самоуправления и местной государственной администрации. Экономическая и финансово-экономическая база большинства муниципальных образований недостаточна для осуществления функций местного самоуправления, тем более для создания гарантий его полной независимости и самостоятельности в решении жизненных вопросов территорий.

К настоящему времени в различных регионах России сложились следующие типы бюджетных систем: одноканальная (котловая), многоканальная (веерная) и смешанная (комбинированная). При одноканальном типе формирования бюджета все отчисления от прибыли предприятий, налоги с населения и другие доходы последовательно аккумулируются низовым территориальным звеном, начиная с субъекта федерации и кончая административным районом. Бюджет каждого следующего территориального уровня имеет дело только с бюджетом предыдущего уровня. Отдельные хозяйствующие субъекты на низовой территории исключаются из межбюджетных отношений.

В соответствии со вторым типом формирования бюджета устанавливается непосредственная связь хозяйствующих субъектов с бюджетами всех уровней по определенным нормативам. Органам управления становится выгодной эффективная деятельность функционирующих на их территории предприятий.

Третий тип – комбинированный – предполагает сочетание собственных и закрепленных источников дохода, когда при формировании бюджета используются как централизованные нормативы отчислений, так и отчисления хозяйствующих субъектов по предварительно распределенным бюджетным уровням.

Есть еще субсидиарный тип бюджета, суть которого заключается в последовательной передаче налоговых отчислений от низшего уровня к высшему. Безусловно, реализация этого типа бюджетной системы возможна лишь при высокой активности и развитии гражданского общества в стране и прочности ее экономического потенциала.

Основное число местных бюджетов содержится за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации. На практике при формировании бюджетов муниципальных образований, как правило, занижаются нормативы отчислений от регулируемых доходов. Более 2 тыс. муниципальных образований лишены права формировать местные бюджеты. Согласно статистике 23 местных налога и сбора обеспечивают лишь около 10–15% расходов местного бюджета. Возникающий вертикальный дисбаланс субъектам Федерации приходится покрывать за счет дифференцированных нормативов отчислений регулируемых налогов и безвозмездных перечислений из региональных бюджетов. В результате местные органы власти не имеют возможности заранее прогнозировать свои бюджетные доходы и практически не несут ответственности за формирование и исполнение собственного бюджета, а в конечном итоге – и за качество и количество предоставляемых населению бюджетных услуг. При этом постоянно растет кредиторская задолженность местных органов власти [83].

Способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является условием их самостоятельности и символом автономии. Однако в соответствии со ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации их перечень ограничен пятью налогами и сборами, два из которых – земельный налог и налог на имущество физических лиц – прекращают свое действие при введении на территории субъекта Федерации налога на недвижимость. Другая серьезная проблема заключается в структурном несоответствии муниципальных доходов и расходов. Шесть основных статей затрат местного самоуправления – транспорт,

жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита – составляют 94% всех расходов муниципальных бюджетов. Данные статьи определяют только текущее содержание муниципального образования, на развитие муниципалитетов средства практически не выделяются [62, С. 34–39].

Немаловажную роль в упорядочении межбюджетных отношений в стране и улучшении материального положения местного самоуправления должна сыграть Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. Программа предлагает пять главных направлений реформ: реформа административно-государственного устройства (упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации), четкое разграничение расходных полномочий и сокращение нефинансируемых мандатов, четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней, формирование и развитие объективных и «прозрачных» механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, федеральный контроль качества управления общественными финансами на субнациональном уровне [78, 157; 135, С. 164–167].

Предлагаемая административная реформа направлена на создание базы для развития действительной бюджетной автономии на местном уровне власти. Программа предусматривает разграничить муниципальные образования, созданные на уровне крупных территориальных единиц субъектов Федерации, и многочисленные мелкие муниципальные образования, сформированные на поселенческом уровне. Таким образом, крупные территориальные

единицы смогли бы получить более широкую бюджетную автономию как третий уровень бюджетной системы, в то время как меньшие территориальные образования составили бы четвертый уровень. Другое важное направление – это разграничение расходных полномочий органов власти разных уровней по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансами и собственно «финансированию бюджетных услуг». Расходные полномочия по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления закрепляются за органами власти и бюджетом соответствующего уровня [119, С. 39].

Российские специалисты считают, что для реализации конституционных норм о местном самоуправлении, соответствующих федеральных законов необходимо:

- разработать и юридически оформить государственные минимальные социальные стандарты, позволяющие строго разграничить ответственность перед людьми со стороны государства и со стороны органов местного самоуправления, задачей которых станет обогащение содержания этих стандартов для своего населения;

- установить твердые источники доходной базы местных бюджетов для обеспечения материальной независимости местных сообществ от региональных и федеральной властей. Это сделает органы местного самоуправления полностью зависимыми от благосостояния жителей, а потому будет стимулировать поиск разнообразных путей, повышающих материальную обеспеченность населения;

- завершить передачу ряда функций и соответствующих им федеральных и региональных

структур в полное ведение местных сообществ (один из примеров – создание полноценной муниципальной милиции);

- выработать критерии для предоставления дотаций местным сообществам, а также механизмы контроля и ответственности за рациональное использование государственных ресурсов [60, С. 548].

Страны СНГ

Местное самоуправление занимает особое место в системе управления общественными и государственными делами в государствах Содружества. Основы местного самоуправления закрепляются в конституциях почти всех стран, а конституционные основы местного самоуправления получили свое развитие в текущем законодательстве ряда государств СНГ.

Под местным самоуправлением принято понимать такую организацию граждан, которая ставит своей целью самостоятельное решение вопросов местного значения как непосредственно, так и через выборные органы при учете исторических, национальных, географических, социальных и других особенностей данной административно-территориальной единицы. Так, в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 г. местное самоуправление рассматривается как форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные и общественные органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-

территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств (ст. 1) [145].

Однако в конституциях отдельных государств-членов СНГ нет упоминаний о местном самоуправлении, а говорится о публичном управлении. Например, в главе 8 Конституции Республики Молдова говорится о том, что публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей, местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109 Конституции) [83].

Конституции и законодательство о местном самоуправлении не только закрепляют содержание понятия «местное самоуправление», но также устанавливают основные принципы осуществления местного самоуправления, содержат перечень органов местного самоуправления в административно-территориальных единицах, их полномочия, порядок формирования и др.

Формами осуществления местного самоуправления населением могут быть как непосредственная, так и представительная демократия. В первом случае это сходы, собрания, местные референдумы, а также другие формы непосредственного волеизъявления населения, во втором – это образование выборных представительных органов местного самоуправления, наделенных законодательством определенными полномочиями в решении вопросов местного значения.

Материальную и финансовую основу местного самоуправления составляют движимое и недвижимое муниципальное имущество, средства, поступающие из

местных бюджетов, а также другие денежные поступления, земля и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности самоуправляющихся территорий.

Как правило, конституции и законодательство стран СНГ закрепляют положения о финансовой и материальной поддержке местного самоуправления со стороны государства, а также положения о компенсации местному самоуправлению затрат, возникших вследствие решений органов государственной власти [161, С. 65–66; 69–72].

Законодательство стран-участниц Содружества закрепляет за органами местного самоуправления преимущественно такие полномочия: самостоятельное управление муниципальной собственностью; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; утверждение программ социально-экономического и культурного развития и контроль за их выполнением; обеспечение проведения местных референдумов и реализация их результатов; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий, организаций и учреждений, а также контроль за их деятельностью; оказание содействия охране общественного порядка; принятие мер по охране окружающей среды, а также другие полномочия, закрепленные в текущем законодательстве о местном самоуправлении.

В конституциях и законодательстве о местном самоуправлении стран СНГ установлено, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые в пределах своей компетенции и под свою ответственность управляют делами местного значения. Как правило, в конституции и законодательстве о местном самоуправлении стран

СНГ закреплено, что местное самоуправление осуществляется через местные выборные органы, образуемые непосредственно самим населением. Законодательством большинства стран СНГ за органами местного самоуправления закрепляется право иметь в своем владении, пользовании и распоряжении необходимую собственность [62].

В некоторых странах СНГ законодательством предусматривается возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Однако в этом случае по переданным им полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам (например, ст. 94 Конституции Кыргызской Республики).

В большинстве конституций стран СНГ закрепляется положение о том, что органы местного самоуправления в своей деятельности должны соблюдать законодательство государства и издавать акты, не противоречащие правовым установлениям государства. Иногда в конституциях стран СНГ встречаются положения, смысл которых заключается в том, что статус самоуправляющейся территории не должен нарушать унитарного характера или целостности государства (например, п. 3 ст. 109 Конституции Республики Молдова) [145].

Следует отметить, что в муниципальном законодательстве многих государств-участников СНГ так или иначе используются формулировки Европейской Хартии местного самоуправления, что связано с попытками приведения законодательных актов в соответствие с указанным основополагающим

международным документом и стремлением сформировать собственную муниципальную систему, основанную на принципах децентрализации.

Например, в статье 3 Закона Республики Армения «О местном самоуправлении» от 7 мая 2002 года под местным самоуправлением понимается гарантированное Конституцией АР, настоящим законом право и умение общин, действующих под собственную ответственность и в рамках закона, решать вопросы муниципального (общинного) значения, распоряжаться муниципальной собственностью с целью обеспечения благосостояния населения. Подобные положения устанавливаются в органическом Законе Грузии «О местном самоуправлении и управлении» от 16 октября 1997 года, где в пункте 1 статьи 1 закреплено, что местное самоуправление – это определенное конституцией и законами право и возможность граждан Грузии под свою ответственность, при помощи органов местного самоуправления и в рамках самоуправленческих единиц (муниципалитетов) решать вопросы местного значения [53].

Анализ муниципального законодательства государств-участников СНГ показывает, что во многих странах бывшего СССР муниципальные советы, так или иначе, зависят от государства. Такая зависимость, прежде всего, определяется стремлением государства к поддержанию территориальной целостности в соответствии с общегосударственной политикой. Именно это обстоятельство способствует развитию в государствах-участниках СНГ смешанной системы местного самоуправления и местного управления. В статье 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» говорится, что местное управление – это форма организации и деятельности

местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения. Аналогичная формулировка содержится и в пункте 4 статьи 1 органического Закона Грузии «О местном самоуправлении и местном управлении». Органы местного управления в Грузии действуют в рамках обеспечения государственного интереса [145].

В некоторых государствах-участниках СНГ органы местного самоуправления напрямую не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед населением соответствующей административно-территориальной единицы. Тем не менее, это не может означать полного отстранения государства от регулирования деятельности местного самоуправления. Следует признать, что самоуправление является не только определенной формой самоорганизации местных жителей, но и специфическим уровнем власти: муниципалитеты (советы) выступают как самоуправляющиеся единицы и одновременно представляют интересы местного населения и государства.

В государствах-участниках СНГ получила распространение смешанная (гибридная) модель местного управления, в которой сочетаются начала прямого государственного управления и местного самоуправления. Например, история независимой Грузии отмечена существенными конституционными и муниципальными реформами, которые практически основывались на сочетании элементов континентальной (французской) и английской (англосаксонской) моделей местного управления. В постсоветской Грузии возникла смешанная система

местного управления: в широком смысле управление осуществлялось как выборными органами власти, так и назначаемыми органами на местах (префектами).

В пункте 9 статьи 5 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и местном самоуправлении» прямо устанавливается принцип сочетания местных и общегосударственных интересов, участие органов местного управления и местного самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории. Органы государственной власти в лице исполнительных и распорядительных органов на территории области, района, города, поселка, сельсовета представлены исполнительными комитетами, тогда как органы местного самоуправления – местными Советами депутатов и органами территориального общественного самоуправления [79, С. 707–711].

Можно сказать, концепция дуализма в муниципальном законодательстве государств-участников СНГ выражается, прежде всего, в регламентации делегированных и собственных полномочий. При этом функционирование на местах представителей государственной власти необязательно. Такая система сочетания управления и самоуправления осуществляется и в таком государстве-участнике СНГ, как Российская Федерация, которая, в отличие от вышеуказанных стран, аккумулирует признаки англосаксонской системы местного управления.

Польша

Территориальное самоуправление в Польше имеет многовековую традицию, но со времен Второй мировой войны до 1990 года ему недоставало аутентичных

национально-управленческих институций. Как административная, так и хозяйственная структуры Польской Народной Республики были построены в иерархической форме. В соответствии с современной Конституцией Республика Польша гарантирует местному самоуправлению участие в осуществлении государственной власти, а также свободу действий другим формам местного самоуправления. Раздел 5 Конституции Польши провозглашает, что местное самоуправление является основной формой организации общественной жизни на местах. Она также провозглашает, что право собственности и другие имущественные права, предоставленные единицы местного самоуправления, принадлежат местному сообществу. Кроме того, в законе о местном самоуправлении сказано, что жители сообщества составляют, на основании закона, самоуправляющееся объединение [150, С. 20].

Польское правительство начало реформу местного самоуправления, которая состоит из таких элементов:

- отмена конституционного принципа унификации государственной власти;

- создание нового демократического закона о местных выборах в местные советы;

- воссоздание муниципальных юридических лиц/субъектов права и возобновление их имущественных прав;

- создание стабильной и контролируемой системы ассигнования общегосударственных средств местным бюджетам, свободной от самоуправных решений государственной администрации;

- ограничение государственного вмешательства в местные дела;

- переход государственной администрации под

муниципальный контроль;

- установление права на основании межмуниципальных объединений;

- установление права на обжалование через суд решений государственных администраций [62, С. 31–33].

Польша продолжает использовать территориальное деление, внедренное при коммунистическом правлении в 1975 году. Эта система основывается на двухуровневой структуре из воеводств и муниципалитетов. К основным сферам деятельности муниципалитетов принадлежат образование, культура, здравоохранение и социальное обеспечение, строительство и управление муниципальным жилищным фондом, планирование и застройка земельных участков, водо-, энерго- и газоснабжение, местный общественный транспорт, автодороги, сбор и удаление мусора, общественные парки, спортивные и рекреационные заведения, местный правопорядок и пожарная охрана.

Руководство муниципалитетами осуществляют советы, члены которых избираются в одномандатных избирательных округах в муниципалитетах с количеством жителей меньше от 40 000 лиц; большие муниципалитеты разделяются на многомандатные округа, где осуществляются пропорциональные выборы. Исполнительной властью являются муниципальные администрации, которые возглавляются мэрами. Мэр назначает совет, но не обязательно из числа своих членов. Мэр также созывает заседание совета, однако для председательства на его заседаниях совет избирает себе председателя. Совет избирает также комиссию, которая состоит из мэра, заместителей мэра и до пяти других членов, которые

избираются из числа членов самого совета. Муниципальные комитеты учреждаются советом и решают вопрос своего численного состава и функций. К комитетам могут назначаться невыборные эксперты, однако их количество не может превышать 50% от числа членов. Кандидатура главного администратора выдвигается мэром и утверждается советом, после чего он подчиняется мэру [149, С. 19].

Основой местного самоуправления в Польше является гмина. Исполнительным органом гмины является правление. Правление в количестве от 4 до 7 человек избирается советом гмины из числа своих членов путем тайного голосования.

Работу правления организует войт или бургомистр. Он руководит решением текущих вопросов, а также выполняет представительские функции. Войт или бургомистр избирается советом гмины тайным голосованием абсолютным большинством голосов в присутствии 2/3 предусмотренного законом состава советников. Принципы организации деятельности определяются организационным регламентом, принимаемым советом гмины.

Правление гмины выполняет следующие функции: готовит проекты решений совета; определяет способ исполнения решений совета; распоряжается коммунальным имуществом; исполняет бюджет; принимает на работу и освобождает от занимаемой должности руководителей гминных организационных единиц. При реализации собственных задач правление подчиняется только совету гмины. Совет гмины контролирует деятельность правления и подчиненных ему единиц. Для этих целей он может создавать ревизионные комиссии. Отзыв правления гмины или отдельных его членов производится тайным

голосованием абсолютным большинством голосов всех членов совета гмины [156].

Раньше бюджет принимался в форме единственного правового акта, который иерархически группировал расходы и доходы таким образом, что бюджеты административных единиц низшего уровня входили в состав бюджетов административных единиц высшего уровня: последние и образовывали бюджет государства. Сейчас существуют две подсистемы – бюджетная система государства и бюджетная система территориального самоуправления. Обе подсистемы являются принципиально независимыми. Впрочем, существуют такие общие элементы, как дотации и субвенции в интересах территориальных единиц самоуправления, которые с точки зрения бюджета страны являются расходами, а с точки зрения самоуправления – доходами.

В бюджетной системе можно выделить три основных явления – централизацию, децентрализацию и деконцентрацию. Бюджет государства является центральным бюджетом, распорядителем которого является административный центр. В его состав входят бюджеты воеводств, которые выступают формой деконцентрации средств. Явление децентрализации существует в бюджетной системе самоуправления, где влияние как на форму, так и на реализацию отдельных бюджетов имеют самоуправляющиеся органы территориальных единиц.

Доходы территориальных единиц самоуправления определены отдельным от доходов государственного бюджета правовым актом. Эти доходы можно разделить на несколько основных групп. Осуществляя вертикальное деление за типом, имеем дело с доходами гмины, уезда и воеводства. При горизонтальном

делении за критерием источника поступления можно выделить три основные группы доходов: собственные, доходы из части (в общегосударственных налогах) и наполнительные доходы. Они связаны с четко очерченными группами заданий – собственными заданиями, делегированными и назначенными государством. Важным фактором финансовой самостоятельности гмины есть значительное преимущество собственных доходов и доходов из части, поскольку их размер не зависит от прихотей правительственной администрации.

В польской правовой системе принята концепция, согласно которой около 90% доходов территориальной единицы самоуправления составляют доходы наполнительные. В результате административной реформы значительно повышено полномочия органов самоуправления в отрасли образования и здравоохранения. Эти задания реализуются в образовании за счет субвенций, а в здравоохранении – на основе индивидуальных контактов с Кассой взаимопомощи. Субвенция на образование предусматривает убыточность. На содержание школ, особенно в бюджетах сельских гмин, идет 80–90% всех расходов. Для сравнения: инвестиционные расходы составляют всего 4% [148].

Сельской гмине также свойственны доходы из части в налогах из доходов физических и юридических лиц. Однако они составляют незначительную часть. Компенсирует это сельскохозяйственный налог. Но ставки этого налога настолько невысокие, что его величина равняется налогу из недвижимости в малых городах.

Интересным элементом является самообложение жителей гмины. Самообложение является решением

жителей, которое выносится на референдум. Невзирая на то, что налог, заложенный таким способом, не имеет постоянного места в налоговой системе, обязанность его уплаты возлагается в одинаковой степени как на тех, кто высказался за внедрение такого налога, так и на тех, кто голосовал против. Наполнительными доходами в первую очередь являются субвенции и дотации. Существенной является разница между дотацией и субвенцией. Первым критерием является критерий цели – субвенция назначается на определенную группу заданий, дотация – согласно четко очерченной цели. Во-вторых, субвенция является безвозвратной и может быть использована в следующем бюджетном году, а неиспользованная дотация подлежит возвращению в конце года. Последним элементом является субъект – потребитель. В случае субвенции им может быть только территориальная единица самоуправления, а в случае дотации – и предприниматель [150, С. 31–34].

В Республике Польша за короткий промежуток времени реформы обеспечили поразительные изменения, в первую очередь в социальном плане. Достижение этого государства в развитии системы самоуправляющихся структур подтверждают, что создание трехуровневого самоуправления, общим принципом построения которого является принцип субсидиарности, способствует его быстрому входу в Европейский Союз [148, С. 161].

Венгрия

Правовой статус местного самоуправления в Венгрии определен Законом 1990 года о местном самоуправлении и Законом 1990 года о местных выборах. Эти законы предусматривают, что местное самоуправление в Венгрии опирается на принцип

«общей компетенции», за которым местная власть может выполнять любые задания, связанные с местными делами, которые не являются конкретной обязанностью другого государственного органа и не противоречат закону. Решения местного правительства могут быть упразднены Конституционным судом и другими судами в случае нарушения общегосударственного законодательства. Органы местного самоуправления имеют также законное право выражать свое мнение или быть инициаторами запросов относительно заданий и функций, которые имеют отношение к их сообществам, но выполняются другими органами. Кроме того, органы местного самоуправления имеют право на собственное усмотрение облагать своими налогами, а также право получать частицу государственных налогов и субсидий через определенные формулы, а не путем ведения переговоров с центральным правительством [149, С. 19].

Венгрия разделена на 8 регионов, 20 округов, 22 района в пределах Будапешта, а также 3070 городов и сел. Регионы являются децентрализованными единицами государственной администрации, а не местного самоуправления. В каждом регионе президентом назначается уполномоченный Республики для координирования действий государственной администрации, надзора за местными органами и проверки законности их решений в пределах их автономных сфер ответственности. Округа являются уровнем местного самоуправления с советами, которые опосредовано избираются членами городских и сельских советов, расположенных на их территории. В широком понимании их функции заключаются в исполнении заданий, которые являются избыточными

для городских или сельских советов. Однако эти функции отмежеваны от функций городских и сельских советов. Города и села имеют право избирать совет и осуществлять функции местного самоуправления. Города с населением свыше 50 000 человек могут быть признаны парламентом как такие, что имеют «окружной уровень». Это означает, что они выполняют функции окружного правительства в пределах своих территорий, которые исключаются из юрисдикции округов [77].

Все муниципалитеты в Венгрии представлены выборными советами. В муниципалитетах, где жителей меньше 10000 человек, выборы пропорциональные. В больших муниципалитетах одна половина членов совета избирается всем населением, а вторая половина – в одномандатных округах. Избираются также один-два заместителя. Ведомственное деление мэрии на отделы решается советом. По решению совета могут образовываться комитеты; им могут предоставляться исполнительные функции, но по большей части они имеют совещательный характер и могут консультировать совет по вопросам выбора политического курса. Главный администратор назначается советом на неопределенный срок. Комиссий в венгерских советах нет [149, С. 20].

Следует отметить, что реформа местного самоуправления в Венгрии была радикальнее и более быстрой, чем в любой другой постсоциалистической стране Европы. Фактически Венгрия является единственным государством в Центральной и Восточной Европе с вполне завершенной системой местного самоуправления, которая уже функционирует. В Венгрии реформированы как низшие, так и высшие уровни местного управления, завершена передача

функций и имущества и внедрено всестороннюю и постоянную структуру финансовых отношений между центральным и местным уровнями, что включает местное налогообложение, распределение поступлений и предоставление субсидий за формулами.

Раздел V. Модель самоуправления для Украины XXI в.

5.1. Становление и система местного самоуправления в независимой Украине

Муниципальная реформа в Украине

Возрождению местного самоуправления в Украине предшествовала очередная попытка повышения роли советов как местных органов государственной власти путем совершенствования их структуры. В 1989 году власть и авторитет коммунистической партии стали неуклонно падать, и компаративной верхушкой было принято решение о легитимизации партийного руководства. Появляется идея сочетания в одном лице первого секретаря соответствующего партийного комитета и высшего должностного лица местной власти. В местных советах должны были образоваться две должности: председатели совета и председатели исполкома. А чтобы еще больше уменьшить возможную ответственность председателей советов за реальное состояние дел в местном хозяйстве, приняли решение образовать что-то вроде местного партбюро – президиум совета. Президиумы и председатели советов в соответствии с решениями союзных органов власти, принятых в 1989–1990 гг., избирались в то время наряду с исполкомами и их председателями [34].

Реальное возрождение местного самоуправления в Украине началось после избрания депутатов Верховной Рады Украинской ССР и местных Советов народных депутатов в марте 1990 года. Новоизбранные местные советы хотели лишиться как партийного, так и государственного патронажа над своей деятельностью в сфере обеспечения потребностей местного населения. Отсутствие на то время в Украине нормальной правовой регуляции проблем функционирования местного самоуправления, а также опыта у нового местного руководства, которое хотело изменений и было в плену романтических амбиций, нередко приводило к принятию органами местной власти решений, которые выходили за пределы их естественной компетенции и входили в противоречие с интересами местной власти других уровней, а также и с государственными интересами [86, С. 502].

Правовыми актами, которые регулировали деятельность местных Советов народных депутатов, на то время были: Постановление Президиума Верховной Рады СССР «О примерном положении о председателях и президиуме местных советов народных депутатов» от 20 октября 1989 года, Закон Союза ССР «Об общих основах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года. Постановление Президиума Верховного Совета СССР было продублировано аналогичным Постановлением Президиума Верховной Рады УССР [8].

До внедрения этих Постановлений на каждом уровне административно-территориального деления действовали соответствующие советы и партийные комитеты. Советы избирали председателя исполкома (по рекомендации парткома), и именно он формально был главным должностным лицом той или другой

административно-территориальной единицы. Реальная власть находилась в руках параллельной партийной структуры во главе с соответствующим первым секретарем.

Первые демократические выборы органов местной власти состоялись в марте 1990 года по системе абсолютного большинства. Побеждал кандидат, который получал свыше 50% голосов тех, кто принял участие в голосовании. Если никто 50% не набирал (а такое случалось в большинстве округов), через две недели происходил второй тур выборов. В значительной части округов на участки пришло мало людей и эти округа остались без депутатов [150, С. 12].

Право выдвижения кандидатов в депутаты местных советов имели КПСС, зарегистрированные общественные организации, трудовые коллективы предприятий и учреждений, собрания избирателей по месту жительства. Такие оппозиционные силы, как Народный Рух, права выдвижения кандидатов не имели, поэтому оппозиции приходилось искать опосредствованные способы участия в выборах. Невзирая на это, КПСС потерпела тотальное поражение на выборах в Западной Украине, и даже в Киевском городском совете не смогла сформировать контролируемого большинства. Таким образом, к власти во многих советах на законных основаниях пришли антикоммунисты, да и выдвиженцы КПСС, заняв руководящие должности в новоизбранных советах, поняли, что именно они, а не руководители парткомов, могут получить реальную власть. Председателей советов всех уровней в 1990 г. избирали депутаты этих советов. Депутаты формировали и исполнительный комитет, который осуществлял исполнительную власть на соответствующей

территории.

После выборов марта-апреля 1990 года многие из местных секретарей партийных комитетов либо не попали в состав советов (проиграли выборы), либо, даже будучи депутатами совета, не были избраны на должность главы этого совета. Деятельность многих новоизбранных советов осложнялась в виду острого противоречия как между отдельными антагонистическими группами депутатов внутри совета, так и между советом и соответствующим партийным комитетом, если его секретарь не стал председателем Совета. К этим проблемам стали добавляться и противоречия между председателем совета и председателем исполкома. Фактически в это время местное самоуправление еще не функционировало в оформленном виде, поскольку оно продолжало в значительной мере подменяться партийными и государственными органами управления.

Начало реальному возрождению местного самоуправления в Украине положили «Декларация о государственном суверенитете Украины» и принятый на ее основе и в соответствии с ней Закон УССР от 7 декабря 1990 г. «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении». Этот Закон впервые в условиях советской власти провозглашал принципы местного самоуправления и отказ от принципа «демократического централизма» в отношениях между советами разных уровней. Принятие этого Закона открыло в Украине, впервые среди республик тогдашнего СССР, путь к созданию правовой основы для внедрения и динамического развития системы местного самоуправления. В Преамбуле указывалось, что Закон определяет принципы местного

самоуправления – основы демократического уклада власти в республике, правовой статус местных Советов народных депутатов, органов общественного самоуправления, а также форм непосредственной демократии. Местное самоуправление в Украинской ССР определялось как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через государственные и общественные органы, которые они избирают, всех вопросов местной жизни исходя из интересов населения, на основе законов Украинской ССР и собственной финансово-экономической базы. Было ликвидировано структурное двоевластие советов, поскольку председатель совета становился одновременно председателем исполнительного комитета соответствующего совета. Но фактически возникло функциональное двоевластие в связи с тем, что местные советы народных депутатов в соответствии со ст. 2 Закона провозглашались одновременно органами местного самоуправления и органами государственной власти [126].

По сути, соединялись два не совсем совместимых понятия. С одной стороны, вводится понятие «местное самоуправление», но с другой стороны, органы самоуправления относятся к категории «государственных органов». Невзирая на такие юридические несогласованности, день принятия упомянутого выше закона можно считать днем возрождения местного самоуправления в Украине.

В конце 1990 года должности главы совета и председателя исполкома были объединены в одну. Советы, которые раньше были лишь ширмой для КПСС, шаг за шагом отбирали власть у территориальных парткомов. Этот процесс стал

необратимым с провозглашением в 1991 году независимости Украины и запрещением коммунистической партии.

С декабря 1990 по март 1992 года в Украине действовала первая редакция Закона «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении». А по тогдашней Конституции вся власть в Украине концентрировалась по линии Советов. Дуализм органов власти не только объективно ослаблял советы как органы местного самоуправления, но и нарушал вертикаль исполнительной власти. В связи с этим после одобрения 5 марта 1992 года Закона «О представителе Президента Украины» 26 марта 1992 г. была принята новая редакция соответствующего Закона и частично изменено его название. В научной литературе принято считать, что в политико-правовой жизни Украины институт местного самоуправления сформировался в результате муниципальной (коммунальной) реформы, которая фактически началась с разграничения функций местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в 1992 г. и прошла три этапа (некоторые исследователи выделяют четыре) [65, С. 6].

В новом Законе «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» местное самоуправление определялось как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через органы, которые они избирают, всех вопросов местной жизни в пределах Конституции Украины, законов Украины и собственной финансово-экономической базы, а региональное самоуправление – как территориальная самоорганизация граждан для решения непосредственно или через органы, которые

они образуют, вопросов местной жизни в рамках Конституции Украины и законов Украины. Тем самым Закон в новой редакции сделал значительный шаг относительно отхода от дуалистической теории и практики в организации местной власти и местного самоуправления и предусмотрел утверждение местного и регионального самоуправления. Территориальной основой местного самоуправления провозглашались сельсовет, поселок, город, а регионального самоуправления – соответственно район, область [161].

В новом законе была учтена передача части полномочий от областных и районных советов представителям Президента. На основе исполнительных комитетов советов областей, районов и городов Киева и Севастополя образовывались государственные администрации во главе с представителями Президента Украины. В связи с остановкой деятельности исполнительных комитетов возможности советов в управлении местными делами существенно уменьшались, что усилило конфронтацию между руководителями органов местного самоуправления и местными органами государственной исполнительной власти.

Главным здесь было то, что на районном и областном уровнях Советы народных депутатов лишались собственных исполнительных органов и имели характер исключительно представительских органов. Лишь на уровне населенных пунктов функционировало реальное самоуправление. Поскольку еще раньше была ликвидирована так называемая «советская матрешка», а именно подчинение советов друг другу по вертикали, то введение института представителей Президента должно было окончательно ликвидировать советскую модель власти и создать

систему власти, в которой соединяется принцип обеспечения в регионах государственного управления через местные государственные администрации с широкой самодеятельностью граждан в населенных пунктах через органы самоуправления. Основным недостатком такой структуры власти стало то, что представители Президента в областях и районах фактически не имели выхода на Кабинет Министров, влияние правительства на их назначение и управление деятельностью было слишком слабое, а администрация Президента не могла обеспечить тесного взаимодействия между местными государственными администрациями и правительством.

Новый Закон был использован прежней коммунистической номенклатурой для возобновления исполнительной вертикали, которая напоминала партийные органы управления. В апреле 1992 года Президент Леонид Кравчук издал указ, которым определил правопреемниками исполкомов местных советов соответствующие государственные администрации, хотя такой орган не был предусмотрен законами. Он считал, что «в Украине целесообразно склониться к построению системы местного самоуправления на основах его общественно-хозяйственной концепции, ее суть заключается в том, что органы местного самоуправления имеют собственную суверенную компетенцию и права только в сфере неполитических отношений, в местных хозяйствах и общественных делах» [65, С. 10]. На протяжении следующих лет законодатели и местные советы пытались отвоевать потерянные позиции.

В сентябре 1993 года Президент внес на рассмотрение парламента проект об изменениях и дополнениях Конституции Украины, где предлагалась

модификация структуры власти. Документ трансформировался в Закон «О формировании местных органов власти и самоуправления» 3 февраля 1994 года. Этим законом вместе с новыми выборами в местные органы власти отменялся институт местной государственной администрации. От двойственной природы советов отказались. Советы всех уровней провозглашались органами местного самоуправления. Председатели советов, за исключением районных в городе, избирались путем прямых выборов непосредственно населением и по должности возглавляли исполнительные комитеты, вместо госадминистраций опять возобновлялись исполкомы. Рядом с этим нововведением советы областей, районов, городов Киева и Севастополя наделялись функциями органов государственной власти [102].

Избирательный закон 1994 года впервые в украинской истории предусматривал прямые выборы председателей советов всех уровней – областных, городских, районных, поселковых и сельских. Численность депутатов в советах была сокращена в несколько раз. Для победы на выборах кандидату в депутаты достаточно было теперь занять первое место и добыть 10, а не 50 процентов голосов. Поэтому выборы депутатов состоялись преимущественно в один тур. Кандидаты на должность председателей советов должны были получить более половины голосов избирателей, и их выборы состоялись преимущественно в два тура. Выдвигать кандидатов могли политические партии, общественные организации, трудовые коллективы и собрания избирателей по месту жительства. Главным недостатком закона было сохранение пятидесятипроцентного барьера явки избирателей на

участке, через что многие округа опять остались без депутатов [65, С. 7–8].

Прямые выборы председателей советов и создание возглавляемых этими председателями исполнительных комитетов в 1994 г. сделали местное самоуправление сильным, как никогда. Однако одновременно с этим ослаблялась система исполнительной власти. После ликвидации института представителей Президента в областях и районах с июня 1994 года вертикаль государственной исполнительной власти в Украине была фактически разрушена. Формальное подчинение исполкомов по осуществлению делегированных государственных функций и их автономность в исполнении функций самоуправления оказались крайне неэффективными. Добавились и попытки новоизбранных руководителей областей творить свою, независимую от Киева политику, что усиливало неуправляемость государства и подогревало идеи сепаратизма. В это время Верховная Рада Украины, где доминировали левые, попробовала реанимировать советскую модель власти. Принятый в первом чтении 8 июля 1994 года проект закона «О местных Советах народных депутатов» должен был лишить Президента и Правительство влияния на региональную политику, а всю систему советов опять фактически подчинял Верховной Раде и возобновлял вертикаль «демократического централизма». Однако проект не стал Законом [150, С. 15].

Избранный Президентом Украины Леонид Кучма продолжил линию своего предшественника на подмену исполнительных органов самоуправления государственными структурами. Л. Кучма попробовал неконституционными методами создать вертикаль государственной исполнительной власти. Указом от 6

августа 1994 года «Об обеспечении руководства структурами государственной исполнительной власти на местах» Президент подчинил себе председателей районных и областных советов. Указ был неконституционный, поскольку председатели областных и районных советов избирались на должности всем населением, и Президент не имел возможности ни освободить их, ни руководить ими. С целью ликвидации такой ситуации в декабре 1994 года Президент внес на рассмотрение Верховной Рады Украины проект конституционного закона «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине». В условиях отсутствия Конституции независимой Украины происходило постоянное перетягивание каната между Президентом и правительством, с одной стороны, и местным самоуправлением – с другой. Государственная вертикаль, установленная президентскими указами, была в 1996 году закреплена в Конституции Украины [85].

На основе компромисса между Президентом Украины и Верховной Радой Украины в конечном итоге был подписан Конституционный договор. Это была новая попытка возобновить вертикаль государственной исполнительной власти. Была образована система органов местных государственных администраций, которые подчинялись по вертикали снизу доверху, вплоть до Президента Украины. Областные и районные советы лишались своих исполнительных органов, а самоуправление формально осталось лишь на уровне населенных пунктов. Однако в этой системе остался очень противоречивый момент – председатель совета (самоуправление) и глава соответствующей государственной администрации

(государственная власть) соединялись в одном и том же лице, к тому же избранном всем населением именно как председатель совета. Кроме того, Конституционный договор фактически вывел государственную исполнительную власть из-под влияния парламента. Единственная возможность влияния на правительство осталась лишь через бюджет, но это достаточно незначительное влияние, учитывая отсутствие у парламента возможностей и опыта ведения финансового контроля [149, С. 139].

Аналогичная ситуация сформировалась и на областном и районном уровнях. Ведь в развитие Конституционного договора были приняты еще два важных документа: 21 августа 1995 года Указ Президента Украины «О Положении об областной, Киевской, Севастопольской городской государственной администрации и Положении о районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации», а 30 декабря 1995 года Указ Президента Украины «О делегировании полномочий государственной исполнительной власти председателям и возглавляемым ими исполнительным комитетам сельских, поселковых и городских Советов». За этими указами местная государственная администрация получила ряд полномочий, которые даже теоретически не могут передаваться государственной исполнительной власти: право вносить изменения в бюджет и устанавливать местные налоги. Учитывая тот факт, что 28 мая 1995 года была принята новая редакция Закона «О бюджетной системе Украины», которая внесла дополнительные ограничения на собственные финансовые ресурсы местных советов, местному самоуправлению был нанесен ощутимый удар [51, С. 117, 129].

В мае 1995 г. также был принят Закон Украины «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине», согласно которого местными органами государственной исполнительной власти в районах (кроме районов в городах), областях, городах Киеве и Севастополе провозглашались государственные администрации, которые возглавляли председатели соответствующих советов. Право назначения руководителей администраций получил Президент Украины.

Первичными субъектами местного самоуправления определялись территориальные коллективы граждан, которые проживают в селах, поселках, городах, а его территориальной основой – соответствующие населенные пункты. Представительские органы местного самоуправления этих административно-территориальных единиц – советы – возглавляли их головы, которые одновременно были и председателями исполнительных комитетов. Представительскими органами районов, областей, городов Киева и Севастополя по закону определялись соответствующие советы. Исполнительные комитеты при них не формировались [34].

Эта система местного самоуправления была в значительной мере закреплена новой Конституцией Украины, а в дальнейшем и Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», которым был введен институт сельского, поселкового, городского председателя и разделены должности главы районного и городского совета и главы районной и городской государственных администраций. Конституция узаконила достаточно противоречивые основания самоуправления [149, С. 150].

В Конституции определено, что местное

самоуправление является правом территориального сообщества жителей села, поселка и города самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами (громадами) как непосредственно, так и через советы. На уровне территориального сообщества Конституция не предусматривает функционирования государственной исполнительной власти. В районах и областях, а также городах Киеве и Севастополе именно государственные администрации становятся органами исполнительной власти, значительно суживая поле деятельности самоуправляющихся органов. Сообщество, согласно Основному Закону, возглавляет сельский, поселковый или городской председатель, который избирается прямыми выборами и возглавляет совет и его исполнительный орган. Должностей председателей района и области нет. Есть лишь председатели соответствующих советов, которые избираются депутатами этих советов.

В принятой Конституции Украины 1996 г. сравнительно с проектом согласовательной комиссии, в части, касающейся организации власти в регионах и городах, появились некоторые интересные изменения. Во-первых, неопределенность, каким образом должны формироваться районные и областные советы, ведь норма об ассоциируемом уровне этих советов (непрямой способ их формирования) была изъята из проекта при голосовании. Во-вторых, на уровне населенных пунктов местный совет получил исполнительный орган, а не аппарат, как это было в проекте, что является гарантией для сохранения реальной власти в органах городского самоуправления. В-третьих, вопрос контроля и остановки

неправомерных решений местных советов отнесен к будущему законодательству.

Реально разработчики проекта не очень проникались проблемами самоуправления. Конституция практически полностью заблокировала возможность реформирования административно-территориального уклада, а некоторые нормы, например, о бюджетной системе (статья 95) или об областных и районных советах (часть 4 статьи 140) настолько двусмысленные, что трудно определить могут ли иметь собственные бюджеты органы самоуправления и что, по Конституции, должны представлять собой районные и областные советы. Избранная модель местного самоуправления наиболее близка по своей сути к французской модели местного самоуправления, хоть и предусматривает меньше его уровней [62, С. 41].

Конституционные нормы должны были бы решать два вопроса: первое – обеспечить конституционное право на существование самоуправления вообще и его динамическое развитие в будущем, второе – не сковывать возможность государственного управления на кризисном этапе и обеспечить проведение одинаковой для всей Украины социально-экономической политики. Именно такие подходы закладывались в большинстве конституций стран Восточной и Центральной Европы [74, С. 102].

В развитие этих и других положений Конституции Верховная Рада приняла в 1997 году Закон «О местном самоуправлении», в котором достаточно детально выписаны полномочия местных органов и процедуры, связанные с их осуществлением. Закон определяет, что в исключительной компетенции сельского, поселкового и городского советов есть распоряжение коммунальным имуществом, формирование бюджета и

программы социально-экономического развития, установление местных налогов, решение вопросов земельных отношений и т.д. [62, С. 42–44].

Новый закон о местных выборах, по которому состоялись выборы депутатов и председателей в марте 1998 г., предусматривал избрание органов самоуправления в один тур за мажоритарной системой. Допускалось выдвижение кандидатов партиями, общественными организациями, а также самовыдвижение. Конституционный Суд снял ограничение на место проживания кандидатов, определив, что любой гражданин может баллотироваться в любой совет в Украине. Баллотирование в несколько местных советов одновременно запрещалось. Избранным считался кандидат в депутаты или на должность сельского, поселкового и городского председателя, который занял первое место (независимо от процента голосов и количества людей, которые пришли на выборы) [152].

Для выборов в районные и областные советы были созданы многомандатные мажоритарные округа. Каждый район или город представлялся в областном совете одинаковым количеством депутатов. Так же представлены в районном совете все территориальные сообщества (громады). Такая система привела к неслыханной дискриминации городских жителей. Ведь, например, город Харьков имеет в Харьковском областном совете столько же депутатов, сколько и маленький сельский район.

Понятие и признаки местного самоуправления в Украине

В Конституции Украины и в Законе о местном самоуправлении отмечается, что местное

самоуправление – это гарантированное государством право и реальная способность территориального сообщества (громады) – жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ч. 1 ст. 140 Конституции Украины, ст. 2 Закона).

Местное самоуправление в Украине рассматривается также как принцип организации публичной власти на местах и как территориальная самоорганизация самого населения на местах. Эта характеристика нашла свое воплощение в Конституции Украины, в частности, в ст. 5, в соответствии с которой народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления [6, С. 8].

Правовая автономия органов местного самоуправления заключается в том, что они имеют свои собственные полномочия, определенные Конституцией или Законом. Органы местного самоуправления, отмечается в ч. 1 ст. 16 Закона, являются юридическими лицами и наделяются собственными полномочиями, в пределах которых действуют самостоятельно и несут ответственность за свою деятельность по закону.

Организационная автономия заключается в том, что основные субъекты местного самоуправления – территориальные сообщества и их органы – не являются элементами государственного аппарата, не принадлежат к его системе. Материально-финансовая автономия местного самоуправления заключается в

праве территориальных сообществ и образованных ими органов местного самоуправления на владение, пользование и распоряжение имуществом, которое находится в коммунальной собственности, а также собственными финансовыми средствами. Материальной и финансовой основой местного самоуправления Украины является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые находятся в собственности территориальных сообществ сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, которые находятся в управлении районных и областных советов. Коммунальная собственность является самостоятельной, отделенной от государства формой публичной собственности. От имени и в интересах территориальных сообществ права субъекта коммунальной собственности осуществляют соответствующие советы (ч. 5 ст. 16 Закона). Местные бюджеты являются самостоятельными и не включаются в Государственный бюджет Украины, бюджет Автономной Республики Крым и другие местные бюджеты (ч. 6 ст. 16 Закона).

Предметом местного самоуправления, как это определено в Конституции и законах Украины, есть вопросы, которые вытекают из коллективных потребностей территориального сообщества, то есть самого населения, жителей, которые проживают на территории соответствующего села, поселка, города или нескольких сельских населенных пунктов, которые имеют единый административный центр (сельсоветы).

Под территориальным сообществом (громадой) понимают жителей, которые объединены постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, которые

являются самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, которые имеют единый административный центр. Органы местного самоуправления – это структурно-организованные коллективы служащих или одного служащего, которые наделяются властью в системе местного самоуправления для реализации властных решений, а должностные лица местного самоуправления – лица, которые работают в органах местного самоуправления, имеют соответствующие должностные полномочия в осуществлении организационно-предписывающих и консультативно-совещательных функций и получают заработную плату за счет местного бюджета [46].

Местное самоуправление осуществляется территориальными сообществами сел, поселков, городов как непосредственно (например, путем местного референдума, общих собраний), так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных сообществ сел, поселков, городов.

Граждане Украины реализуют свое право на участие в местном самоуправлении за принадлежностью к соответствующим территориальным сообществам. Какие-либо ограничения права граждан Украины на участие в местном самоуправлении в зависимости от их расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, срока проживания на соответствующей территории, за языковыми или другими признаками запрещаются.

Местное самоуправление в Украине осуществляется на принципах: 1) народовластия; 2) законности; 3) гласности; 4) коллегиальности; 5) сочетания местных и государственных интересов; 6) выборности; 7) правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности в пределах полномочий, определенных законами; 8) подотчетности и ответственности перед территориальными сообществами их органов и должностных лиц; 9) государственной поддержки и гарантии местного самоуправления; 10) судебной защиты прав местного самоуправления [64]. К основным принципам следует отнести сочетание институтов прямой и представительской демократии; предоставление всем членам территориального коллектива широких возможностей отстаивания и претворения в жизнь собственных интересов; политико-правовую привязанность деятельности органов местного самоуправления к коренным потребностям жителей [62, С. 4].

Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Институт местного самоуправления отличается от государства и объединений граждан, хотя и имеет с ними определенное сходство. Органы местного самоуправления наделяются правом принимать обязательные решения на подведомственной им

территории, но только по вопросам местного значения в пределах Конституции и законов Украины, тогда как государство принимает акты, которые имеют общенациональный характер и касаются всего общества. Следовательно, деятельность и местного самоуправления, и государства носит публичный, правовой характер, но уровень и масштаб этой деятельности разные.

Местное самоуправление нельзя отождествлять с объединениями граждан, хотя элементы организации и самоорганизации существуют как в одном, так и в другом случае. Для местного самоуправления главным объединительным фактором организации жителей населенных пунктов есть территориальные, местные интересы, тогда как для объединений граждан – их социальные, профессиональные, политические, экономические и другие интересы. Современная местная власть в Украине работает по тем направлениям, какие раньше не были свойственные советскому типу самоуправления [102, С. 117–118]. В целом местное самоуправление в Украине характеризуется такими чертами:

– местное самоуправление носит демократический характер, поскольку осуществляется территориальными сообществами в разных формах прямой демократии или через выборные органы и должностные лица, которые представляют их специфические местные /локальные/ интересы;

– местное самоуправление имеет децентрализованный характер, что исключает элементы иерархии между территориальными сообществами и их органами и должностными лицами. Каждое территориальное сообщество и его структуры действуют вполне самостоятельно и независимо от

других территориальных сообществ. Свои отношения территориальные общества, их структуры строят на договорной, финансовой и другой основе;

– местное самоуправление носит территориальный характер. Оно осуществляется в административно-территориальных единицах – селах, поселках, городах, районах и областях, то есть на всех ступенях административно-территориального уклада государства, кроме Автономной Республики Крым, где действует территориальная автономия;

– местное самоуправление имеет правовой характер и свою специфическую правовую природу. Оно действует в пределах Конституции и законов Украины как публично-правовой институт со специальной правосубъектностью. Особенности правового характера местного самоуправления проявляются в его статусе, формах деятельности и т.д.;

– местное самоуправление имеет характер социальной службы. Оно реализует местные интересы территориальных сообществ путем предоставления жителям соответствующих услуг. Целью функционирования системы местного самоуправления является решение социальных, экономических, экологических и других вопросов местной жизни, удовлетворение потребностей и запросов населения соответствующих административно-территориальных единиц;

– местное самоуправление имеет финансово-экономический характер, является важным экономическим и финансовым институтом. Его финансово-экономическую основу составляет коммунальная собственность, местный бюджет и т.д.;

– местное самоуправление частично носит политический характер, особенно в городах.

Децентрализованный характер местного самоуправления и другие факторы ослабляют его политический характер [61, С. 116, 126].

Таким образом, характеристика местного самоуправления указывает на то, что оно интегрировано во все сферы общественной жизни и выступает необходимым элементом демократической организации общества.

Местные (муниципальные) выборы и формы прямой демократии

Демократическим средством формирования органов местного самоуправления являются местные (муниципальные) выборы. В Украине путем выборов формируются сельские, поселковые, городские, районные в городах, районные и областные советы; замещаются должности сельских, поселковых и городских председателей.

Согласно действующей Конституции выборы в органы местного самоуправления являются свободными и происходят на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года. Очередные выборы депутатов местных советов и сельских, поселковых и городских председателей происходят одновременно, а внеочередные могут проводиться раздельно. Кроме этого, существуют повторные выборы и выборы вместо выбывших депутатов местных советов, сельских, поселковых и городских председателей [70].

Выборы органов и должностных лиц местного самоуправления являются свободными: избирателям гарантируется свободное волеизъявление относительно выдвинутых кандидатов. Право голоса на местных выборах имеют граждане Украины, которые достигли

на день их проведения восемнадцати лет и которые проживают на территории соответствующих сел, поселков, городов. Не имеют права голоса граждане, которые признаны судом недееспособными. Осуществление избирательного права приостанавливается для лиц, которые за приговором суда находятся в местах лишения свободы (на время пребывания в этих местах). Избиратели имеют право избираться и быть избранными в органы и на выборные должности местного самоуправления, принимать участие в организации и проведении муниципальных выборов [65, С. 13].

Гражданин Украины одновременно может баллотироваться кандидатом в депутаты лишь одного местного совета или кандидатом на должность соответственно сельского, поселкового, городского председателя. Он может быть депутатом лишь одного совета или одним сельским, поселковым, городским председателем. Депутатом местного совета, сельским, поселковым и городским председателем может быть избран избиратель в возрасте 18 лет, который проживает или работает на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Законодательство Украины четко устанавливает принцип несовместимости между государственной и самоуправляющейся, самоуправляющейся и предпринимательской деятельностью.

Избранным считается кандидат в депутаты, на должность сельского, поселкового, городского председателя, который получил на выборах наибольшее, сравнительно с другими кандидатами, количество голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании. Избранными по мажоритарному

многомандатному избирательному округу считаются те кандидаты, которые на выборах получили большее, сравнительно с другими кандидатами, количество голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании.

Для решения важных вопросов жизни территориальных сообществ в селах, поселках и городах могут проводиться местные референдумы. Голосовать на местных референдумах и на муниципальных выборах имеют граждане Украины, которые достигли на день их проведения восемнадцати лет.

Предметом местного референдума может быть любой вопрос, отнесенный законодательством к ведению местного самоуправления. Закон о всеукраинском и местных референдумах 1991 г. относит к предмету местного референдума принятие, изменение или отмену решений по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления; принятие решений, которые определяют содержание актов и их исполнительных органов. Исключительно местными референдумами решаются вопросы о наименовании или переименовании сельсоветов, поселков и городов, об объединении (разъединении) территориальных сообществ [65, С. 21].

Предметная компетенция местного референдума, учитывая введение института территориального сообщества (громады), определенным образом расширяется. Особенно это касается договорных основ во взаимоотношениях органов местного самоуправления, создания совместных коммунальных предприятий и организаций и тому подобное. Усилению роли местных референдумов способствуют и традиции народоправия, которые сохранились, в

первую очередь, в сельской местности.

Решения, принятые местным референдумом в пределах законодательства, являются обязательными для выполнения на территории соответствующего села, поселка и города. Нарушения актов местного референдума подлежат обжалованию в судебном порядке. Неконституционные и незаконные акты местного референдума останавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением к суду [35].

Общие собрания граждан по месту жительства являются формой их непосредственного участия в решении вопросов местного самоуправления. Такие собрания проводятся как по инициативе граждан, так и органов самоорганизации населения, сельских, поселковых и городских председателей. Собрания имеют право вносить вопрос на рассмотрение совета. Порядок организации и проведения общих собраний граждан, учет и выполнение принятых ими решений определяется законом и уставом территориального сообщества, а в отдельных случаях и регламентом сельского, поселкового и городского совета.

Местные инициативы являются также формой непосредственного участия граждан в делах местного самоуправления. Они заключаются в том, что члены территориального сообщества реализуют свое право на инициативу рассмотрения в сельском, поселковом, городском, районном и областном совете любого вопроса, отнесенного законом к ведению местного самоуправления. Местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы [159, С. 164].

Законодательство о местном самоуправлении предусматривает и такую форму прямой местной демократии, как общественные слушания. Эта форма демократии основана на праве территориального сообщества проводить общественные слушания, то есть встречаться с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления, во время которых члены территориального сообщества заслушивают их отчеты, затрагивают вопросы и вносят предложения относительно вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Предложения, которые вносятся по результатам общественных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления. Порядок организации и проведения общественных слушаний определяется законом, регламентом совета и уставом территориального сообщества [70, С. 167–169].

По предложению территориальных сообществ районные и областные советы принимают решение относительно проведения консультативного опроса по вопросам, которые касаются их общих интересов. Результаты консультативного опроса учитываются при принятии решений соответствующими органами самоуправления. Консультативные опросы не могут касаться вопросов ведения органов государственной власти [80, С. 126].

Важным фактором обеспечения квалифицированности местных органов власти есть внедрение новой модели выборов в местные органы самоуправления. В Украине выборы проводятся в местных органах самоуправления в 490 районах, 448 городах (в том числе 170 государственного, республиканского и областного подчинения), 121 районе в городах, 894 поселках городского типа и

28739 сельских населенных пунктов. Численность депутатского корпуса местных советов всех уровней составляет более 10 тыс. человек [136].

Проведение новой избирательной политики связано с решением политической дилеммы: или должна система организации выборов обеспечивать в дальнейшем формирование стабильной и эффективной деятельности исполнительных органов местного самоуправления, или обеспечивать преимущественно пропорциональное представительство в выборных органах интересов разных групп населения, или способствовать реализации этих двух комбинаций. Относительно первой части отмеченной дилеммы более логичным является использование пропорциональной системы [104].

Однако внедрение пропорциональной системы выборов в местное самоуправление не совсем согласовывается с системой представительских советов на районном и областном уровнях. Дело в том, что отмеченные советы являются органами местного самоуправления, которые представляют общие интересы территориальных сообществ сел, поселков, городов и не имеют собственного территориального сообщества. Поэтому в процессе проведения административно-территориальной реформы целесообразно выведение областных и районных советов из системы местного самоуправления на уровень регионального, что отвечает их собственной сути и европейским стандартам. Региональными структурными единицами могли бы быть исторически сформированные области и районы как полноценные хозяйственные комплексы со своеобразной специализацией, сориентированной на решение общенародных заданий.

Финансовая основа местного самоуправления

Основу формирования института местного налогообложения в Украине положило принятие Декрета Кабинета Министров Украины «О местных налогах и сборах». Однако в процессе его реализации проявились многие недостатки, которые обусловлены нерешенностью как сугубо теоретических проблем самой системы местного налогообложения, так и неопределенностью многих технических процедур механизма вычисления, приоритетов в предоставлении льгот и тому подобное.

Практика применения местных налогов и сборов удостоверяет, что их использование в Украине малоэффективно, а роль в формировании местных бюджетов пока еще незначительна. Ведь имеющаяся бюджетная система предусматривает формирование доходной части бюджетов в основном за счет общегосударственных налогов и бюджетных трансфертов (дотаций и субвенций).

Во всем мире собственные доходы (местные налоги и сборы) выступают основой финансовой автономии и движущей силой экономического развития региона, но в Украине их удельный вес в доходах бюджетов регионов составляет 2–3%. В развитых странах зарубежья этот показатель изменяется от 20 до 70 % [110, С. 291]. В украинском законодательстве на сегодня не существует определения такого понятия, как «собственные доходы местного самоуправления». Учитывая мировой опыт, собственными следует считать такие доходы, в установлении, регуляции и использовании которых местные органы власти ощутимо не зависят от решений законодательной власти. К таким в Украине можно отнести: местные налоги и сборы, доходы от аренды, продажи и других

операций с коммунальной собственностью соответствующего территориального сообщества, прибыли коммунальных предприятий и тому подобное.

На сегодня законодательством предусмотрено два местных налога и четырнадцать местных сборов. Наиболее весомые поступления местные бюджеты в Украине получают от коммунального налога – 39,7 % и рыночного сбора – 38,1 % от общего объема поступлений. Около 7,6 % и 6,5 % поступлений обеспечивают соответственно сбор за выдачу разрешений на размещение объектов торговли и сферы услуг и гостиничный сбор. Остальные налоги и сборы в общей структуре поступлений составляют всего 8,1 %. Причиной не совсем эффективного применения коммунального налога в современных условиях является зависимость его размера от необлагаемого минимума, который сегодня является весьма маленьким [137].

Решить проблему достаточного финансового обеспечения должна налоговая и бюджетная реформа. Совершенствование системы налогообложения должно происходить путем снижения налогового груза, расширения сфер налогообложения, сокращения избыточных налоговых льгот. Основой реформы должен стать Налоговый кодекс. Целесообразно предусмотреть разные виды местных налогов и сборов с распределением их на обязательные и необязательные. Из перечня необязательных для установления местные органы власти будут иметь возможность установить на длительный срок (не меньше 5 лет) только несколько, которые наиболее полно будут отображать специфику данной территории. Значительные поступления можно получить от гостиничного сбора, в городах – от сбора за парковку

автотранспорта и т.д. Что касается внедрения налога на имущество юридических и физических лиц, то значительных поступлений от него ожидать в ближайшее время не стоит. Ограничение общего количества местных налогов будет способствовать снижению административных расходов на их сбор и контроль над поступлениями [110, С. 292–294].

Также необходимо рационально распределить средства местного налогообложения между бюджетами разных уровней самоуправления. Сегодня областные и районные бюджеты лишены собственных источников финансирования, основными из которых являются местные налоги и сборы. Доходы от местного налогообложения необходимо распределить в соответствии с собственными полномочиями в соответствии с территориальными сообществами городов, сел, поселков, районов, областей. Для реального увеличения доходов местных бюджетов и выполнения ими необходимых функций целесообразно определить подходящий налог на граждан таким, что полностью засчитывается в местные бюджеты. Но в отличие от сегодняшних принципов распределения, подходящий налог должен поступать на разные уровни местных бюджетов в зависимости от их полномочий, а не стопроцентно в областной бюджет с последующим его распределением между низшими звеньями системы местных бюджетов [102].

Территориальная основа местного самоуправления

Основу самоуправления в Украине составляет административно-территориальный уклад государства: области, районы, города, районы в городах; поселки и села. Города Киев и Севастополь имеют специальный статус и являются самостоятельными административно-

территориальными единицами. В соответствии с Конституцией Украины в Автономной Республике Крым действует система территориальной автономии в лице ее Верховной Рады и Совета министров.

Двухуровневая система местного самоуправления, закрепленная Конституцией, указывает на то, что государство по-разному подходит к данному институту в разных административно-территориальных единицах. Главной ячейкой местного самоуправления являются села, поселки и города, где живут люди и естественным путем формируются территориальные сообщества. Действующее законодательство недостаточно дифференцирует отдельные виды административно-территориальных единиц, что приводит к игнорированию определенных местных интересов. Например, за количеством населения есть города малые, средние и большие, что не учитывается действующим законодательством [34].

Закон о местном самоуправлении 1997 г. предоставляет органам самоуправления определенные права в регуляции вопросов административно-территориального уклада на своей территории. Но конкретнее эти права должен закрепить закон об административно-территориальном устройстве Украины.

Роль ядра, первичного субъекта и основного носителя функций и полномочий местного самоуправления играет территориальное сообщество (громада). Оно функционирует непосредственно или через органы и должностных лиц местного самоуправления. Общие интересы территориальных сообществ в районах и областях представляют районные и областные советы. Сообщества реализуют свои права непосредственно на сельских, поселковых и

городских референдумах: на выборах депутатов сельских, поселковых и городских советов, сельских, поселковых и городских председателей; на общественных слушаниях вопросов местного самоуправления; через местные инициативы и т.д. [70, С. 162, 165–166].

Территориальные сообщества наделены действующей Конституцией разными функциями и полномочиями в финансово-экономической, социально-культурной, общественной, экологической и других сферах местной жизни. Они непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, которое есть в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; образуют, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль над их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции [46].

На договорных основах территориальные сообщества сел, поселков и городов могут объединять объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для выполнения общих проектов или общего финансирования коммунальных предприятий, организаций и учреждений, а также создавать для этого соответствующие органы и службы. Закреплены за территориальными сообществами функции и полномочия осуществляют

преимущественно их органы. Органы местного самоуправления, принимая решение, оперируют интересами определенных социальных групп и реальными возможностями их реализации, имеют исполнительный аппарат и тому подобное. Появление в системе институтов местного самоуправления территориального сообщества, несмотря на определенное расхождение между его конституционным и фактическим статусом, имеет исключительно большое значение для развития всех других институтов самоуправления, организованность и общественное сознание [8, С. 122].

Система местного самоуправления в Украине

Существенной особенностью местного самоуправления является то, что в его системе не действует принцип разделения власти, согласно которого построена система центральных органов государственной власти. Система местного самоуправления на уровне территориальных сообществ сел, поселков, городов функционирует как так называемая «работающая корпорация», которая сама принимает соответствующие решения и сама же, собственными силами, выполняет эти решения. Это совсем не означает, что в системе местного самоуправления не должно быть разграничения полномочий между советом, его исполнительными органами, сельским, поселковым, городским председателем, как это логически вытекает из ст. 141 Конституции Украины.

Одной из характерных особенностей системы местного самоуправления, которое осуществляется на уровне территориальных сообществ сел, поселков, городов, есть то, что оно имеет свое продолжение как

на региональном уровне в лице районных, областных советов – органов местного самоуправления, которые представляют общие интересы территориальных сообществ сел, поселков, городов, так и на микроуровне (домов, улиц, кварталов, микрорайонов, отдельных сел, которые объединены с другими населенными пунктами в одну административно-территориальную единицу – сельсовет) в лице так называемых органов самоорганизации населения – домовых, уличных, квартальных, сельских комитетов, комитетов микрорайонов и тому подобное. Перечисленные органы также определяются как самостоятельные элементы системы местного самоуправления. Кроме этого, в городах с районным делением к системе местного самоуправления следует отнести также районные в городе территориальные сообщества, а также районные в этих городах советы и их исполнительные органы [65].

Длится дискуссия по поводу того, кто имеет большие полномочия в системе местного самоуправления – совет как коллегиальный выборный орган территориального сообщества или его исполнительный орган во главе с непосредственно избранным территориальным сообществом сельским, поселковым, городским председателем. Этот вопрос был предметом рассмотрения Конституционного Суда Украины, в решении которого на этот счет последовательно проведена мысль о том, что в системе местного самоуправления Украины имеет место определенная субординация его элементов, а названные выше конституционные функции сельского, поселкового, городского председателя определяют его прежде всего как должностное лицо исполнительного органа совета и самого совета, подотчетное и перед ним

ответственное как за работу исполнительного органа совета, так и за организацию работы самого совета [103].

Важной особенностью конституционной модели местного самоуправления в Украине является наличие в его системе специальных органов – районных и областных советов, которые должны представлять общие интересы территориальных сообществ сел, поселков, городов, однако, не имея собственных исполнительных органов, часть своих полномочий приходится делегировать местным органам исполнительной власти – районным и областным государственным администрациям. Такая дуалистическая модель организации публичной власти на местах является нашей национальной спецификой. Остается очень актуальной проблема разграничения функций и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной исполнительной власти или системной трансформации власти на началах самоуправленческой парадигмы [102].

В целом на сегодня система местного самоуправления в Украине включает территориальное сообщество; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы; органы самоорганизации населения. В городах с районным делением по решению территориального или городского сообщества могут образовываться районные (в городе) советы.

Первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальное сообщество села, поселка,

города. Сельские, поселковые, городские советы являются органами местного самоуправления, представляют соответствующие территориальные сообщества и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления, определенные Конституцией Украины и другими законами.

Сельские, поселковые и городские советы работают сессионно. Сессии сельских, поселковых и городских советов состоят из пленарных заседаний и заседаний постоянных комиссий. На сессиях советов решаются вопросы, которые вносят сельские, поселковые и городские председатели, исполкомы советов, постоянные комиссии, депутаты и т.д. Порядок деятельности сельских, поселковых и городских советов определяется законодательством, регламентами советов и уставом территориальных сообществ.

Сельские, поселковые и городские советы в пределах своих полномочий принимают решения, которые являются обязательными для исполнения на подведомственной им территории [70, С. 189]. Эти решения в случае их несоответствия Конституции или законам Украины могут оспариваться в установленном законом порядке с одновременным обращением к суду. Особое место среди локальных нормативных актов местного самоуправления занимают уставы территориальных сообществ сел, поселков, городов [109, С. 19].

Сельские, поселковые и городские советы устанавливают перечень, функциональную направленность и порядок организации работы постоянных комиссий. Эти комиссии готовят вопрос на сессии советов, осуществляют контроль над выполнением их решений и тому подобное.

Депутат сельского, поселкового и городского совета представляет интересы всего территориального сообщества. Он является полноправным членом представительского органа и пользуется правами согласно закону. Депутат совета осуществляет работу в избирательном округе, выполняет поручения совета, работает в одной из постоянных комиссий. Статус депутатов сельских, поселковых и городских советов и их полномочия определяются законодательством и конкретизируются актами этих советов. Особенности функционирования Киевского и Севастопольского городских советов определяются отдельными законами об этих городах. В городах с районным делением вопрос о создании районных советов отнесено к компетенции городских советов.

Областные и районные советы являются органами местного самоуправления, которые представляют общие интересы территориальных сообществ сел, поселков, городов, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими советами. Председатель районного, областного, районного в городе совета избирается соответствующим советом из числа его депутатов в пределах срока полномочий совета тайным голосованием. Председатель районного, областного, районного в городе совета в пределах своих полномочий выдает распоряжения.

Районный, областной совет может образовывать президиум (коллегию) совета. Президиум (коллегия) совета является совещательным органом совета, который предварительно готовит согласованные предложения и рекомендации по вопросам, которые предусматривается внести на рассмотрение совета.

Полномочия районных и областных советов разделяются на собственные и делегированные им

территориальными сообществами сел, поселков и городов. К собственным полномочиям этих советов Конституция относит:

– утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответствующих районов и областей, контроль над их выполнением;

– принятие районных и областных бюджетов, которые формируются из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными сообществами или для выполнения общих проектов, и из средств, привлеченных на договорных основах из местных бюджетов для реализации общих социально-экономических и культурных программ, и контроль за их выполнением;

– решение других вопросов, отнесенных законами к их собственной компетенции.

Районные и областные советы могут делегировать определенные свои полномочия местным государственным администрациям. Реализация делегированных районными и областными советами полномочий осуществляется местными государственными администрациями под контролем этих советов. Делегирование полномочий районными и областными советами имеет временный характер и может быть прекращено досрочно, если местные государственные администрации реализуют их неэффективно.

Вторым видом полномочий районных и областных советов являются такие, которые передают им органы местного самоуправления первичного уровня путем заключения договоров, принятия соответствующих решений и тому подобное. Данный вид делегирования характеризуется тем, что он осуществляется по

взаимному согласию органов самоуправления первичного и вторичного уровней [65, С. 17–19].

Исполнительный аппарат районного, областного совета обеспечивает осуществление советом полномочий, предоставленных ему Конституцией и законодательством Украины. Исполнительный аппарат совета осуществляет организационное, правовое, информационное, аналитическое, материально-техническое обеспечение деятельности совета, его органов, депутатов, способствует осуществлению соответствующим советом взаимодействия и связей с территориальными сообществами, местными органами исполнительной власти, органами и должностными лицами местного самоуправления. Он образуется соответствующим советом. Его структура и численность, расходы на содержание устанавливаются советом по предоставлению его председателя. Исполнительный аппарат совета по должности возглавляет председатель соответствующего совета.

Исполнительными органами сельских, поселковых, городских, районных в городах советов являются их исполнительные комитеты, отделы, управления и другие создаваемые советами исполнительные органы. В целом под исполнительным органом советы имеют в виду органы, которые в соответствии с Конституцией Украины и законодательства о местном самоуправлении создаются сельскими, поселковыми, городскими, районными в городах советами для осуществления исполнительных функций и полномочий местного самоуправления в границах определенных упомянутым законодательством. Исполнительные органы сельских, поселковых, городских, районных в городах советов подконтрольны и подотчетны соответствующим советам, а по вопросам

осуществления делегированных им полномочий органов исполнительной власти также подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти. В сельских советах, которые представляют территориальные сообщества, которые насчитывают до 500 жителей, по решению соответствующего территориального сообщества или сельского совета исполнительный орган совета может не создаваться. В этом случае функции исполнительного органа совета, кроме распоряжения земельными и природными ресурсами, осуществляет сельский председатель единолично [70, С. 170–174].

Сельский, поселковый, городской председатель – главное должностное лицо территориального сообщества. Он избирается соответствующим территориальным сообществом на основе общего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года в порядке, определенном законом, и осуществляет свои полномочия на постоянной основе. Сельский, поселковый, городской председатель возглавляет исполнительный комитет соответствующего сельского, поселкового, городского совета, председательствует на его заседаниях.

Сельский, поселковый, городской председатель обеспечивает осуществление в пределах предоставленных законом полномочий органов исполнительной власти на соответствующей территории, организует работу соответствующего совета и его исполнительного комитета; подписывает решения совета и его исполнительного комитета; вносит на рассмотрение совета предложения относительно кандидатуры на должность секретаря совета; вносит на рассмотрение совета предложения о

количественном и персональном составе исполнительного комитета соответствующего совета и т.д. При осуществлении предоставленных полномочий сельский, поселковый, городской председатель является подотчетным, подконтрольным и ответственным перед территориальным сообществом, ответственным перед соответствующим советом, а по вопросам осуществления исполнительными органами совета полномочий органов исполнительной власти также подконтрольным соответствующим органам исполнительной власти.

Сельские, поселковые, городские, районные в городе советы могут позволять по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества. При этом органы самоорганизации населения рассматриваются законодателем как представительские органы, которые создаются частью жителей, которые временно или постоянно проживают на соответствующей территории в пределах села, поселка, города [50, С. 74].

Полномочие органов и должностных лиц местного самоуправления

В целом полномочия местного самоуправления в Украине достаточно широки и охватывают практически все сферы социальной жизни территориальных сообществ. В стратегическом отношении наибольшее значение имеют полномочия в сфере социально-экономического и культурного развития: подготовка программ социально-экономического и культурного развития сел, поселков, городов, целевых программ по другим вопросам самоуправления, представление их на

утверждение совета, организация их выполнения; представление совету отчетов о ходе и результатах выполнения этих программ; обеспечение сбалансированного экономического и социального развития соответствующей территории, эффективного использования природных, трудовых и финансовых ресурсов; предварительное рассмотрение планов использования природных ресурсов местного значения на соответствующей территории, предложения относительно размещения, специализации и развития предприятий и организаций.

Достаточно существенные полномочия местное самоуправление имеет в сфере бюджета и финансов: составление проекта местного бюджета, представление его на утверждение соответствующего совета, обеспечение выполнения бюджета; ежеквартальное представление совету письменных отчетов о ходе и результатах выполнения бюджета; подготовка и представление в соответствии с районными, областными советами необходимых финансовых показателей и предложений относительно составления проектов районных и областных бюджетов; установление тарифов относительно оплаты бытовых, коммунальных, транспортных и других услуг, которые предоставляются предприятиями и организациями коммунальной собственности соответствующего территориального сообщества; согласование в установленном порядке этих вопросов с предприятиями, учреждениями и организациями, которые не принадлежат к коммунальной собственности; установление по согласованному решению соответствующих советов порядка использования средств и другого имущества, которое находится в общей собственности территориальных

сообществ; осуществление финансирования расходов из местного бюджета; привлечение на договорных основах средств предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, расположенных на соответствующей территории, и средств населения, а также бюджетных средств на строительство, расширение, ремонт и содержание на паевых основах объектов социальной и производственной инфраструктуры; обеспечение составления балансов финансовых, трудовых ресурсов, денежных доходов и расходов, необходимых для управления социально-экономическим и культурным развитием соответствующей территории.

Управление коммунальной собственностью практически полностью находится в ведении местного самоуправления и включает: управление в границах, определенных советом, имуществом, которое принадлежит к коммунальной собственности соответствующих территориальных сообществ; установление порядка и осуществление контроля за использованием прибылей предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующих территориальных сообществ; заслушивание отчетов о работе руководителей предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующих территориальных обществ; управления объектами жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, транспорта и связи, что находятся в коммунальной собственности соответствующих территориальных сообществ, обеспечение их надлежащего содержания и эффективной эксплуатации, необходимого уровня и качества услуг населению; учет граждан, которые в

соответствии с законодательством нуждаются в улучшении жилищных условий; распределение и предоставление в соответствии с законодательством жилья, которое принадлежит к коммунальной собственности; решение вопросов относительно использования необитаемых помещений, домов и сооружений, которые принадлежат к коммунальной собственности; рассмотрение проектов планов предприятий и организаций, которые принадлежат к коммунальной собственности соответствующих территориальных сообществ, внесение к ним замечаний и предложений, осуществление контроля их выполнения.

Большие за объемом полномочия местного самоуправления и в отрасли образования, управления учреждениями образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, оздоровительными заведениями, которые принадлежат территориальным сообществам или переданные им, молодежными, подростковыми заведениями по месту жительства, организации их материально-технического и финансового обеспечения; обеспечении получения несовершеннолетними полного общего среднего образования; создании необходимых условий для воспитания детей, молодежи, развития их способностей, трудовой учебы, профессиональной ориентации, производительного труда учеников; содействию деятельности дошкольных и внешкольных учебно-воспитательных заведений, детских, молодежных и научно-просветительских организаций; создании при общеобразовательных учебных заведениях коммунальной собственности фонда общеобязательной учебы.

Кроме этого, существует немало полномочий в

сфере строительства, в сфере регуляции земельных отношений и охраны окружающей среды; в сфере социальной защиты населения; в сфере внешнеэкономической деятельности; в отрасли оборонной работы; относительно решения вопросов административно-территориального уклада; относительно обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан и др. [50, С. 74].

Гарантии деятельности местного самоуправления

Под гарантиями местного самоуправления следует понимать комплекс мероприятий, с помощью которых обеспечивается реальное осуществление местного самоуправления территориальными сообществами и органами местного самоуправления, а также защита права на местное самоуправление.

Территориальные сообщества, органы и должностные лица местного самоуправления самостоятельно реализуют предоставленные им полномочия. Права местного самоуправления, определенные в Конституции Украины, защищаются в судебном порядке. Ограничение прав территориальных сообществ на местное самоуправление согласно Конституции и законов Украины может быть применено лишь в условиях военного или чрезвычайного состояния. Органы исполнительной власти, их должностные лица не имеют права вмешиваться в законную деятельность органов самоуправления, кроме случаев исполнения делегированных им советами полномочий, и в других случаях, предусмотренных законом. Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право обращаться в суд для признания незаконными

актов местных органов исполнительной власти, других органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных сообществ, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Местные государственные администрации являются подотчетными соответствующим районным, областным советам в исполнении программ социально-экономического и культурного развития, районных, областных бюджетов, подотчетными и подконтрольными в части полномочий, делегированных им соответствующими районными, областными советами, а также в исполнении решений советов по этим вопросам.

Районный, областной совет может путем тайного голосования выразить недоверие главе соответствующей местной государственной администрации, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает соответствующему совету обоснованный ответ. Если недоверие председателю районной, областной государственной администрации выразили не менее как две трети депутатов от общего состава соответствующего совета, Президент Украины принимает решение об отставке главы местной государственной администрации.

Акты совета, сельского, поселкового, городского председателя, председателя районного в городе совета, исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета, принятые в пределах предоставленных им полномочий, являются обязательными для выполнения всеми расположенными на соответствующей территории органами исполнительной власти, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями и

организациями, должностными лицами, а также гражданами, которые постоянно или временно проживают на соответствующей территории.

По требованию соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления руководители расположенных или зарегистрированных на соответствующей территории предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности обязаны прибыть на заседание этих органов для предоставления информации по вопросам, отнесенным к ведению совета и его органов.

Местные органы исполнительной власти, предприятия, учреждения и организации, а также граждане несут установленную законом ответственность перед органами местного самоуправления за причиненный местному самоуправлению вред их действиями или бездействием, а также в результате невыполнения решений органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах предоставленных им полномочий [65, С. 28–30].

Важной гарантией местного самоуправления является также то, что его первичные субъекты – сообщества – не могут быть принудительно объединены или упразднены в связи с усовершенствованием государством первичного звена административно-территориального устройства.

Что касается органов и должностных лиц местного самоуправления, то их полномочия также не могут быть досрочно прекращены государственными органами. В случае, если совет принял решение с нарушением Конституции или законов Украины, прав и свобод граждан, игнорируя при этом требования компетентных органов о приведении их решений в

соответствии с законами, или же сессия этого совета не проводится без уважительных причин в установленные законом сроки или совет не решает вопросов, отнесенных к его ведению, Верховная Рада Украины может назначить лишь внеочередные выборы в этот совет. Законом установлено, что вопрос о назначении таких внеочередных выборов касается соответственно сельских, поселковых, городских председателей, председателей областной, Киевской, Севастопольской городских государственных администраций, однако и в этом случае соответствующий совет продолжает действовать до избрания нового состава [33; 50; 74].

Самым уязвимым местом в системе гарантий местного самоуправления является обеспечение материально-финансовой автономии этого института и его органов. Остается пока еще неопределенным статус имущества, которое является общей собственностью территориальных сообществ сел, поселков, городов, управление которым в соответствии с Конституцией Украины осуществляют районные и областные советы. Полномочия последних тоже не размежеваны между собой. Этот вопрос приобретает особую остроту в связи с тем, что отчуждение отмеченного имущества должно осуществляться лишь по решению владельца этого имущества, то есть территориальных сообществ сел, поселков, городов, но управляют этим имуществом фактически местные государственные администрации. Кроме того, установленный законом демократический порядок формирования доходной части местных бюджетов, который должен гарантировать независимость этих бюджетов, не применяется в связи с несоответствием законов о бюджетной и налоговой системе с Законом о местном самоуправлении [51].

Органы и должностные лица местного

самоуправления являются подотчетными, подконтрольными и ответственными перед территориальными сообществами. Они периодически, но не менее как два раза в год, информируют население о выполнении программ социально-экономического и культурного развития, местного бюджета, по другим вопросам местного значения, отчитываются перед территориальными сообществами о своей деятельности. Территориальное сообщество в любое время может досрочно прекратить полномочие органов и должностных лиц местного самоуправления, если они нарушают Конституцию или законы Украины, ограничивают права и свободы граждан, не обеспечивают осуществления предоставленных им законом полномочий.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность в случае нарушения ими Конституции или законов Украины. Органы и должностные лица местного самоуправления по вопросам осуществления ими делегированных полномочий органов исполнительной власти являются подконтрольными соответствующим органам исполнительной власти.

Вред, причиненный юридическим и физическим лицам в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, возмещается за счет средств местного бюджета, а в результате неправомερных решений, действий или бездействия должностных лиц местного самоуправления – за счет их собственных средств в порядке, установленном законом. Споры о возобновлении нарушенных прав юридических и физических лиц, которые возникают в результате решений, действий или бездействия органов или

должностных лиц местного самоуправления, решаются в судебном порядке [33].

Контроль деятельности местного самоуправления

Подзаконный характер деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления обуславливает необходимость осуществления над ними государственного контроля, который обеспечивают органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Государственный контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления может осуществляться лишь в пределах полномочий и в способ, который предусмотрен Конституцией и законами, и не должен приводить к вмешательству органов государственной власти или их должностных лиц в осуществление органами местного самоуправления предоставленных им собственных полномочий.

Верховная Рада осуществляет парламентский, то есть политико-правовой контроль в форме депутатских запросов, парламентских слушаний и т.д. Эти формы контроля касаются и местного самоуправления. Верховная Рада, ее комитеты систематически заслушивают вопросы о состоянии реализации политики и законодательства о местном самоуправлении, о соблюдении Конституции и законов отдельными органами местного самоуправления и тому подобное. Действующая Конституция расширила формы парламентского контроля, введя в его систему контроль за осуществлением конституционных прав и свобод граждан, в т.ч. органами местного самоуправления, через Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Парламентский контроль деятельности органов местного

самоуправления является формой обратной связи между парламентом и местным самоуправлением и служит средством профилактики нарушений действующего законодательства [14].

Согласно Конституции и законодательства общий надзор за актами местного самоуправления осуществляет исполнительная власть в лице местных государственных администраций. Из мотивов несоответствия решений органов местного самоуправления Конституции или законам Украины органы исполнительной власти останавливают их в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд. Эту систему контроля можно назвать либеральной и соответствующей европейским стандартам. В части делегированных органам местного самоуправления на основе закона полномочий местных органов исполнительной власти незаконные акты самоуправления могут быть упразднены соответствующими органами исполнительной власти.

Судебный контроль над деятельностью органов местного самоуправления касается проверки законности их актов. Он осуществляется по инициативе уполномоченных государственных органов и их должностных лиц, граждан, других физических и юридических лиц. Этот контроль осуществляют суды общей и специальной юрисдикции [116].

На практике рядом с государственным контролем действует и общественный контроль над местным самоуправлением в лице средств массовой информации, политических партий и общественных организаций и тому подобное. Речь идет о так называемой «четвертой власти», которая в меру дистанционирования от государственной власти становится все более реальной.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за свою деятельность перед территориальным сообществом, государством, юридическими и физическими лицами. Первоочередное значение имеет ответственность этих органов и лиц перед территориальными сообществами, которые могут досрочно прекратить их полномочие. Но не меньшее значение имеет ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, особенно учитывая реализацию конституционного принципа приоритета прав человека. В практике местного самоуправления различают, главным образом, конституционно-правовую и имущественную ответственность органов и должностных лиц самоуправления [65].

5.2. Общая концепция проектирования модели местного самоуправления в Украине

Сейчас основной проблемой реформирования системы местного самоуправления в Украине является проектирование на научных основаниях ее модели как системы практической деятельности [86, С. 503]. В последний период мы продвинулись вперед относительно разработки концептуальных основ новой политики в этой сфере, трансформации политической системы, административной реформы. Был принят ряд важных законодательных актов, которые непосредственно касаются местного самоуправления, прежде всего, это Бюджетный, Земельный, Гражданский кодексы, Закон о службе в органах местного самоуправления; Закон об органах

самоорганизации населения и другие. Приняты меры относительно консолидации деятельности структур разных уровней власти. В январе 2001 года образован Национальный Совет по согласованию деятельности общегосударственных и региональных органов и местного самоуправления, который рассматривает наиболее важные вопросы государственной внутренней политики. В его составе действует широкое представительство самоуправления местного и регионального уровней.

В июле 1998 года решением Правительства была создана Межведомственная комиссия по вопросам местного самоуправления при Кабинете Министров Украины. Комиссия направляет деятельность министерств и других центральных органов исполнительной власти в решении вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления, способствует его становлению. В центре ее внимания – вопросы проекта Генеральной схемы планирования территории Украины; подготовка кадров для органов местного самоуправления и повышение их квалификации; проблемы «Общегосударственной программы развития малых городов Украины»; проект «Усиления институциональной возможности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления»; проект Закона Украины «Об основах стимулирования развития регионов» и т.д. Вопросы развития местного самоуправления становятся предметом деятельности определенных министерств (экономики, европейской интеграции). 25 мая 2001 года соответствующим Указом Президента Украины была утверждена Концепция Государственной региональной политики. 30 августа 2001 года выдан Указ «О государственной поддержке развития местного

самоуправления в Украине», которым одобрена Программа с аналогичным названием [103].

С 2002 года в полном объеме вступил в силу Бюджетный кодекс Украины. Он направлен на укрепление финансово-экономических основ местного самоуправления. Однако остаются еще проблемы формирования и внедрения бюджетов территориальных обществ разных уровней. Наконец, с 2004 года осуществляется планирование политической реформы, составной частью которой является системная перестройка местного самоуправления в радикальное расширение его роли в обществе. Все это представляет собой реальный нормативно-концептуальный базис для проектирования модели развития местного самоуправления в Украине.

Однако на практике нормативно-правовая база функционирования местного самоуправления в Украине очень размыта и противоречива. Термин «местное самоуправление» упоминается в трех тысячах актов, принятых сегодня государством, 700 законов регулируют функции, полномочия, прерогативы органов местного самоуправления и территориальных сообществ (громад). При этом наблюдается чрезмерное регулирование вопроса, что мешает эффективному развитию местного самоуправления. Только один пример. Закон об Антимонопольном комитете (ст. 21) утверждает: «В вопросах развития конкуренции взаимодействуют органы Антимонопольного комитета с органами местного самоуправления... Органы власти, органы местного самоуправления и другие обязаны согласовывать с Антимонопольным комитетом...» практически все вопросы своей деятельности. То есть сельский, поселковый совет должны согласовывать все то, что касается создания новых предприятий, даже

хозяйственных объединений, чтобы это не мешало антимонопольному законодательству. Однако реально сельский совет не имеет таких возможностей. Тем самым это положение закона ликвидирует принцип самостоятельности местного самоуправления в сфере хозяйственной деятельности. Право на объекты коммунальной собственности существует как принцип. Законами этот принцип трансформируется в полную зависимость от государственных органов [148, С. 158].

Законодательная база сегодня расширяет и одновременно расплывает полномочия местного самоуправления. Она дает возможности, чтобы такие полномочия были реализованными через определенные механизмы. Однако главная проблема в том, что такие механизмы в настоящее время осуществляет государственная исполнительная власть. Законы и подзаконные акты, устанавливающие зависимость местного самоуправления от функционирования государственных механизмов реализации решений фактически сводят на нет его полномочия. Поэтому первая задача – привести в соответствие с нормами Конституции и Законом о местном самоуправлении весь комплекс законодательных и подзаконных актов, которые регулируют деятельность местного самоуправления. Первоочередным заданием является ликвидация несовершенства законодательства о местном самоуправлении. Эта ситуация и в дальнейшем будет мешать осуществлять все системные реформы [102, С. 175].

Структурно-организационное моделирование процесса модернизации отечественной системы местного самоуправления является составной частью политической и административно-территориальной реформ и связано с их перенесением на региональный,

местный уровень, внедрением государственной региональной политики на основах децентрализации государственного управления; деконцентрации властных полномочий; subsidiarity; партнерских отношений между местными органами исполнительной власти и местного самоуправления; межсекторного сотрудничества между местной властью, общественными организациями, представителями бизнесовых кругов; осуществления публичной, прозрачной политики местного и регионального развития [104, С. 267].

Основные этапы трансформации территориального уклада и системы местного самоуправления в контексте административной реформы выглядят следующим образом. На первом этапе необходимо обеспечить трансформацию имеющейся организации территориального уклада и системы местного самоуправления законодательно, финансово, экспериментально. Для этого нарабатывается пакет законодательных актов относительно последующего реформирования, приводится в соответствие с Конституцией действующее законодательство. Второй этап охватывает трансформацию низового звена системы административно-территориального уклада Украины путем добровольного объединения административно-территориальных единиц в территориальное сообщество, а также разграничения сферы ответственности в предоставлении государственных услуг органами местной исполнительной власти. Третий этап - формирование стратегии управления с целью определения оптимальной структуры управления на региональном уровне, внедрение для этого новых финансово-бюджетных механизмов, и в результате – создание

новой модели территориального устройства с четкими механизмами самоуправления [149, С. 152–155, 174–175].

Одна из центральных проблем – местное самоуправление должно реализовываться в пределах населенного пункта или административно-территориальной единицы. В Польше гмина – и территория, и соответствующая общность граждан. У нас территориальное сообщество – это только общность граждан, а должна быть и территория. Нужно определить критерии, на основе которых должна осуществляться система территориального уклада. Таких критериев может применяться несколько: количество населения, территория, бюджетная обеспеченность, налоговые возможности.

Ярким следствием абсолютно необоснованной системы административно-территориального устройства стали различия между подходами, которые мы имеем сегодня, и условиями жизни человека в селе и городе. Конституция закладывает абсолютно равные права между гражданами. Сохранение нынешней системы административно-территориального устройства не даст возможности ни должным образом формировать местные бюджеты, ни развивать местное самоуправление в Украине. Сегодня в Украине есть 35 тысяч населенных пунктов, около 12 тысяч органов самоуправления, но есть 10 тысяч бюджетов. Эти три показателя должны совпадать. Но 35 тысяч бюджетов не может быть, их не может быть и 12 тысяч в таком государстве, как Украина. Потому что никто не построит такую бюджетную систему. Абсолютно понятно, что базовый уровень требует унификации и нам необходимо вводить понятие, которое бы называлось «община», «коммуна», «волесть», которое

бы сконцентрировало на соответствующей территории ресурс, достаточно платежеспособный в налоговом отношении, наполненный человеческими ресурсами и привлекательный для инвесторов [130, С. 86]. Развитие местного самоуправления возможно только тогда, когда среда, которая является самоуправляющейся, станет привлекательной относительно ресурсов бюджетных, инвестиционных, финансовых и других. Но в настоящее время, имея такую территориальную базу, мы не способны реализовать этот принцип.

Основной целью реформы является создание такой системы, при которой граждане сел, городов, районов и областей смогут решать большинство дел самостоятельно, на месте, в рамках их собственных возможностей и ресурсов, без лишнего привлечения к решению их вопросов центрального правительства.

Основная концептуальная проблема, возникающая в процессе моделирования, – найти оптимальную систему взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Здесь методологической основой решения проблемы является то, что понятие «государственное управление» и «самоуправление» не являются ни антагонистами, ни такими, которые отрицают друг друга [154, С. 21].

Большая опасность таится не только в рецидивах авторитаризма. Есть примеры территориально-регионального «суверенного буйства» вплоть до провозглашения «народного суверенитета района», «свободного города», принятие «универсала о власти» в регионе и т.п. Эти процессы стимулировались непоследовательностью законодательства. В начале 1990-х годов появились центробежные стремления местных управленческих структур. Наиболее яркие примеры: «региональный протокол» об образовании

экономического совета юга Украины, «специальная самоуправляющаяся административная автономия» Закарпатья, экономико-правовой эксперимент в Одесской области и др. Характерно, что все эти устремления не имели политической окраски и ограничивались ориентацией на повышение уровня социальных ожиданий. Например, Донбасс, обращаясь к идее возрождения Донецко-Криворожской Республики, претендовал только на бюджетную самостоятельность; Николаевские городской и областной советы допускали создание региональной управленческой структуры в случае отказа центра обеспечить экономическую самостоятельность региона и т.д. [20]. Отсутствие реального самоуправления порождает центробежные тенденции, и когда центр вынужден отступать, центробежные тенденции превышают исходные надежды и могут трансформироваться в сепаратизм, чему мы были свидетелями в 2004 году. В итоге – «размывание» суверенной власти государства на местах, явочное ее «присвоение» органами местного самоуправления, предоставления носителю суверенитета компетенции по «остаточному принципу». Получается перевернутая пирамида власти – вместо естественного в условиях демократии процесса «выращивания» компетенции публично-властных структур снизу вверх и ее распределения сверху вниз. «Главная сложность в построении эффективной модели взаимоотношений государства и местного самоуправления, как представляется, заключена в формулировке..., которая задает вектор обособленного рассмотрения местного самоуправления от системы государственной власти», – указывает известный российский исследователь Н.Л. Пешин [119, С. 38].

Альтернативой перекрученной структурой отношений центра и регионов является конституционно оформленная децентрализация управления с сохранением управляемости страны: трансформация суверенных прав государства в самоуправленческие права территориальных коллективов (сообществ) и статутарная фиксация двух уровней публичной власти – государственной и самоуправленческой по принципу «территория руководствуется больше, чем одним правительством» [16].

В этих условиях государство становится «нейтральной ареной» коммуникации субъектов публично-самоуправленческих полномочий и обеспечивается отказ от практики опеки со стороны государства органов самоуправления. Вертикальные связи минимизируются, в системе публичной власти выделяются местные самоуправленческие органы, которые решают все вопросы, относящиеся к местным интересам и потребностям населения, а центральные органы управления действуют на территории через исполнительные органы местного самоуправления. При этом остается взаимосвязь государства и самоуправления на той основе, что «многие функции, осуществляемые местными властями, по своей сути носят общенациональный характер, и поэтому необходимо поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации» [160, С. 118].

Подобная ситуация допускает поиск инвариантной (диверсифицированной) модели территориального управления и его взаимоотношения с самоуправлением, компетентные разграничения между уровнями и подсистемами публичной власти, юридическое ограничение (предельность) функционирования власти вне правового пространства.

На сегодня в Украине существуют и теоретические модели местного самоуправления, которые существенно ограничивают его социальное значение. При этом критическое отношение к местному самоуправлению как естественному праву обосновывается доводами англо-американской судебной практики относительно муниципальных дел о государственной природе местного самоуправления. На этой почве развились ростки «общинно-хозяйственной» (Г.В. Барабашев) доктрины, «общественного или хозяйственного самоуправления» (Л. Кравчук), при котором местное управление действует в корпоративно-территориальных интересах [136].

Следует, однако, учитывать, во-первых, то, что избрание модели соотношения государственного управления и местного самоуправления зависит от традиций и форм государственности. Естественные права на местное самоуправление невозможно реализовать в полной мере при условиях «консервативной» структуры устройства государства, при котором доминируют государственные характеристики местного самоуправления. Эта тенденция характерна для Украины и прослеживается в развитии законодательства о самоуправлении в 1990-х годах, в конституционно-проектных моделях, которые консервируют прежнее государственное устройство, которое сводится к административно-территориальному распределению и искусственно выделяет некоторые органы местного управления из общей системы местного самоуправления. В значительной степени эта модель реализуется в практике местного самоуправления в стране. В главном эта нормативная модель воспроизведена в действующей Конституции Украины и Законе Украины

«О местном самоуправлении».

Поэтому принципиально изменить модель местного самоуправления на дуалистических, а не чисто государственных началах возможно только в процессе системной трансформации всего государственного строя. Реконструкция государственного строя, осуществляемая в процессе политической реформы, на уровне компетенций призвана изменить положение местного самоуправления не только относительно решения дел в стране, но и относительно его международной правосубъектности.

Сегодня, как и десять лет назад, когда принималась Конституция Украины, дискуссионным является вопрос, есть ли местное самоуправление элементом гражданского общества или, исключительно или одновременно, составляющей государственного механизма [15; 16], или это – форма народовластия (ст. 5 Конституции Украины), право территориального общества, которое состоит из жителей (ст. 140 Конституции Украины), населения (что принципиально отличается от Украинского народа), интересы которого могут не совпадать, или даже противоречить общенародным интересам (ст. 2.2, 4 Закона «О местном самоуправлении в Украине»).

Сегодня, несмотря на принятие концепции политической реформы, которая ориентирует на самоуправленческую парадигму власти в стране, есть точки зрения, что природа местного самоуправления получает влияние не в существовании какой-то отдельной, «негосударственной» власти, а в его бытии как явления, интегрированного со сферой государственного управления», а органы местного самоуправления являются субъектами государственного управления [162, С. 50]. Даже в

заявлениях лидеров страны содержатся одновременно и мысли о том, что местное самоуправление – «первый шаг на пути к гражданскому обществу», «фактор становления гражданского общества», и о том, что «самоуправляющиеся органы, их руководители будут убежденными сторонниками и проводниками государственных идей» [123].

Производными от этой непоследовательности являются неопределенность правосубъектности территориального сообщества (громады) и ее соотношения с населением, государством; нечеткое разграничение функций, полномочий, соответствия органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти; противоречивость в определении статуса коммунальной собственности, общей собственности территориальных сообществ относительно распоряжения местными землями и природными ресурсами, обеспечения охраны общественного порядка, защиты основных и «локальных» прав членов общества [32, С. 150]. В таких условиях появляется необходимость избегать юридических коллизий текущего законодательства, которое нередко фактически аннулирует предписания Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», где закреплено, что какой-нибудь нормативно-правовой акт не «должен противоречить» этому Закону (ст. 24), а также усиливать судебную защиту прав местного самоуправления. В связи с указанными противоречиями возникают задачи преодолеть пробелы в юридическом статусе и фактическом положении местного самоуправления в сравнении со всемирными и европейскими стандартами, что приведет к тому, что местное самоуправление в стране, как требует Закон (ст. 1) и

соответствующие международные акты, будут не только правом, но и «реальной способностью» территориального общества решать собственные («местного значения») проблемы. Это будет определять уровень муниципализации в стране – конечную цель модернизации системы управления и реализации новой модели местного самоуправления.

Основой новой модели местного самоуправления в Украине является определение в качестве ее базисной структуры территориальной громады и наделения последней достаточными полномочиями для эффективного саморегулирования. Необходимо обеспечить эффективное функционирование именно территориальной громады, которую составляют жители самоуправляемой административно-территориальной единицы. В ее пределах организуется и функционирует территориальное сообщество, на нее распространяется юрисдикция органов и должностных лиц громады, она по качественному составу включает в себя всех физических лиц, проживающих в пределах этих единиц. При этом следует отметить, что в последнее время происходит переосмысление модели развития местных сообществ. Серьезной переоценке подвергается их эволюция от естественных, традиционных, преимущественно сельских общин к открытым, преимущественно городским производительным сообществам [108, С. 34].

Территориальное сообщество (громада) решает вопросы, отнесенные к предметам ведения местного самоуправления, от своего имени и под собственную ответственность. К «вопросам местного значения» относятся те, которые касаются непосредственного обеспечения жизнедеятельности территориальной громады и отнесенных к сфере ее компетенции

Конституцией и законами Украины, выделение собственно вопросов местного значения посредством закрепления их в компетенции территориальной громады, выделение и размежевание исключительных полномочий территориальной громады (они реализуются только путем прямого волеизъявления – местные выборы, местный референдум, всеобщие выборы) и органа местного самоуправления (полномочия, которые не могут быть переданы какому-либо органу местного самоуправления, органу исполнительной власти или органу самоорганизации населения) [31].

Необходимо более четко урегулировать отношения территориальных сообществ разного уровня (ассоциированных сообществ с собственно территориальными сообществами) и отношения сообществ с местными органами государственной исполнительной власти, закрепив, что такие отношения строятся только на основе закона или договора. Также встают вопросы оптимизации территориальных сообществ, которые напрямую должны быть увязаны с объемом их компетенции.

Оптимальное количество населения территориальных сообществ должно быть урегулировано посредством установления своеобразной «вилки» – «от... и до...» – в специальном законодательном акте – Законе Украины «О территориальном устройстве», а в профильном законе о местном самоуправлении, либо в Муниципальном Кодексе Украины должна быть определена собственная компетенция территориальных сообществ и исполнительных органов местного самоуправления в зависимости от уровня территориальной громады, увязанная как с территорией, так и с ее количественным

составом.

Очень сложной задачей, возникающей в процессе моделирования системы отечественного самоуправления, является нормативная регламентация взаимоотношений территориальной громады с другими институтами (субъектами) местного самоуправления. Наиболее значимыми здесь являются отношения с органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти. Содержание связей «территориальное сообщество – местный совет» и «территориальное сообщество – местная государственная администрация» составляют отношения, связанные:

- с формированием сообществами местных представительных учреждений;

- с осуществлением населением по месту жительства управления государственными и общественными делами в повседневной деятельности местных советов и местных государственных администраций. Особенностью данных отношений является то, что территориальные коллективы выступают управляющими субъектами не непосредственно, а опосредованно – через институты государственной власти и управления, а также местного самоуправления;

- с осуществлением территориальными сообществами функций контроля над местными органами управления и местного самоуправления. Следует указать, что в этой группе отношений доминируют формы непосредственных связей жителей с органами местного самоуправления. В пределах этой группы реализуются отношения, связанные с проведением отчетов депутатов местных советов, досрочного прекращения полномочий местных советов

и т.д. Осуществление контроля территориальной громадой за местными органами управления, являющимися агентами центральной власти, реализуется опосредованно через местные советы [35].

Реальные сдвиги в этом вопросе начнутся лишь только тогда, когда законодатель не только осознает объективную необходимость дефинитивно определить объективную основу местного самоуправления, но и передать в ее собственную компетенцию вопросы, напрямую связанные с организацией локальной среды обитания членов территориальных сообществ. И в этом аспекте на нормативно-правовом уровне нужно решить ряд важнейших задач, позитивным итогом которых станет трансформация всей системы управления в государстве [8, С. 102]. Прежде всего, это проблемы выделения и отделения компетенции государственных органов от компетенции органов местного самоуправления, начнется процесс практического становления и развития собственной компетенционной системы местного самоуправления, муниципальной власти. Очевидна и объективная необходимость в избавлении от полного дублирования полномочий органов местного самоуправления различных уровней.

Ряд важных принципов Европейской хартии местного самоуправления, невзирая на ее ратификацию Украиной, еще не получил надлежащего воссоздания в действующем законодательстве и общественной практике [102, С. 74–75]. Формирование современной модели местного самоуправления в контексте изменений государственного устройства должно быть сориентировано на необходимость реализации следующих принципов: соединения процессов централизации и децентрализации власти, гармонизации общегосударственных, региональных и

местных интересов; максимальное приближение услуг, предоставляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, к непосредственным потребителям; обеспечение способности территориальных сообществ и органов местного самоуправления в пределах, определенных законодательством, самостоятельно и ответственно решать вопросы социально-экономического развития, создания эффективных механизмов обеспечения их активного участия в формировании и проведении государственной региональной политики.

Представляется необходимым использование для проектирования модели современного самоуправления в Украине и формы локального правотворчества. Устав (Устав, Положение, Хартия) территориальной громады должен детально конкретизировать ее права и обязанности, определять вид (модель) избранного представительного органа, его структурный и количественный состав, порядок заключения разнообразных договоров и соглашений, где будет определяться процедура их утверждения и принятия, объем материальной и иной ответственности, а также способ и условия внесения изменений в них. Подобные «коммунальные конституции» должны стать настоящим рабочим инструментом для депутатов и сотрудников исполнительного аппарата, а также рядовых граждан [8, С. 22].

При разработке уставов следует учитывать, что право выступает не единственным нормативным регулятором деятельности коллективного субъекта права. Объективно необходимым и не менее важным нормативным регулятором общественных отношений являются и те социальные нормы, которые вырабатываются самими коллективными

объединениями – корпоративные нормы. Они могут фиксироваться как в факультативных актах, Уставах, Положениях, так и в локальных – внутриорганизационных нормах. Отсюда можно прийти к выводу о том, что фактически реальное положение коллективных субъектов права может нормативно отражаться и закрепляться как в основных государственных законодательных актах, так и в факультативных локальных нормах.

Практика разработки и принятия уставов территориальных сообществ в Украине практически не используется, за исключением ряда городов (Киев, Одесса, Донецк, Днепропетровск, Комсомольск, Бердянск и др.), а принятие их на уровне поселка и села, является редким исключением [102].

Важной составной частью формирования современной модели местного самоуправления Украины является использование инновационной методологии. Последняя формируется как синтез знаний и технологий о процессах, трансформирующих систему местного самоуправления, и инструментах и механизмах преобразующего воздействия на них. В практике осуществления управленческих реформ эти составные части инновационной методологии разорваны, что порождает несоответствие целей и средств их достижения, неадекватность методов, технологий, управленческих прежде всего. Это проявилось и в процессе формирования отечественной системы самоуправления, когда при отсутствии концепции и проективных моделей, которые неразрывно связаны с целеполаганием в процессе административных реформ, принимаются управленческие решения, которые в этом случае носят спонтанный характер. Цели нередко подменяются

средствами, выбор методов и технологий осуществляется без предварительного решения концептуально-стратегических вопросов, их исследования на теоретическом, философско-мировоззренческом уровне.

Поэтому инновационная методология в процессе моделирования системы отечественного местного самоуправления позволяет в первую очередь соединить все компоненты процесса проектирования на основании определенной методологии и концептуального видения. В этом случае выбор методов и технологий определяется выработанными концепциями и стратегиями развития местного сообщества. Во-первых, концептуально-стратегические разработки в каждом местном сообществе и соответствующие им методы, технологии, механизмы получения конечного результата обязательно должны быть соотнесены с выраженным коренным интересом населения, что открывает принципиально иную мотивацию людей к деятельности, устанавливает доверие между населением и местной властью, способствует укреплению социальных связей и достижению иного качества жизни и социального самочувствия людей. Во-вторых, корпоративные интересы реализуются последовательно через интересы каждой семьи, каждого домохозяйства и жителя. В-третьих, экономическая самостоятельность населения выступает как необходимое условие решения социально-экономических проблем местного сообщества. В-четвертых, связь муниципальных образований в единое региональное образование осуществляется на договорных началах, регулирующих экономические и социальные отношения между сообществами [131].

Цель инновационной методологии заключается в

том, чтобы повысить способности населения адекватно реагировать на внешние изменения, а не в том, чтобы оградить местное сообщество от их воздействия, что в большинстве случаев оказывается практически невозможным. Под инновационным развитием местного самоуправления понимается формирование такого типа организации и управления местным сообществом, который ориентирован на позитивную динамику перемен в государственном, муниципальном, коммерческом и некоммерческом секторах муниципального образования в целях устойчивого развития местного сообщества и повышения качества жизни населения.

Основная концептуальная идея – эффективное самоуправление, которое должно быть оснащено рядом инновационных технологий, что включают в себя: укрепление организационных основ, законотворчество, создание материально-технической базы, формирование местного бюджета, развитие местного хозяйства, местных рынков, домашних хозяйств в органическом единстве. Технологии в области повышения эффективности местного самоуправления на основе рационального использования местных ресурсов апробированы, работают во многих странах и способствуют динамическому развитию местных сообществ.

При таком методологическом подходе к системе самоуправления необходимо (становится возможным и востребованным) использование аналитических технологий местного сообщества, обеспечивающих разумное использование ресурсов развития территорий, более справедливое владение муниципальной собственностью, прямое участие каждого жителя в формировании благоприятного социального

пространства.

Использование аналитических моделей местного сообщества – функциональных, организационно-управленческих, материально-финансовых и правовых – позволяет более обстоятельно описать контуры, структуру и функции местного сообщества, всех субъектов управления, оценить их реальное состояние и качество исходной базы развития. Мониторинг качественного измерения различных переменных приближает нас к выявлению и оценке ресурсного обеспечения самоуправления, определению стратегий и приоритетов, что, в свою очередь, дает основание для более обстоятельного анализа механизма правового регулирования местного самоуправления [71].

Такой подход открывает возможности количественного измерения основных характеристик модели местного самоуправления, использования верифицированных современной наукой и практикой государственно-правового строительства имитационно-математического и, в перспективе, информационно-математического моделирования. При этом объектом модели, опять-таки в контексте концепции стратегизации государственного управления, должна быть избрана репрезентативная для страны региональная система отношений властных публично-управленческих структур.

В целом традиционный (тоже своего рода концептуальный) подход к развитию местного самоуправления только «сверху» сегодня исчерпал себя и не может быть признан достаточным. Стало очевидным, что само население местного сообщества должно быть включено в решение местных проблем, получить для этого необходимые властные полномочия, материально-финансовые ресурсы, что

порождает у людей принципиально иную мотивацию к развитию местного хозяйства, рациональному использованию имеющихся ресурсов, не только природных, но и интеллектуальных, управленческих, кадровых и других, относящихся к числу нетрадиционных.

Только в таких условиях активности, «самодержавия» самого населения может быть преодолен давно устаревший подход к социальной защите людей, проживающих в местном сообществе, путем оказания денежной и материальной помощи из центра. Само население местного сообщества должно включиться в активное зарабатывание средств на свои социальные нужды, в создание современной социальной инфраструктуры, достойной окружающей среды через развитие рыночных отношений. Возникающие в этом случае новые ценностные ориентации на развитие, возрождающийся коллективный интеллект, духовно-нравственные ориентиры, чувство сопричастности к «малой Родине» и социального оптимизма станут мощными источниками саморазвития и самодвижения населения по пути к разрешению возникших сегодня противоречий, сложившихся диспропорций и разрушений местной жизни. Эти социальные и духовные резервы местного сообщества сегодня не реализованы только через властные отношения, они не регулируются только муниципальным правом и могут быть приведены в движение через активное участие людей в решении собственных дел и под их ответственность [140].

В существующей сейчас традиционной модели местного самоуправления оно мало связано с решением принципиальных вопросов местной жизни: с развитием

местной промышленности, распоряжением муниципальной собственностью, водными, земельными, лесными и другими природными ресурсами. Поэтому население, проживающее на территории местного сообщества, как и прежде, выступает в виде просителя, жалобщика перед администрацией города, района, поселка, другими органами власти. По существу продолжает функционировать бюрократическая модель управления, основанная на устаревших стратегиях и прежних стереотипах мышления. Результатом являются следующие дисфункции в отечественном управлении на местах:

– ошибки формального отношения – когда местное самоуправление подменяется его организационно-правовой формой и местное население фактически выключено из практического участия в решении местных вопросов;

– подмена явления его предпосылками – можно иметь определенные нормативно-правовые, организационные условия, но без наличия материальной базы, финансовых средств, муниципальной собственности и мотивации населения к участию в решении принципиальных вопросов территории никакого местного самоуправления быть не может;

– ошибки ускорения – нарушение естественного темпа формирования местного самоуправления, когда не учитывается степень готовности местного сообщества как субъекта муниципального управления;

– ошибки административного нажима состоят в навязывании местному сообществу определенных сверху правил игры.

Организация местного самоуправления –

исключительная прерогатива местного сообщества. Компетенция органов государственной власти – обеспечение условий и создание необходимых предпосылок для этого [119; 160].

Концептуальная инновационная идея организации местного самоуправления – сочетание инициативы «снизу» с финансово-правовым обеспечением «сверху» – должна быть дополнена новой концепцией корпоратизма местного сообщества. С помощью промышленно-финансовых групп коммерческого сектора, муниципального менеджмента, которые аккумулируют средства населения, формируется корпоративная собственность муниципальных образований. Последняя создает иную мотивацию участия людей в решении местных вопросов, порождает новые источники получения финансовых средств путем взаимного кредитования.

В данной концепции развития горизонтальных связей местного сообщества предполагается иная технология местного управления, которая позволяет сделать население территории субъектом управления, мотивирует его к разработке и поддержке местных, региональных и государственных программ и к более эффективному использованию местных ресурсов.

Укрепление местного самоуправления в системе управления – принцип организации самой власти, подконтрольной населению местного сообщества, предполагающий построение самой государственной власти «снизу», превращение государства в цивилизованный институт гражданского общества, а выборной демократии – в демократию соучастия.

Такова социальная технология организации всей конструкции новой системы отечественного государственного управления, которая опирается на

процесс реформирования местного самоуправления и утверждение самоуправленческой парадигмы управления страной [42]. Развитие демократии снизу – от муниципальных образований, регионов на основе договорных отношений и закона, делегирования центру необходимых властных полномочий – такова универсальная технология реформирования самой власти, которая в стратегии местного сообщества, ее концептуальной схеме подкреплена рядом специальных технологий, развертывающихся по этапам, по шагам, по мере готовности самого населения местного сообщества взять на себя ряд властных полномочий.

Анализ мирового и отечественного опыта показывает, что в основу системной модели местного самоуправления должны быть положены прежде всего выборность и ответственность органов местного самоуправления перед населением. Обязательное наличие представительного органа власти предполагает принцип разделения властей и на этом уровне. Право и способность местных органов власти регулировать и управлять частью общественных дел в интересах населения в рамках закона и под свою ответственность, территориальная целостность, многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, материально-финансовая достаточность в части гарантированности минимальных социальных стандартов, соразмерность полномочий местного самоуправления ресурсам составляют совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных принципов, интегрируют своеобразную системную модель местного самоуправления. Сравнивая меру воплощения этой модели в жизнь с требованиями Европейской хартии о местном самоуправлении в том или ином

муниципальном образовании, можно говорить о степени демократизации муниципального управления в целом, его влиянии на демократические процессы в стране [139].

В процессе проектирования такой модели в законодательном порядке четко определяются вопросы децентрализации и деконцентрации власти. Законодательно решаются вопросы собственности, земли, финансово-бюджетной политики, закрепляются специфические функции государства и функции местного самоуправления, определяется государственный и муниципальный сектор на территории и их хозяйственные связи. Четко формулируются понятия муниципальной власти, муниципальных образований, муниципальной собственности, муниципальных земель, муниципальных лесов и других ресурсов. При делегировании государством отдельных функций органам местного самоуправления последние в обязательном порядке наделяются соответствующими материально-финансовыми и иными ресурсами.

На законодательном уровне должно быть создано правовое пространство для деятельности всех субъектов отношений местного сообщества. Определяются прерогативы и гарантии муниципальной политики (закрепление муниципальной собственности, финансовой базы и т. д.), принимаются необходимые адресные законы и иные нормативно-правовые акты. Принимается государственная программа муниципальной политики, где на основании законодательной базы определяются цели и задачи проводимых реформ местного самоуправления. Разрабатываются и определяются гарантии общегосударственных социальных стандартов,

лежащих в основе деятельности местного самоуправления [119].

В целом модели организации жизнедеятельности местного сообщества, в чем убеждает отечественный и зарубежный опыт, могут быть различными. Однако универсальная технология их реализации и принципиально иная концепция развития местного сообщества заключается в том, чтобы не подменять средства (экономика, рыночное хозяйство, реформы) целями его развития – повышением качества жизни своих граждан. При инновационной модели меняется цель общественного развития местного сообщества: не само по себе развитие местного хозяйства, наращивание или сокращение его объемов в соответствии с национальными требованиями, а развитие производства для оздоровления жизни населения. Использование социального ресурса местного сообщества выступает не только как средство развития, но и как его основной смысл, как главный рычаг подъема территории, ее «прорыва» и накопления потенциала развития.

Такое положение дел соответствует требованиям современной цивилизации: не экономика определяет цель развития местного сообщества, а социальные параметры, улучшение которых является главным источником повышения качества самих экономических показателей эффективности, надежности, конкурентоспособности. Такое изменение приоритетов меняет всю систему выдвижения и построения стратегических целей местного сообщества, в качестве которых выступают увеличение доходов местного сообщества, создает условия преодоления социальных противоречий, когда нет бедных, а есть население с высоким уровнем достатка; обеспечивает укрепление

социального здоровья населения местного сообщества, социальной и личной безопасности.

В управленческой науке разработана универсальная технология реализации этих целей, которая меняет привычный механизм распределения и поступления финансовых средств на социальные нужды населения только «сверху». Появляются финансовые источники на местном уровне, доходы населения быстро растут и используются на нужды развития местной промышленности, сельского хозяйства, всех секторов хозяйственного комплекса. Последний перестраивается под социальное обустройство граждан, создание необходимых рабочих мест, использование муниципальной собственности для местного сообщества, которое определяет не только стратегии собственного развития, но и принципиальные технологии их реализации [117].

При формировании инновационной модели местного самоуправления в Украине особое внимание следует обратить на проектирование нормативно-правовых механизмов регулирования многообразных сторон жизни местного сообщества. Это прежде всего управление муниципальной собственностью и местным хозяйством, формирование и исполнение местного бюджета; выбор населением организационных форм самоуправления, структуры и формирования его органов, реального воплощения народовластия на своей территории; осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных им государственных функций; реализация органами местного самоуправления права на судебную защиту от неправомерных в отношении их действий и компенсации понесенных затрат по переданным государственным функциям.

Важную роль в проектировании современной модели местного самоуправления в Украине играет социально-технологический подход, сущность которого заключается в проектировании и освоении эффективных технологий целостного развития местного сообщества, поиска ответа на вопрос, как управлять, какими средствами и методами достигать поставленных целей. Он предполагает не только усвоение новых управленческих идей, разработку ноу-хау, наукоемких технологий, но и самостоятельное их производство, управленческое творчество. Сегодня изменить вектор социально-экономического, духовно-культурного развития местного сообщества возможно только через новый уровень управленческой компетенции как местной администрации, так и широкого общественного актива, всех субъектов самоуправления [129]. Необходимы технологии поиска, отбора талантливых, конструктивно мыслящих людей, честных и преданных местному сообществу, которые действуют по принципу: желаю, знаю, умею, могу. Иначе бюрократическое администрирование будет по-прежнему препятствовать развитию индивидуального мышления, включению каждого жителя в сферу созидательного процесса. Последний, как известно, начинается с изменения стиля мышления руководящих кадров от разрушительного к созидательно-творческому.

Чтобы приступить, например, к практическому разрешению местной проблемы, следует предварительно оценить ее по критериям разрешимости: информационной, ресурсной, инструментальной, мотивационной и экономической. Есть три возможных пути преодоления местных проблем: устранение, нейтрализация и разрешение.

Причем последнее осуществляется несколькими возможными способами: преобразованием проблемы, расширением пространства проблемной ситуации, преобразованием переменных, комбинированием переменных, введением гибких ограничений.

Социальная технология является конструктивной деятельностью субъектов самоуправления и населения по оптимизации социальных процессов. Поэтому овладение методами оптимизации социальных процессов предъявляет высокие требования к кадрам, которые сегодня должны овладеть социально-технологическим стилем мышления. Есть несколько путей решения этой проблемы. Во-первых, изменение традиционного мышления центра, который «все решает» и тем самым насаждает иждивенческий стиль поведения муниципальных кадров управления. Во-вторых, поощрение самостоятельности регионов и местных сообществ, особенно тех, где уже есть понимание местных проблем, получены положительные результаты, сформировались кадры, свободные от груза прошлых стереотипов. Следовательно, для обеспечения инновационного вектора развития предстоит сбалансировать механизм преимущественно централизованного управления с самоуправлением людей, существенным образом изменив и саму природу центрального управления, главной функцией которого должна стать мотивация граждан к самоуправлению, к самодеятельности в области решения принципиальных вопросов своей жизни. Поэтому одной из главных задач современной системы управления, отвечающей на вызовы XXI века, является создание наиболее благоприятных условий для реализации возможностей управляемой системы, которые появляются благодаря использованию разных

методов управляющего воздействия, расширяющих права и ответственность разных субъектов самоуправления [102].

Инновационные технологии позволяют решать вопросы повышения эффективности управления через заинтересованность и творческую инициативу всех работников, осознавших себя полноправными и реальными участниками управления производственными и социальными процессами. Новый хозяйственный механизм предусматривает высокую степень децентрализации управления, является гарантом становления и развития самоуправления на разных уровнях социальной организации. При этом самоуправление рассматривается не как антипод управления, а как реальное средство вовлечения в управленческую деятельность не только большого числа работников, но и всех уровней управления.

В сложившихся условиях необходимо отойти от рассуждений о том, насколько следует ослабить или усилить централизм. Нужен такой подход к централизации и децентрализации в управлении, согласно которому централизация обеспечит гармоничное, системное развитие в целом, а децентрализация – принятие и реализацию «свободных решений» каждым субъектом управления, работающим на принципах самоуправления. Иными словами, речь идет о признании прав субъекта управления не только за государственными органами и общественными организациями, но и за социальными группами, трудовыми коллективами и каждой личностью.

Изменение объекта самоуправления – местного сообщества – должно привести к коренным изменениям его как субъекта деятельности, как гражданского

института общества, развивающегося на основах подлинного местного самоуправления. Последнему предстоит освоение новой стратегии: а) социально-экономическое развитие местного сообщества и его органов местного самоуправления на основе широкого делегирования прав и полномочий, свободного использования имеющихся местных ресурсов; б) широкое применение информационно-аналитических систем, комплексных целевых программ и других научных методов управления; в) разработка современных норм права, муниципальное правотворчество [145].

Отдельно следует сказать о методах социального моделирования, проектирования и прогнозирования, которые в единстве составляют инновационную сущность современного стратегического управления. Уже сегодня в системе правительственных и околоправительственных учреждений многих западных стран видное место занимают органы, которые занимаются прогнозированием на основе анализа прошлого состояния и перспектив развития экономики, социальной, политической и культурной жизни. Например, в США с 1946 года существует Совет экономических консультантов при президенте. Этот Совет оценивает ближайшие перспективы экономики и разрабатывает государственные меры ее развития на будущее. Объединенная экономическая комиссия Конгресса США преимущественно занимается долгосрочным прогнозированием. Сводное экономическое прогнозирование осуществляется Национальной плановой ассоциацией, которая разрабатывает прогнозы с 1970 года.

Во Франции экономическим прогнозированием и программированием занимаются Генеральный

комиссариат по планированию, национальный институт статистики и экономических исследований, центр исследований вопросов потребления и другие учреждения. В Англии разработка прогнозов составной частью входит в деятельность Национального совета экономического развития, советов по социально-экономическим исследованиям различных министерств. В Японии Агентство экономического планирования выступило с прогнозом развития экономики на 12 лет. В Германии общие хозяйственные прогнозы составляет Мюнхенский конъюнктурный институт [130].

Общество стало ориентироваться на будущее во всех измерениях: правительство должно предвидеть грядущие проблемы; предприятие должно планировать свои будущие потребности; индивид должен думать о долгосрочной карьере. В этой связи правомерно говорить о необходимости расширения поля деятельности прогностики, социального моделирования в практике муниципального управления, которая пока существует на других принципах – «коротких программ» и «спонтанных решений». Среди научных средств познания в местных сообществах сегодня особая роль принадлежит методам диагностики, которые направлены на комплексную оценку ситуации, выявление проблем, «болевых точек». Они опираются на наличие нормативов, ориентиров, которые выступают основой социального измерения, и позволяют обеспечить не управление «вообще», а управление, ориентированное на научно обоснованные цели и программы.

Определяющим вектором рационального использования управленческого ресурса в XXI веке будет не только интегральное использование всей совокупности известных методов каждым субъектом

управления, но и резервирование в арсенал управления новых методов из многих отраслей знания, еще только рождающихся и определяющих свой предмет исследования. Необходимо в управленческой практике освоить и развить в дальнейшем программно-целевые методы управления духовно-культурными комплексами [102].

К сожалению, именно программно-целевые методы управления более слабо освоены в отечественной практике государственного управления и деятельности местного сообщества. Их использование нередко служит лишь средством бюрократического перераспределения и присвоения ресурсов, а не организации целевого управления, которое нередко сведено только к оперативному.

Мировая тенденция состоит в том, что роль нормативно-ценностного регулирования в жизни общества постоянно возрастает, а это и является верным признаком проявления гражданского общества. Оно обеспечивает возрастание значимости духовных регуляторов, социальных факторов на основе демократизации человеческих отношений, прозрачности действий на всех уровнях управления и создания благоприятных условий для развития трудовой инициативы населения, прежде всего, в каждом муниципальном образовании, трудовой ассоциации, семье, школе, которые непосредственно организуют и регулируют свою жизнедеятельность. Именно возможности раскрытия своего потенциала составными частями местного сообщества сегодня выступают основанием устойчивого развития регионов и страны в целом.

Очень важными в реализации концепции устойчивого развития муниципальных сообществ

являются методы социального ориентирования и нормирования. Социальные нормативы и ориентиры могут быть разработаны для разных уровней социальной организации общества: вся страна, определенный регион, отрасль народного хозяйства, местное сообщество. Следует заметить, что без нормативных подходов, разработки на их основе критериев, показателей, служащих инструментом количественных и качественных оценок в области социально-экономических процессов, ни о каком проектировании или программировании, следовательно, управлении устойчивым развитием не может быть и речи [63].

Современная модель местного самоуправления также невозможна без использования технологий управления, адаптированных из сферы бизнеса. В системе государственного управления уже достаточно широко применяются такие технологии, как реинжиниринг, бенчмаркинг, контроллинг и др. Проникают они и в практику муниципального управления. В условиях повсеместного дефицита финансовых и материальных средств для развития муниципальных образований, муниципального хозяйства, местного хозяйства в целом особенно актуальным является также разработка и реализация бизнес-проекта территорий. Как показывает опыт, бизнес-проект может стать действенным инструментом управления социально-экономическим развитием и финансовым обеспечением территории, согласования и координации интересов местных органов власти и предпринимательских структур. Бизнес-проект территории должен включать в себя, в частности, такие блоки и разделы, как цель и задачи проекта, характеристику (экономический паспорт) территории,

финансовый потенциал, потребности территории в финансовых ресурсах для реализации бизнес-проекта, источники его финансирования, систему организационных, экономических и других мероприятий по реализации бизнес-проекта территории. Особое внимание при этом должно быть уделено определению исполнителей и служб, подразделений, ответственных за выполнение как бизнес-проекта в целом, так и его отдельных этапов и подсистем, организации контроля над выполнением и оценкой эффективности бизнес-проекта [52].

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к следующим выводам:

- процессуальные и субъектно-объектные основания проектирования местного самоуправления, муниципальной власти в Украине объективно обусловлены процессами децентрализации государственной власти, выделением в структуре публичной власти самоуправленческой (муниципальной) власти;

- все процессы, связанные с моделированием системы местного самоуправления, должны признаваться инновационной деятельностью и осуществляться на научной основе с использованием методологических подходов, имеющих в распоряжении социологической, юридической и других наук;

- первоочередное значение в процессе моделирования системы самоуправления местного сообщества как первичного субъекта муниципальной власти приобретает разработка обобщенного научного понятия правового статуса территориальной громады;

- в основе моделирования должен лежать унифицированный для всех территориальных

сообществ сел, поселков, городов круг собственных полномочий, который бы обеспечил их реальные субъективные права, гарантируя широкое и активное участие жителей, как членов территориальной громады, во всех сферах местного самоуправления. Вместе с тем, следует отметить, что полномочия территориальных сообществ в Законе Украины "О местном самоуправлении в Украине" прямо не регламентированы, их можно вывести лишь опосредовано из полномочий органов местного самоуправления, формируемых территориальными сообществами, а также, в подавляющем большинстве, из полномочий исполнительных органов местного самоуправления;

– правосубъектность территориальных сообществ – единственного на территории социального субстрата, имеющего собственные интересы и определяющего социально-политическое, экономическое, демографическое, культурологические черты территории, ее потенциал в межрегиональных (внутригосударственных, международных, внешнеэкономических) отношениях – является исходным пунктом построения модели местного самоуправления в контексте регионализма как государственной политики;

– структурно-функциональное моделирование системы местного самоуправления опирается на законодательное закрепление «вопросов местного значения» как основополагающего элемента в определении объектного состава самоуправленческой власти. Позитивная реализация такой задачи даст возможность достичь полноценной децентрализации государственной власти, выделить собственные полномочия территориальных сообществ, органов

местного самоуправления с учетом их уровня в контексте реальной управляемости местного сообщества и территорий, реально размежевать полномочия публичной государственной и публичной самоуправленческой власти на локальном уровне;

– в процессе нормативно-правовой регламентации новой модели муниципальной власти кроме централизованного правотворчества следует обратить внимание на весьма высокую эффективность локального правотворчества посредством принятия уставов (хартий) территориальных сообществ, что позволяет более полно учитывать особенности функционирования территориальной громады и территории, на которой она находится, способствовать оперативному структурно-управленческому обустройству локальной среды обитания жителей – членов местного сообщества.

В практической плоскости системное проектирование модели местного самоуправления в Украине связано с разработкой реальных, т.е. связанных с наличием необходимых ресурсов, путей решения комплекса проблем трансформации системы самоуправленческой власти в новое социальное качество. Реальность, практическое воплощение модели зависит от полноты учета всех необходимых для реформирования ресурсов. Это финансово-экономические и инвестиционные ресурсы местного и регионального развития; перспективы использования объектов государственной, коммунальной, частной собственности в интересах местного и регионального развития; политико-правовые ресурсы формирования основ местного и регионального развития; институциональная поддержка местного и регионального развития; кооперация ресурсов; информационное и

интеллектуальное обеспечение местного и регионального развития; кадровые ресурсы местного и регионального развития; стратегическое планирование как инструмент эффективности привлечения ресурсов; развитие имиджа и репутация субъектов местного и регионального развития и т.д. [111].

На сегодня уже сформировался тот комплекс проблем, с решением которых ученые и практики связывают разработку новой модели местного самоуправления в Украине. Сюда в первую очередь нужно отнести: реформу межбюджетных отношений в целях установления справедливых межбюджетных отношений; продолжение бюджетной реформы до низового уровня территориальной организации власти (район, город районного значения, поселок, село); оптимизация использования бюджетных средств местных сообществ; проведение эффективной инвестиционной и кредитно-финансовой политики в интересах местных сообществ; повышение эффективности использования имущественных ресурсов территориальных сообществ; активизация использования природных, интеллектуальных, информационных и коммуникационных ресурсов местного и регионального развития; консолидация, социально-экономическое, культурное и духовное развитие территориальных сообществ; развитие муниципальной и региональной инициативы; повышение профессионального уровня кадрового состава местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и подготовка квалифицированных кадров для этих органов.

Соответственно направления моделирования конкретных компонентов новой системы местного самоуправления в Украине целесообразно обобщить

следующим образом: стратегические общенациональные и локальные политико-правовые инновации (подготовка концептуальных документов, процедур публичной политики и непосредственного участия всех заинтересованных сторон в подготовке проектов законодательных, нормативно-правовых актов и обеспечение их принятия); инновации относительно реформирования межбюджетных отношений; обобщение опыта муниципального менеджмента, создание и внедрение новых управленческих процедур и других методологических инноваций; методологические инновации – внедрение новых управленческих стандартов, методик и процедур в сфере территориального управления; инновации относительно информационно-образовательного и методологического обеспечения местного и регионального развития; инновации в отрасли экономического и финансового обеспечения местного и регионального развития; технологические и экологические инновации; организационные инновации – создание организационных предпосылок местного и регионального развития; подготовка и повышение квалификации кадров для работы в местных органах исполнительной власти и в органах местного самоуправления; инновации относительно привлечения граждан к участию в мероприятиях, связанных с местным и региональным развитием; просветительство и информационно-пропагандистское обеспечение позиционирования новой модели [102; 103].

Остановимся более детально на ключевых вопросах практической инновационной модели местного самоуправления в Украине.

Прежде всего, это правовое обеспечение местного самоуправления, реальность обеспечения гарантий

местного самоуправления со стороны государства. В Конституционном Суде слушалось уже не одно дело по вопросам местного самоуправления. И каждый раз допуск до слушания этих дел являлся очень ограниченным. Отслеживание законов, которые были приняты в соответствии с базовым законом 1997 года о местном самоуправлении, не осуществляется. В каждом законе, как например, в законе о страховании или в законе о лицензировании, все, что касается местного самоуправления, корректируется в сторону ведомственных или отраслевых интересов. Ни местных советов, ни территориальных сообществ там не видно. В результате следует констатировать критическую перегрузку правительства мелкими вопросами, которые являются собственно компетенцией местного самоуправления. Среди правительственных решений были, например, постановления «Об обеспечении жизнедеятельности жилищно-коммунального хозяйства пгт. Сергеевка», «О создании Надвирпянского колледжа», распоряжение «О разрешении Государственной таможенной службе осуществить таможенное оформление двух бульдозеров» и тому подобное. Министерство здравоохранения готовило планы отпусков ректоров высших медицинских учебных заведений; проводило работу, связанную с предоставлением жилищно-коммунальных услуг медицинским работникам сельской местности и тому подобное [102].

Существует неотложная потребность обеспечить и гарантировать местному самоуправлению, прежде всего, независимость от органов исполнительной власти. И здесь оказывается, что состояние ресурсной правовой базы местного самоуправления сегодня явно недостаточно. Принципы Конституции не

обеспечиваются законодательными механизмами, необходимыми для обеспечения реальности существования местного самоуправления и территориальных сообществ. Моделирование управленческих изменений должно включать в себя целевую программу законодательного обеспечения местного самоуправления. И такой программно-целевой подход даст возможность согласовать реальный процесс становления новой модели местного самоуправления и его нормативно-правовое обеспечение.

Мировой опыт утверждает: ключевым фактором развития любой страны является не столько степень обеспечения природными ресурсами, сколько формирование новых адаптированных к современным технологиям навыков у населения. С применением новейших технологий этот процесс быстрее и качественнее происходит на региональном уровне; конкурентоспособный и инновационный регион все более становится основой экономического развития. Предпосылки развития регионов: во-первых, это создание экономических, правовых и организационных условий развития территорий на основе использования ими внутреннего и, прежде всего, человеческого потенциала, во-вторых, это переход к новым взаимоотношениям между центральной властью и органами местного самоуправления относительно регионального развития, взаимоотношений, которые базируются на долгосрочной прогнозируемой, взаимовыгодной и прозрачной основе, в-третьих, это формализация поддержки депрессивных территорий, в-четвертых, это переход к договорным отношениям между правительством и регионами относительно региональных отношений, а также

формирование в государстве органа по вопросам регионального развития, который будет координировать и согласовывать интересы как центральных, так и региональных властей относительно регионального развития [20].

Бюджет является лишь незначительным источником и ресурсом для обеспечения местного и регионального развития. На примере Украины – это 25 % ВВП, которые мобилизуются и распределяются через бюджет, 75 % ВВП остаются вне бюджета. В зарубежной практике есть целая теория, которая объясняет за счет чего можно обеспечить развитие страны, и это относится к регионам и к территориальным обществам.

1. Бюджет не должен сосредотачиваться лишь на фискальной функции, которая подавляет предпринимателя. Бюджет выполняет социальные функции. Развитие обеспечивается бизнесом.

2. Должны быть созданы прозрачные межбюджетные отношения. Бюджетный процесс должен стать прозрачным, чтобы люди видели, как распределяются эти финансовые ресурсы.

3. Межбюджетные отношения должны создать такую ситуацию, когда разные уровни власти будут заинтересованы увеличивать доходную базу.

4. Бюджетный процесс должен приобрести определенные правила и формулы [9, С. 51].

Целесообразно сосредоточить внимание на основных ресурсах, которые могут стать непосредственным основанием обеспечения развития и финансовой независимости местного самоуправления в Украине. Прежде всего это недвижимость. Она фактически остается в Украине некапитализированной. Это касается также жилья и земли. Капитализация

недвижимости даст возможность создать мощный инвестиционный ресурс, за счет которого можно обеспечить местное и региональное развитие. но это невозможно без ипотеки.

Ресурсы коммунальных предприятий за своими масштабами, за своими объемами больше, чем ресурсы местных бюджетов. Наибольшая беда коммунальных предприятий – это старый советский менеджмент, который не дает возможности им нормально предоставлять услуги и нормально работать. Необходимо работать над созданием новой системы менеджмента коммунальной сферы.

На селе особое значение имеют домашние хозяйства. Сегодня в селе появилось 6,6 млн. частных владельцев на землю, паи выделены в натуре. Это огромная сфера, где можно задействовать колоссальный ресурс, в первую очередь, мотивационный ресурс и ресурс, который дает земля. И здесь большое поле деятельности для органов местного самоуправления.

Еще одно направление – согласования функций и ресурсного обеспечения местного самоуправления. Выполнение им своих функций не подкреплено надлежащим бюджетным и организационным обеспечением. Из местных бюджетов финансируются важные общегосударственные социальные программы, например, программа жилищных субсидий, предоставления льгот ветеранам войны и труда, помощи семьям с детьми и тому подобное. Местные органы обязаны выполнять эти программы. Однако сегодня они не обеспечены финансовыми ресурсами [102, 129].

Передача функций из центра на места должна сопровождаться соответствующим перераспределением

объемов бюджетного финансирования. Необходимо установить, что местные бюджеты формируются в основном за счет собственной налоговой базы. Для этого нужно на три-пять лет предусмотреть стабильные отчисления к ним от общегосударственных налогов и сборов. Распределение средств между региональными (область) и территориальными сообществами (город, поселок, село) должно осуществляться на основании соблюдения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и минимальных социальных стандартов.

С точки зрения финансового обеспечения деятельности местного самоуправления наибольшее значение имеет расширение его ресурсной базы. Статистические данные показывают, что расходы на поддержание инженерных инфраструктур в городах из года в год растут без улучшения качества, а порой с его ухудшением. Ситуацию может изменить только новая модель организационно-финансового обеспечения деятельности местного самоуправления. В Стокгольме, например коммунальное предприятие – это обычное акционерное общество, а коммунальное оно или нет по собственности – зависит от того пакета, которым управляет собственно мэрия. Стокгольм владеет тремя портами на южном побережье Швеции. В этом смысле коммунальное предприятие ничем не отличается от любого другого. И это есть нормальная деятельность городской власти, финансовый менеджмент. До 40% операций местных властей – это операции на фондовом рынке и управление ценными бумагами [130, С. 68–69].

Освоение современных форм работы с финансовыми ресурсами представляется совершенно необходимым условием нормальной жизни городов. Без этого только на пустых бюджетных операциях –

взимании местных налогов и сборов, закреплении каких-то источников поступлений по межбюджетным отношениям, трансфертах и т.д. – украинским городам не создать эффективной системы самоуправления. И мы не сможем преодолеть той отсталости в коммунальном хозяйстве, и вообще в структуре управления городов, которые у нас сейчас есть. Будущее отечественного местного самоуправления – в сотрудничестве муниципального и финансового секторов.

На Украине уже есть опыт, когда общая коммунальная собственность давала большие прибыли в городской бюджет. Бюджеты не выступают как фактор, который стимулирует заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственных промышленных мощностей, привлечении инвестиций. Чтобы привлечь инвестора, нужно уничтожить коррупцию, создать такие условия, чтобы они были заинтересованы освобождать от налога на землю, от целого ряда налогов, которые поступают в местный бюджет, создавать надлежащие технические условия.

Ключевым моментом современного местного самоуправления является формирование маркетинга территории. Местное сообщество должно уметь рекламировать себя, подавать, рассказывать инвесторам о себе, быть абсолютно прозрачным с финансовой точки зрения и всех процессов, которые происходят в местном сообществе. И главный инструмент здесь – это инвестиционный паспорт [117].

В основе деятельности местного самоуправления должна быть продуманная и ясная политика, на ее основе – работа с инвестиционными проектами. когда инвестор точно знает правила игры, точно знает, что он

получит и какие у него гарантии. Это в свою очередь опирается на территориальное зонирование, четко разработанные правила землепользования и застройки, четкий критерий отбора инвестиционных проектов. Необдуманная работа местной администрации с инвестиционными проектами очень пагубно сказывается на ее качестве. Местный бюджет, городской бюджет, деньги налогоплательщиков, в первую очередь, должны быть направлены на создание условий благоприятной городской и сельской среды.

Инвестиционная деятельность не освоена руководством регионов, городов, сел. Инструментов работы с инвестициями у них практически нет. По сути, главная проблема – как построить общение местных сообществ и инвесторов. Инвесторов гораздо больше, чем мест, куда бы они хотели вложить свои деньги. Поэтому нужно просто открыть себя для них, показывать, а также оценивать реализацию программ местного самоуправления. Одно дело создать программу, внедрить ее, а другое – отследить, что выполняется или не выполняется в этой программе и, самое главное, каковы причины того, что делается, а что нет, насколько она хороша, своевременна и т.п. [130, С. 90].

Необходима также эффективная система управления коммунальной собственностью. Это и характеристики организационной структуры, и единый кадастр недвижимости города (региона), и информационная инфраструктура, и качественные механизмы управления, взаимодействующие в соответствии с установленной нормативно-правовой базой с целью повышения эффективности управления недвижимостью. Основной целью создания системы является наполнение городского бюджета доходами.

Задачи системы управления коммунальной собственностью: управление объектами недвижимости, находящимися в коммунальной собственности, в том числе приватизация и аренда недвижимости, управление корпоративными правами, экспертная оценка стоимости недвижимого имущества и контроль за ее выполнением независимыми экспертами в целях бухгалтерской и смежной документации, расчет арендной платы, определение начальной аукционной цены продажи, инвестиционной стоимости, стоимости выкупа, налогообложения и сборов, экспертная оценка стоимости корпоративных прав, система учета и регулирования сбора налогов и иных платежей и сборов от владения, использования и иных операций с недвижимостью и корпоративными правами, информационно-аналитическая и программная поддержка всех элементов системы на основе информационных технологий, создание комплексной нормативной базы по управлению и эффективному использованию коммунальной собственности [51].

Важнейшим ресурсом становления новой модели местного самоуправления является стратегическое планирование. Тема стратегического планирования стала одной из наиболее популярных наряду с темами гармонизации бюджетных и имущественных отношений. За последние два года почти все областные центры и значительное число средних и малых городов разрабатывали концепции, стратегии, планы стратегического развития, программы социально-экономического развития и другие документы, в которых в соответствии с профессиональным уровнем участников и исполнителей отображалось виденье будущего собственных территориальных сообществ. Для эффективного использования местных ресурсов в

процессе стратегического управления нужны диагностика внутренних ресурсов развития, то есть ресурсный аудит; экономические и финансовые механизмы привлечения ресурсов в хозяйственное обращение; подготовка местных специалистов, способных обеспечивать эффективное использование собственных ресурсов [130, С. 157–158].

Инструмент реализации стратегического планирования – это региональный контракт. По сути дела, это коммуникационная площадка между государством и местным самоуправлением. В результате его подписания достигается консенсус, который объединяет потенциальные усилия. Агентства регионального развития выступают как инструмент привлечения ресурсного потенциала в оборот. На сегодняшний день они существуют практически во всех областях Украины. Это не государственная структура, это процесс снизу. Процесс, идущий параллельно с государственным процессом. Из польского опыта известно, что нельзя создавать агентства регионального развития в форме акционерных товариществ, т. е. хозяйственных структур [122].

Основная задача – внедрение конкретных практических инструментов во всех сферах муниципальной экономики – это социальная политика на местном уровне, управление жилищно-коммунальным хозяйством, муниципально-экономическое развитие, инвестиционная политика, управление муниципальной собственностью, недвижимость, муниципальное имущество и т.д. Главным инструментом должны быть муниципальные программы социально-экономического развития. Это программы развития малого предпринимательства, программы развития жилищно-коммунального

хозяйства, управления жилищно-коммунальным хозяйством, социальной, инвестиционной политики на местном уровне. Это более узкие, секторальные муниципальные программы, которые формируют почву для построения стратегии видения города в будущем. На основании таких программ реально можно оценить перспективы местного сообщества и местного самоуправления, есть основание строить перспективное видение развития, стратегический план и т.д.

Позитивный опыт стратегического планирования местного самоуправления есть еще достаточно ограниченным, здесь есть определенные проблемы. Первая – это проблема ориентации управления на конечный результат. Декларируем, что деятельность местного самоуправления направлена на удовлетворение потребностей обществ, но механизмы этого практически отсутствуют. Нужна разработка механизмов управленческой ответственности, в основу которой положен комплекс потребностей сообщества, формирование центров стратегической ответственности, формирование специальных институций.

Очень большой проблемой является технологический аспект стратегического планирования. Сегодня практически все города разрабатывают стратегические планы. Но эти планы носят преимущественно политический характер. Они не являются инструментом управляемого развития. И здесь проблема становится технологической [130, С. 37].

Важным аспектом проблемы является большой разрыв между анализом, который делается, и приоритетами, которые избираются. Часто анализ сам по себе, а приоритеты – сами по себе. Поэтому нужна

большая аналитическая работа, чтобы этот разрыв преодолеть. И еще одна проблема – связь выбора приоритетов и финансовое обеспечение стратегического планирования. Главное – нужно найти рациональное соотношение концептуальной части стратегии и программируемой части стратегии [20].

Структуру ресурсов стратегического развития территориальных обществ можно представить как финансовые ресурсы (доходы местных бюджетов и другие средства; природные ресурсы (земля, водные ресурсы, лес, недра); движимое и недвижимое имущество, которое является собственностью территориального общества; невещественные активы [130, С. 91–94]. Земля как ресурс стратегического развития выступает прежде всего как право использования земельного участка как невещественного актива. Недвижимость как ресурс стратегического развития используется через создание под эгидой органов местного самоуправления предприятия, на которое как уставный капитал передаются объекты недвижимого имущества и целью которого является создание предпосылок для получения территориальным сообществом рентных платежей. Недра как ресурс стратегического развития может использоваться не только для внутренних потребностей, но и для трансакций экспорта и импорта, расширяя круг пользователей и увеличивая тем самым базу формирования местного бюджета.

Главным ресурсом территориального сообщества является его земля. Ключевым вопросом привлечения земельных ресурсов в хозяйственное обращение является введение в повседневную практику механизмов земельной ренты трех уровней. Это доход территориального сообщества от историко-

географического фактора, от распоряжения правом собственности на определенную часть ресурсного потенциала, а также часть прибыли, приобретенная пользователем ресурсного потенциала от эффективного его использования. Сегодня доходы в местные бюджеты от арендных платежей за землю, от сдачи недвижимости и т.д. составляют шесть процентов по сравнению с 40% в развитых европейских странах. Речь идет о необходимости разработки долгосрочных программ, которые бы учитывали все возможности использования этого ресурса на благо развития местного сообщества [51].

Подытоживая изложенное, выскажу предположение, что в случае государственной поддержки концепции ресурсного управления в территориальном сообществе с непосредственным внедрением соответствующей системы, территориальное сообщество получит мощный инструмент увеличения средств для решения социально-экономических проблем и развития производственного потенциала.

Важнейшая проблема – это развитие человеческих ресурсов. Введен в действие Закон Украины о службе в органах местного самоуправления. В законе есть многие нормы, которые дают право каждому местному органу определять свои положения. Скажем, об аттестации, положении о кадровом резерве и ряду других. Поэтому задание – сделать так, чтобы не было в каждом селе, в каждом органе местного самоуправления совсем другой кадровой политики, другого подхода. Очень важный вопрос – это создание управленческих кадров и носителей идеологии нового самоуправления. Пока в сознании и деятельности персонала местного управления и его руководителей не

изменится отношение к стратегическому развитию, никаких реальных сдвигов не произойдет [115].

Нужно также иметь в виду социальные цели местного самоуправления. Городские председатели должны реализовывать социальную функцию местного самоуправления через средства специальных социальных фондов, фондов социального страхования. Стоит все-таки вернуться к формированию бюджета и органов местного самоуправления по функциям, не просто по институтам. Целью социальных реформ в Украине должен стать постепенный переход от сугубо административно-распределительных до преимущественно экономическим методам мобилизации и использования финансовых и материальных ресурсов для социальной защиты населения, переориентация системы социальной защиты населения от предоставления помощи работоспособным гражданам к их привлечению к производительной деятельности.

Децентрализация приближает социальные услуги государства к конкретным получателям. Социальное партнерство путем специальных форм переговоров с разными группами населения помогает направить социальную политику в направлении достижения социального благосостояния широких категорий населения. Солидарность обеспечивает баланс между личной ответственностью человека за свое благосостояние и коллективной ответственностью общества за социальное благополучие каждого человека. Экономика перераспределения уступает приоритетам проблем человеческой жизни и воссоздания человека, шансам каждого человека использовать свои индивидуальные способности и возможности для повышения уровня жизни и для

надлежащего обеспечения в случае старости, болезни, несчастного случая и тому подобное [111].

Безусловно, обоснованная выше модель местного самоуправления требует определенной апробации. Нужно создать разветвленную национальную инновационную сеть в сфере обеспечения местного и регионального развития, которая будет создавать политические, правовые, организационные, финансовые, информационные и другие условия реализации проектов, которые осуществляются в ее рамках. Также необходимо создание территориальной сети экспериментальной апробации локальных проектов и программ, направленных на решение конкретных проблем населенных пунктов и регионов. Кстати, создание в Украине сети населенных пунктов и регионов, которые будут «экспериментальными площадками» инноваций с возможным проведением соответствующих экспериментов относительно обеспечения новой модели местного самоуправления, предусматривается и программами развития ряда муниципальных объединений в Украине [102, С. 170–172].

Особенное внимание следует уделить системности инициатив, проектов, экспериментов, которые проводятся в рамках апробации новой модели местного самоуправления. Каждый проект (инициатива, эксперимент) должен базироваться на целостной модели социально-экономического развития, политической стабилизации, экологического оздоровления, опираться на организацию взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления, бизнеса и общественности, с воплощением в жизнь современных управленческих решений.

Практическая разработка и освоение новой модели местного самоуправления требует реализации ряда проектов относительно роста инициативности собственно субъектов ее реализации. Это прежде всего содействие профессиональному росту муниципальных деятелей, служащих местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, защита их законных прав и интересов. Большое значение имеет развитие творческих союзов по отдельным направлениям муниципальной деятельности. Эффективным инструментом следует считать организацию общих научно-исследовательских программ и перспективных разработок относительно проблем отдельных категорий городов, других населенных пунктов, мегаполисов, малых и средних городов, монопрофильных городов и тому подобное, а также по вопросам экологии в сфере местного самоуправления, погашения задолженности в коммунальной сфере, энергосбережения и развития систем жизнеобеспечения в городах, других населенных пунктах, внедрение современных управленческих подходов в практику деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Просветительская деятельность, информационное обеспечение местного и регионального развития, создания информационной инфраструктуры обеспечения местного и регионального развития; проведения общих просветительских программ относительно содержания, принципов и организации местного самоуправления, обязанностей и прав населения, организационно-правовой базы деятельности коммунальных служб и тому подобное; информирование общественности; развертывание

информационно-пропагандистской кампании в средствах массовой информации относительно проблем местного и регионального развития; разработка и реализация общих издательских программ является еще одним направлением укрепления инновационного потенциала субъектов реализации новой модели местного самоуправления. Информационно-методическое обеспечение потребностей местного и регионального развития, кроме увеличения количества и улучшения качества необходимых изданий, выхода в Интернет и тому подобное, предусматривает создание сети консультативных пунктов, независимых информационных центров, освещения в СМИ актуальных проблем жизни города, села, поселка, территориального сообщества. Среди коммуникативных мероприятий особую роль, кроме традиционных научных конференций и семинаров, играют муниципальные слушания, а также муниципальные «мастерские» и «лаборатории», в которых аккумулируется собственный, национальный опыт осуществления государственной региональной политики и развития местного самоуправления. Также следует не забывать о расширении кооперации с зарубежными, национальными и международными организациями, которые занимаются поддержкой местного и регионального развития.

Заключение

Формирование существующих в современном мире систем самоуправления происходило тысячи лет. В этой сфере накоплен управленческий опыт, которого не имеет никакая другая отрасль социальной жизнедеятельности. В связи с этим многие исследователи считают, что именно местное самоуправление является будущим организации человеческого общества как системы самоуправляющихся ассоциаций. Тенденции развития современной цивилизации во многом подтверждают эти выводы, поскольку функции, полномочия, формы деятельности территориальных общностей постоянно расширяются, и само государственное управление в развитых странах все больше трансформируется на самоуправленческих принципах.

Интеграция Украины в институциональные структуры мирового и европейского сообществ ставит проблему как адаптации управленческого опыта других стран, так и выхода страны на те стандарты самоуправления общества и социальных институтов, которые уже стали неотъемлемым компонентом современной цивилизации и зафиксированы в нормах международного права и многочисленных международных документах. Без перехода на самоуправленческие начала развития перспективы Украины занять достойное место в международном сообществе достаточно призрачны. И дело не только в том, что страна будет находиться за пределами существующего ценностного и нормативного пространства развитых демократических государств, а, следовательно, никогда не станет «своей» в демократическом сообществе. Намного важнее то, что

без развития современной системы местного самоуправления в стране не будут созданы условия для раскрытия творческого потенциала нашего народа – единственного источника развития и процветания общества.

Переход на самоуправленческую парадигму социального и государственного управления является по сути безальтернативной перспективой Украины, если мы действительно хотим свободы, демократии и процветания. Только таким путем удастся осуществить административную реформу и трансформировать государственный аппарат из самодовлеющей бюрократической корпорации чиновников в гибко реагирующую на потребности людей систему обслуживания населения наших сел и городов. Это единственный способ борьбы с массовой коррупцией, социальной несправедливостью, неэффективным управлением и безответственностью чиновников разного уровня. Местное самоуправление как никакая другая форма социального управления создает механизмы всестороннего приобщения населения к принятию и реализации управленческих решений, пробуждению творческой активности людей и принятию ими ответственности за собственную жизнь, безопасность, благосостояние.

Украина находится только в начале долгого пути формирования действительно демократической системы управления на самоуправленческих началах. Проведение политической реформы даст возможность создать нормативно-правовой и организационный фундамент становления и развития действительно современной системы местного самоуправления, а с ней – и самоуправленческого потенциала всего украинского общества. Создание же целостной системы

народовластия самоуправленческого типа станет только результатом усилий каждого гражданина, осознавшего и ценность возможности самостоятельного решения собственных проблем, и необходимость принятия за них личной ответственности.

Литература

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. – М.: Ника, 1996. – 165 с.
2. Абрамов В.Ф. Демократическая практика российского земства // Полис. – 1995. – №3. – С. 145–150.
3. Автономов А.С. Правовая антология политики: к построению системы категорий. – М.: Юрист, 1999. – 327 с.
4. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Проспект, 2005. – 547 с.
5. Античная Греция. Т. 1: Становление и развитие полиса. – М.: Наука, 1983. – 587 с.
6. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
7. Бабінова О. Розподіл повноважень територіальних органів влади як необхідна умова їх ефективної та прозорої діяльності // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 2004. – №2. – С. 504–515.
8. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография. – Одесса: Юридическая литература, 2003. – 245 с.
9. Балтина А.М. Понятие «бюджетная обеспеченность» в российском бюджетном праве // Финансы и кредит. – 2005. – №2. – С. 51–58.
10. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и Сервис, 2000 – 243 с.

11. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 385 с.
12. Бойко І. Застосування Судебника М. Гоша на західноукраїнських землях // Право України. – 2001. – № 12. – С. 140–141.
13. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. – М.: Изд. дом «Городец», 2004. – 352 с.
14. Борденюк В. Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави // Вісник Конституційного суду України. – 2005. – №1. – С. 58–69.
15. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми // Право України. – 2005. – №1. – С. 21–25.
16. Борденюк В. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №3. – С. 420–431.
17. Бурое А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовск. гос. ун-та, 2000. – 348 с.
18. Бачур Б.С. Місцеве самоврядування в Україні в Х–ХІ ст.: історико-правовий аспект // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2005. – №2. – С. 22–24.
19. Бялкина Т.М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник ВГУ. Серия "Гуманитарные науки". – 2003. – № 1. – С. 3–9.
20. Власюк О., Прозорова Н. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті

- конституційної реформи // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки / За ред. А.С. Гальчинського. – К.: НІСД, 2003. – С. 303.
21. Ганущак Ю. Общественный договор между государством и самоуправлением // Зеркало недели. – 2005. – №30. – С. 7.
22. Гапда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март-апрель 1917 г.) // Отечественная история. – 2001. – № 2. – С. 78–86.
23. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 342 с.
24. Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. – М.: Граница, 1999. – 489 с.
25. Глазырин М. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. – 1999. – №11. – С. 47–53.
26. Глиняный В.П. История государства и права зарубежных стран. Ч.1. – Х.: Одиссей, 2003. – 832 с.
27. Гошко Ю.Г. Звичасве право населення українських Карпат та Прикарпаття XIV–XVI ст. – Львів: Інститут народознавства України, 1999. – 336 с.
28. Гражданское общество. Истоки и современность. / Науч. ред. И.И. Кальной. – 2-е изд., доп. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 296 с.
29. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства – М.: НОРМА, 2003. – 744 с.
30. Делія Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади // Право України. – 2005. – №5. – С. 45–48.
31. Данилова Л.В. Сельская община в средневековой Руси. – М.: Наука, 1994. – 237 с.
32. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю //

- Юридична Україна. – 2005. – №3. – С. 64–68.
33. Державне будівництво: Збірник нормативно-правових актів / За ред. М.І. Панова. – Книга друга. – Х.: Гриф, 2002. – 416 с.
 34. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник. / За ред. С.Г. Серьогіної. – Харків: Право, 2005. – 255 с.
 35. Доля І. Форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні // Людина і політика. – 2004. – №5. – С. 107–114.
 36. Дружбинский В. Станет ли Украина государством самоуправляемых громад? // Зеркало недели. – 2005. – №39. – С. 1–2.
 37. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Юрист, 2001. – 465 с.
 38. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дисснa соиск. уч. степ. канд. юр. наук. – М., 2005. – 47 с.
 39. Ежевский Д.О. Роль международных организаций в развитии местного самоуправления в Европе // Государство и право. – 2005. – №4. – С. 104–106.
 40. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ). – М.-Тула: Изд-во РАГС, 1998 – 187 с.
 41. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: НОРМА, 1993 – 386 с.
 42. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. – М.: Академический проект, 2003. – 345 с.
 43. Еремян В.В., Федоров М.Б. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.): Учеб. пособие. – М.: Изд-во РУДН, 1999. – 346 с.
 44. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №4. – С. 326–331.
 45. Жемеренко Є.В. Еволюція розвитку місцевих фінансів: світовий досвід і Україна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – №1. – С. 76–81.
 46. Жовнірчик Я. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 230–236.
 47. Журавський В. Питання реформування місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2005. – №11. – С. 24–27.
 48. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси // Юридичний вісник України. – 2005. – №39. – С. 6–7.
 49. Загуменник В. Порівняльний аналіз законодавства про вибори депутатів до органів місцевого самоврядування // Право України. – 2005. – №10. – С. 7–9.
 50. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламентське видавництво, 1997. – 100 с.
 51. Забезпечення економічної та фінансової самостійності місцевих влад в Україні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. – Дніпропетровськ: Грані, 2004. – 183 с.
 52. Иванова Т.В. Організація місцевого самоврядування

- в Україні: Навч. посібник. – К.: Професіонал, 2005. – 111 с.
53. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учеб. пособие для студентов вузов. – М.-Ростов-на-Дону: МарТ, 1999. – 394 с.
 54. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление: Учебное пособие для вузов. – 2-е изд., доп. и перераб. – Р.-на-Д.: Феникс, 2003. – 379 с.
 55. Ильинский Н.И. История государства и права зарубежных стран. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2003. – 608 с.
 56. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М.: Наука, 1995. – 301 с.
 57. История государства и права зарубежных стран / Под ред. К.И. Батыра. – 4-е изд. – М.: ТК ВнЛби, 2003. – 496 с.
 58. История государства и права зарубежных стран / Под ред. С.А. Чибиряева. – М.: Былина, 2002. – 472 с.
 59. История государственного управления в России: Учеб. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 424 с.
 60. История государственного управления в России: Учебник. / Под общ. ред. В.Г. Игнатова. – 4-е изд. – Р.-на-Д.: Феникс, 2005. – 640 с.
 61. История государства и права славянских народов. – М.: Новое знание, 2004. – 586 с.
 62. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. – К.: Біб-ка журналу «Малий та середній бізнес», 2003. – 607 с.
 63. Кавер И. Экономические модели и стратегии развития территорий (в контексте муниципальной реформы) // Экономічний часопис XXI. – 2005. – №5/6. – С. 29–32.
 64. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2005. – №9. – С. 15–18.
 65. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 36 с.
 66. Керецман В. До проблеми законодавчого забезпечення розвитку регіонів в Україні // Вісник державної служби України. – 2004. – №4. – С. 51–55.
 67. Клок К.Г.Дж. Концепция менеджмента и становление организационной демократии. – М., СПб, Н.Новгород: Питер, 2004. – 364 с.
 68. Ковальський М.П. Привілеї («листи») на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики XVI–XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність). Тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне, 1993. – С. 81–95.
 69. Ковлер А.И. Генезис и становление самоуправления. – М.: Наука, 1991. – 452 с.
 70. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.
 71. Колтун В. Методологічні засади аналізу соціального феномену місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 246–251.
 72. Коник С.М. Децентралізація та деконцентрація державного управління в Україні (друга половина XIX ст. – початок XX ст.) // Статистика України. – 2004. – №3. – С. 45–49.
 73. Конституционное право зарубежных стран:

- Учебник. / Под общ. ред. М.В. Баглая. – М.: НОРМА, 2003. – 819 с.
74. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
 75. Котельникова Л.А. Феодалізм и город в Италии в VIII–XV веках. – М.: Наука, 1987. – 368 с.
 76. Костомаров Н.И. Русская республика. (Северо-русские народоправства во времена удельно-вечевого уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки.): Исторические монографии и исследования. – М.: Чарли; Смоленск: Смядынь, 1994. – 587 с.
 77. Кравченко С. Аналіз основних принципів та напрямів адміністративної реформи в республіці Угорщина // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – №2. – С. 409–417.
 78. Кравченко В.В., Пітнік М.В. Муніципальне право України. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
 79. Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2005. – 42 с.
 80. Лавринович О.В. Належне управління та участь – перспективи національного управління // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – №11. – С. 5–8.
 81. Лазарев В.Н. Специфика социологического подхода в теории местного самоуправления // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – №2. – С. 308–315.
 82. Лазор О. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
 83. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве самоврядування: Вітчизняний та зарубіжний досвід: Навч. посібник. – 2-ге вид. – К.: Дакор, 2005. – 558 с.
 84. Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 316 с.
 85. Лаптева Л.Е. Российское самоуправление в контексте мирового опыта // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М., 1998. – С. 204–217.
 86. Лелеченко А. Становлення місцевого самоврядування в Україні як структурного елемента децентралізації державного управління // Вісник УАДУ. – 2005. – №1. – С. 497–504.
 87. Лепешкин А.И. Советы – власть народа. 1936–1967. – М.: Политиздат, 1967. – 263 с.
 88. Ливанейцев К.Е. История государства и права средних веков. – СПб.: Питер, 2003. – 283 с.
 89. Любченко П. Конституційне регулювання статусу громад: порівняльний аналіз // Вісник академії правових наук України. – 2005. – №2. – С. 83–91.
 90. Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – 342 с.
 91. Мальярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2005. – №1. – С. 153–160.
 92. Маркарян Г. Территориальное общественное самоуправление // Законность. – 2005. – №6. – С. 49–51.
 93. Матвієнко А. Альтернатива одна – реформа місцевого самоврядування й територіального устрою // Віче. – 2005. – №4. – С. 26–27.
 94. Мацапура Н.О. Органи самоорганізації населення як

- альтернатива районним у містах радам та їх виконавчим органам // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2005. – №1. – С. 131–134.
95. Мельник Л.Г. Боротьба за українську державність (XVII ст.). – К.: Освіта, 1995. – 192 с.
96. Местное самоуправление в Российской Федерации (региональный аспект). – М.: Ин-т государства и права РАН, 1998. – 101 с.
97. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова; Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН. – М., 1998. – 438 с.
98. Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности: Сборник обзоров. – М.: РАН-ИНИОН, 1996. – 134 с.
99. Механизмы территориального самоуправления и рыночное регулирование. – Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та, 1991. – 144 с.
100. Мирошниченко Е.В. Организационные формы осуществления местного самоуправления: новый этап развития // Законодательство. Право для бизнеса. – 2005. – №4. – С. 50–61.
101. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – 11-е изд. – М.: Юстицинформ, 2004. – 510 с.
102. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – 367 с.
103. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – 2-ге, стереотип. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 431 с.
104. Місюра В. Політичне структурування як важлива умова реалізації представницьких функцій місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 265–271.
105. Місюра В. Участь політичних партій у процесі формування органів місцевого самоврядування в Україні // Управління сучасним містом. – 2004. – №7/9. – С. 229–235.
106. Модели общественного переустройства России. XX век. / Отв. ред. В.В. Шелохаев. – М.: РОССПЭН, 2004. – 608 с.
107. Мортон А.Л. История Англии. – М.: Прогресс, 1950. – 678 с.
108. Муниципальное управление. – М.: Муниципальный мир, 2002. – 560 с.
109. Муніципальне право України: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
110. Назаркевич І. Місцеве оподаткування і механізм його вдосконалення // Регіональна економіка. – 2005. – №2. – С. 290–295.
111. Нижник Н.Р. Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти // Стратегія розвитку України. (Економіка. Соціологія. Право). – 2004. – №1/2. – С. 108–121.
112. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – №2. – С. 43–49.
113. Новікова Т.В. Суб'єкти реалізації судового захисту місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права. – 2005. – №1. – С. 50–56.
114. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. – Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2000. – 184 с.
115. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого

- самоврядування // Вісник державної служби України. – 2005. – №1. – С. 20–27.
116. Оніщук М.В., Кампо В.М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К.: Освіта і культура, 1998. – 274 с.
117. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М.: Муниципальный мир, 1996. – 468 с.
118. Пантелеев А.Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления // Финансы. – 2005. – №11. – С. 8–10.
119. Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №4. – С. 38–40.
120. Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №7. – С. 38–41.
121. Плешова М.А. Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления. – М.: Наука, 1992. – 190 с.
122. Плющ Р. Поняття та сутність організації в системі місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 251–255.
123. Покрова Л. Форми взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на обласному рівні в Україні: зміст та реалізація // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – №3. – С. 140–146.
124. Правительственный курьер. – 2001. – 11 декабря.
125. Прієшкіна О.В. До питання про нормативне закріплення конституційно-правового статусу

- органів самоорганізації населення в Україні // Часопис Київського університету права. – 2005. – №2. – С. 73–78.
126. Прієшкіна О.В. Конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування України: питання правового регулювання // Часопис Київського університету права. – 2004. – №4. – С. 58–62.
127. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навчальний посібник для студ. вузів. – К.: Кондор, 2004. – 332 с.
128. Проекти законів з питань місцевого самоврядування // Вісті Придніпров'я. – 2005. – №68. – С. 5–36.
129. Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ – початку ХХ століття: Дис. канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський національний лінгвістичний ун-т. – К., 2002. – 206 арк.
130. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні.: Матеріали семінарів та координаційної наради. Київ, 10 та 27 листопада 2001 року. – К.: Логос, 2002. – 308 с.
131. Реформы местного управления в странах Западной Европы: Сб. ст. и обзоров / РАН ИНИОН. – М., 1993. – 127 с.
132. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие для вузов. – М.; СПб.: Питер, 2003. – 301 с.
133. Рокецкий Л.Ю. Местное самоуправление – важнейшее звено системы управления в Российской Федерации // Вестник МУ. – Сер.21: Управление (государство и общество). – 2005. – №2. – С. 59–64.

134. Саламатов В. Методика оцінки ефективності муніципального управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №4. – С. 337–342.
135. Салов О.А., Королева-Конопляная Г.И. Местное самоуправление: историческая практика и современность. – М.: Экономика, 2003. – 119 с.
136. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. – К.: Міленіум – Вид.-во УАДУ, 2001. – 183 с.
137. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Эспада, 2004. – 298 с.
138. Селин В.С. Реформа местного самоуправления и ее финансовое обеспечение // Финансы. – 2005. – №9. – С. 13–15.
139. Семкова М. Історія місцевого самоврядування в українській державі // Економіст. – 2004. – №11. – С. 45–47.
140. Семкова М.Г. Місцеве самоврядування України і Європейська хартія місцевого самоврядування // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – №4. – С. 273–279.
141. Сергеев А.А. Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2004. – №5. – С. 27–34.
142. Сидоренко Н. Конкурентна політика в колі повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування // Конкуренція. – 2004. – №5. – С. 16–21.
143. Смирнов А. Есть ли у нас местное самоуправление? // Социальное партнерство. – 2005. – №2. – С. 29–33.
144. Смирнов А. Самоуправление не самоуправство // Социальное партнерство. – 2004. – №4. – С. 42–46.
145. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. – М.: Наука, 1989. – 476 с.
146. Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе: Материалы междунар. симпоз., 15–16 ноября 2000 г. ПАГС; Ин-т регион, проблем упр. и этнополитики; Центр информ.-аналит. и соци-ол. обеспечения гос. службы. – Саратов, 2000. – 386 с.
147. Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города X–XV веков. – М., Наука, 1960. – 487 с.
148. Татусьяк С. Реформування системи місцевого самоврядування в сучасних умовах // Управління сучасним містом. – 2004. – №1/3. – С. 158–163.
149. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід (Програма сприяння парламентаві України): Посібник. – 2-е вид. – К.: Заповіт, 1998. – 185 с.
150. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К.: Агенство «Україна», 2001. – 336 с.
151. Уперенко М.О., Кузнецов ЕА., Парієнко Г.К., Коломійчук Т.Х., Петришина Л.В., Мамонова В.О. Економічна історія України: Навчальний посібник. – Х.: ТОВ «Одиссей», 2004. – 496 с.
152. Федчун Н. Історико-правові аспекти розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №3. – С. 353–361.
153. Федчун Н. Проблеми становлення та утвердження

- законодавчих засад місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 2004. – №2. – С. 480–493.
154. Француз А. Співвідношення державного управління та самоврядування у розвитку політичних систем демократичного типу // Юридична Україна. – 2005. – №6. – С. 19–25.
155. Фроянов И.Я. К вопросу о городах-государствах в Киевской Руси (историографические и историко-социологические предпосылки) // Город и государство в древних обществах. – Ленинград, 1982 – 248 с.
156. Харлоф Э.М. Местные органы власти в Европе. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 468 с.
157. Хоруженко О. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні в східноєвропейському історичному контексті: досвід Польщі в 90-х рр. ХХ ст. // Визвольний шлях. – 2005. – №3. – С. 6–13.
158. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х и задачи на перспективу // Вопросы экономики. – 2002. – № 2.
159. Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. – М.: Омега-Л, 2003. – 120 с.
160. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Юрист, 1998. – 487 с.
161. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. – 2005. – №9. – С. 52–86.
162. Чунаев О. Развитие городского самоуправления // Память веков. – 1999. – № 2. – С. 3–9.
163. Шановал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – № 3. С. 47–53.
164. Штатаина М.А. Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). – М.: Изд-во РУДН, 1994. – 395 с.
165. Ющенко В. Не розподіл влади, а гармонізація управління: з виступу Президента України В. Ющенка на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 року // Урядовий кур'єр. – 2005. – №80 – С. 4–5.
166. Яременко Т.Ф. Право громадян брати участь в управлінні державними справами: поняття та характерні ознаки // Статистика України. – 2004. – №3. – С. 58–60.
167. Ясюнас В.А. Местное самоуправление: Комментарии, разъяснения. – М.: Ось-89, 1997. – 175 с.

Научное издание

Хачатурян Хачатур Владимирович

**ОТЕЧЕСТВЕННОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ В МИРОВОМ
ИСТОРИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

МОНОГРАФИЯ

Киев, издательство КиМУ

Ответственный за выпуск Л.И. Шумигора
Редактор Р.В. Пискова
Корректор Р.В. Пискова
Компьютерная верстка В.А. Гуляйченко

Подписано к печати 03.03.2008 г.
Формат 60x84 ¹/₁₆ Тираж 5000 Обл.-изд.л. 18,8
Усл.печ.л. 19,4

Издательство
Киевского международного университета
03179, Киев-179, ул. Львовская, 49

Свидетельство серии ДК № 1561 от 06.11.2003 г.

НБ ПНУС



754669