

Махач ШАМХАЛОВ

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ КОРНЯХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье предпринята попытка выявить и проанализировать некоторые наиболее важные аспекты, проливающие свет на исторические корни института местного самоуправления в странах Запада и России. Главное внимание фокусируется на идейно-политической составляющей данной проблемы.

The paper attempts to identify and analyze some of the most important aspects that highlight historical bases of the institution of local self-government in the West and in Russia. The main attention is focused on the ideological and political dimension of the problem.

Ключевые слова:

муниципалитет, управление, самоуправление, община, право, закон, институт, город, земство; municipality, management, self-government, community, right, law, institution, city, zemstvo.

Система управления при любой форме государственного устройства, будь то диктаторская или республиканская, авторитарная или демократическая, характеризуется той или иной степенью разделения или распределения предметов ведения и функций, в т.ч. и по властной вертикали. Это вполне естественно, если учесть, что ни в одном государстве, тем более крупном, невозможно всеми делами управлять из одного единого центра. Решение этой проблемы многие представители либеральной общественно-политической мысли видели в децентрализации государственной власти и системы общественного и административного управления, в разделении предметов ведения между различными ветвями и уровнями власти. Одним из важных звеньев в системе такого разделения стал институт местного самоуправления.

В предлагаемой статье предпринята попытка проанализировать некоторые наиболее важные, на взгляд автора, аспекты, касающиеся исторических корней возникновения и развития института местного самоуправления.

Обосновывая такое понимание системы государственного управления, известный французский ученый и государственный деятель XIX в. А. де Токвиль в 1835 г. в работе «Демократия в Америке» писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности»¹.

Будучи одним из аспектов децентрализации властных полномочий, органы местного самоуправления в современном их понимании являются историческим феноменом, возникшим на определенном этапе исторического развития, прежде всего стран Запада, хотя они и относятся к важнейшим достижениям всего человечества. Их корни вызревали в традициях общинного, городского самоуправления, восходящих еще к полисной демократии античного мира.

ШАМХАЛОВ

Махач

Абдулафисович —

к.ю.н., доцент

юридического

факультета

Дагестанского

государственного

университета

¹ Токвиль А., де. Демократия в Америке. — М., 1994, с. 86.

Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что сам термин «муниципалитет» появился в республиканскую эпоху Древнего Рима. Муниципалитетом называлось городское управление, которое самостоятельно решало жизненно важные для местного населения проблемы, такие как охрана правопорядка и собственности граждан, строительство водопроводов, общественных бань и др. Еще закон Юлия Цезаря от 45 г. до н.э. установил общий принцип широкой автономии местного управления в местных делах, в соответствии с которым решение вопросов местного значения осуществлялось избираемыми старейшинами и наиболее почетными и знатными гражданами города.

При всем том вызревание и утверждение института местного самоуправления в современном понимании связано с переходом от феодализма к буржуазному обществу. Определяющее значение с этой точки зрения имело формирование гражданского общества и правового государства как самостоятельных, хотя и теснейшим образом взаимосвязанных феноменов. Об этом свидетельствует тот факт, что имело место хронологическое совпадение процесса становления местного самоуправления и гражданского общества.

В условиях сформировавшейся на основе гражданского общества и правового государства политической демократии теоретической предпосылкой утверждения системы местного самоуправления послужила идея разделения властей на три самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Именно в соответствии с установками этой идеи была обоснована необходимость разделения полномочий по властной вертикали, что, в свою очередь, создало предпосылки децентрализации властных полномочий.

Этот подход вполне согласовывался с воззрениями основателей и приверженцев либерально-демократической традиции — английских философов Дж. Локка, А. Фергюсона, Дж.С. Милля, английского экономиста А. Смита и представителей классической политэкономии, французского историка и общественного деятеля А. де Токвиля, представителей европейского просвещения и американской общественно-политической мысли

периода войны США за независимость Т. Джефферсона, Т. Пейна и др. Он особенно был созвучен воззрениям сторонников классического либерализма, рассматривавших государство в качестве своего рода «ночного сторожа», который должен лишь охранять правопорядок в стране и не имеет права вмешиваться в дела граждан до тех пор, пока они его не нарушают, не задевают интересы друг друга.

Ключевую роль в становлении и утверждении системы местного самоуправления сыграло появление национального государства и связанной с ним теории национального, или народного, суверенитета, в соответствии с которой главным и единственным источником и носителем власти является народ данной страны. Соответственно, народ вправе определять любые формы власти, которые он сочтет наиболее подходящими для реализации своих интересов.

У истоков принципов и институтов системы местного самоуправления стояла борьба нарождающейся буржуазии, оплотом которой служили города, выступавшие за предоставление им самостоятельности в управлении местными делами, свободы от опеки и вмешательства со стороны абсолютистского государства. Импульс этому процессу придал рост городов. С момента отделения ремесла от сельского хозяйства они стали превращаться в мощные центры товарного производства.

Развитие ремесел в городах стало той основой, на которой сформировались новые, более развитые, чем общины, формы социальной организации людей, например местные союзы. Немаловажную роль в возникновении тех или иных органов местного самоуправления сыграли средневековые гильдии и созданные ими органы городского самоуправления, в компетенцию которых входило решение административных, хозяйственных, финансовых, судебных и иных вопросов. В отличие от поземельной общины как формы общего землепользования, местные союзы представляли собой территориальные самоуправляющиеся сообщества, которые объединяли население определенных территорий. В Англии это были приходы, округа, города, графства, во Франции — общины, департаменты; в Германии — провинциальные округа;

в США — городские округа, графства, в России — земства, волости, города и т.д. В 30-х гг. XIX в. в Европе — сначала в Великобритании, а вслед за ней во Франции и других странах — начали возникать местные союзы, которые ставили своей целью удовлетворение определенных потребностей населения или выполнение совместных проектов, например налаживание газового освещения в городах, благоустройство течения рек, проведение каналов и др.

Соответственно, они стали требовать предоставления им все большей самостоятельности в управлении местными делами, свободы городского самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных органов государственной власти. Под лозунгом: «Городской воздух делает людей свободными» города вступили в политической союз с королем для борьбы с феодалами. В итоге бюргеры приобрели ряд прав и привилегий, в частности личную свободу, имущественные права и выборное самоуправление. С течением времени местные свободы все более крепились, общины набирали вес в экономической и политической жизни общества, и, что самое главное, росло самосознание населения как социальной силы, способной добиваться реализации своих частных интересов.

Сильнейший толчок развитию института местного самоуправления был дан Великой Французской революцией 1789 г., которая подготовила почву для возникновения новых форм политической самоорганизации народов и государственного устройства. В этом же ряду следует отметить также революции первой половины XIX в. в Европе, в результате которых в ряде стран были приняты конституции, основанные на идеях разделения властей на три самостоятельные ветви, народного суверенитета и политического представительства. Частью этого процесса стало формирование элементов местного самоуправления, свободного от чиновничьего давления центральных органов власти. Так, Конституция Бельгии, принятая в 1831 г., содержала специальную статью, в которой, наряду с законодательной, исполнительной и судебными властями, в качестве четвертой власти признавались муниципальные органы.

Постепенно основные положения есте-

ственного права человека переносились и на местные общины или муниципалитеты. В этом плане интерес представляет теория свободной общины, или теория естественных прав общины, разработанная немецкими учеными в начале XIX в. Суть этой теории состояла в обосновании идеи, согласно которой свободная община имеет естественное и неотчуждаемое право управлять своими делами. Утверждалось, что это право вытекает из того факта, что общины не созданы государством, а предшествуют ему, соответственно, не государство делегировало им право на самоуправление, а они сами обладали этим правом по рождению. Поэтому право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека. На этом основании подвергалось сомнению право чиновников центрального правительства вмешиваться в дела общины. Города наделялись правами юридического лица, что имело далеко идущие последствия для завоевания ими все более растущей самостоятельности, в т.ч. и в плане приобретения имущества и распоряжения им.

Институты местного самоуправления возникли, с одной стороны, по инициативе местных сообществ, снизу, в таких государствах, как США, Великобритания, Швейцария, в которых на довольно ранних этапах перехода от феодализма к буржуазному обществу начали формироваться идеи народного суверенитета, политического представительства и институты гражданского общества. С другой стороны, они формировались путем передачи верховными органами государственной власти тех или иных полномочий, объемы которых постоянно росли по мере общественно-исторического развития, местным общинам или сообществам. В данном случае речь идет, например, о таких централизованных государствах, как Франция, Германия, Россия и др. Разумеется, такую позицию нельзя абсолютизировать, поскольку инициатива в этом направлении могла исходить как от формирующегося гражданского общества, так и от центрального правительства.

Особое значение для институционализации и утверждения системы местного самоуправления имели административные и муниципальные реформы, осу-

шественные во многих странах Запада во второй половине XIX в., частью которых стали также муниципальные реформы. Эти реформы заложили конституционно-правовые основы местного самоуправления как института гражданского общества, что, правда, не отменило теорию местного самоуправления как нижнего звена структуры государственной власти. С тех пор вплоть до наших дней не стихают споры о том, к какой из этих категорий принадлежит институт местного самоуправления.

На протяжении всего XX в. имели место процессы и тенденции, которые вели к неуклонному увеличению объема функций местных властей. Так, А.И. Черкасов отмечает: «Быстрый рост городов определил необходимость крупных инвестиций в такие сферы, как жилищное строительство, водо- и электроснабжение, канализация. Все большее участие женщин в трудовом, производственном процессе обусловило ускоренное развитие муниципальной инфраструктуры ухода за детьми. Постепенное же повышение уровня жизни населения вызвало необходимость соответствующего развития инфраструктуры отдыха, культуры. Расширились полномочия местных властей в области образования. Появление автомобилей потребовало строительства современных дорог и поддержания их в исправном состоянии, что было уже не под силу одним лишь муниципалитетам (особенно сельским), без соответствующей помощи со стороны центральных властей»¹.

Возникший и усовершенствованный за сотни лет своего развития, впитавший в себя опыт и исторические традиции разных народов институт местного самоуправления стал неотъемлемой составной частью политических систем всех демократических стран современного мира. Как отмечали авторы книги «Роль конституции в изменяющемся обществе», в качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался его негосударственный и преимущественно хозяйственный характер. Местное самоуправление рассматривалось, прежде всего, как важный «идеологический элемент», как «выражение свободы в обществе, т.е.

свободы местных сообществ развиваться в соответствии со своими собственными приоритетами»².

Что касается России, то здесь местное самоуправление прошло длительный, весьма сложный путь формирования и институционализации. Оно с самого начала сталкивалось с целым рядом проблем, таких как слабость институтов гражданского общества и рыночной экономики, отсутствие или неструктурированность среднего класса и партийной системы, острое противоборство различных социальных и политических сил и др. Здесь важно учесть, что самоуправление, предполагающее участие в нем граждан, может успешно функционировать только в том случае, когда уже существуют более или менее развитые элементы гражданского общества и самоорганизации людей по интересам.

По мнению специалистов, местное самоуправление в России развивалось на основе ранних форм общинного самоуправления и вечевой демократии в Древней Руси. В частности, ссылаются на тот факт, что уже Русская Правда признает общину автономной организацией, обладающей самостоятельностью в области внутреннего управления.

Важной вехой в развитии института местного самоуправления в России считается период царствования Екатерины II, при которой был принят комплекс законодательных мер по дальнейшему развитию и совершенствованию государственного управления всех уровней. В этом направлении большое значение имели инициированные императрицей Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.), которые заложили основы организации местных государственных учреждений на началах самоуправления по сословному принципу. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях земские учреждения в решении целого ряда вопросов, касающихся местных дел, могли действовать самостоятельно, независимо от органов государственной власти. Земские органы получили широкие полномочия при решении местных

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998, с. 15.

² The Role of the Constitution in a Changing Society. – Oslo, 1991, p. 45.

проблем, например таких, как заведование имуществом и финансовыми средствами земства, устройство и содержание зданий и путей сообщения, содействие развитию местной торговли, развитие почтовой службы, обеспечение правопорядка и т.д.

Однако, как представляется, своими корнями современная система местного самоуправления восходит к земскому движению дореволюционной России и земской реформе периода «великих реформ» Александра II. Сильнейший толчок земской реформе придала отмена крепостного права. Более того, она являлась частью комплекса широкомасштабных преобразований государственно-политической системы, которые и получили название «великих реформ». Ключевое значение с данной точки зрения имело Положение о губернских и уездных земских учреждениях, подписанное царем и обнародованное Правительствующим сенатом 1 января 1864 г. Одной из главных целей

реформы было введение вместо существовавшей до того времени системы сословного местного самоуправления всесословной системы, призванной приспособить органы государственного управления к изменившимся условиям. Теперь земства избирались всеми сословиями на трехлетний срок и состояли из уездных и губернских земских собраний и исполнительных органов – уездных и губернских земских управ. Была проведена также городская реформа. В соответствии с Городовым положением принятым в 1870 г., в 509 городах из 1 130 вводилось выборное самоуправление – городские думы, избираемые на 4 года.

Получив дальнейшее развитие, особенно после революции 1905 г., местное самоуправление стало интегральной составляющей системы государственного и общественного управления Российской империи. Как известно, этот институт был ликвидирован с победой большевистской революции.