

УДК 342.25

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
ЗА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
ГЕНЕЗИС И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

Д.С. Михеев

Аннотация

В статье рассматриваются исторические истоки зарождения общественного контроля за органами местного самоуправления и дальнейшее его развитие в России в монархический период. Сделан вывод о том, что общественный контроль является необходимым элементом местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, общественный контроль, государственный контроль, население муниципального образования.

Развитие местного самоуправления в современной России все чаще выдвигает на передний план необходимость участия граждан, населения муниципальных образований в местной деятельности. Показательными в этом плане являются предусмотренные законодательством формы гражданского участия: публичные слушания, собрания, сходы и т. п.

Одной из актуальных форм деятельности населения следует признать общественный контроль за муниципальными органами.

Зарождение и развитие института контроля в системе местного самоуправления в России уходит далеко вглубь многовековой истории и обусловлено рядом специфических черт российского государства.

Отечественное самоуправление развивалось своеобразно, неровно, претерпело существенные изменения на протяжении столетий. Возникновение элементов самоуправления историки и ученые-муниципалисты относят ко второй половине IX – началу X века. В этот период происходит становление качественно иных общественно-политических отношений, связанное с переходом от родоплеменных основ к территориально-общинным принципам управления и самоуправления. Под самоуправлением в данном контексте следует понимать выборные начала в управлении, а также возможность населения непосредственно принимать участие в решении жизненно важных вопросов.

Некоторые земли Древней Руси – Новгород, Псков – явились примером классических вечевых республик, построенных на началах выборности снизу доверху [1]. В этих республиках управление сочеталось с элементами самоуправления, которыми стали: 1) коллегиальный самоуправленческий институт народо-властия – вече, или собрание представителей населения; 2) наличие избираемого на вече должностного лица – князя, а впоследствии и других должностных

лиц, осуществлявших повседневную власть. Так, А.А. Кизеветтер отмечал, что «наряду с князем во главе управления стоит вечевая сходка стольного города. На вече могут прийти все свободные горожане. <...> При этом все, что мог князь, могло и вече, и наоборот» [2, с. 9–10].

Такая система самоуправления сохранялась на Руси длительное время. Даже во второй половине XIX века в деревне действительная власть принадлежала сельским сходкам и их уполномоченным – сельским старостам. Подобное сочетание элементов прямого народовластия и представительства (выборности) лежит в основе организации и современного местного самоуправления.

Обращение к истории местного самоуправления в монархической России показывает, что наиболее приближенным к современному контролю за осуществлением местного самоуправления был период Древнерусского государства.

Вече обладало широкой властью. В его компетенцию входило принятие законодательства, международные отношения, организация судебных процедур, решение административных вопросов. Особое значение в вече имел финансовый (денежный) контроль, о котором можно встретить упоминание в первом своде законов XI века – Русской Правде. В более позднем правовом акте, созданном Владимиром Мономахом в XII веке, – Уставе, нормы Русской Правды были дополнены. В результате вопросы финансового контроля приобрели более строгий и упорядоченный характер и стали важнейшей функцией вече.

Народному собранию принадлежали также и контрольные полномочия по проверке (оценке) деятельности князя и избираемых должностных лиц – посадников, тысяцких, воевод. Князь в тот период был подконтролен вече в силу того, что условия княжения определялись в договоре (ряде) и княжеская власть не являлась абсолютной. Подобная форма устройства власти известна сейчас как вечевая демократия. Вместе с тем данное явление следует рассматривать и как самоуправленческие начала, позволявшие защищать права и свободы населения. Можно заключить, что в Новгородской и Псковской республиках вечевыми собраниями граждан контролировались многие аспекты внутренней жизни – деятельность избранных должностных лиц, распоряжение финансовыми средствами, что позволяет сделать вывод о существовании в тот период такой формы контроля, как общественный контроль, позволявший обеспечивать открытость деятельности самоуправленческих структур. Основным субъектом такого контроля выступало население (граждане).

Безусловно, мы имеем в виду не полное тождество современного муниципального контроля и древних вечевых сходок, а лишь совпадение их отдельных признаков. Нельзя игнорировать в этой связи и их принципиальные различия. Собрание, созываемое в Псковской, Новгородской вечевых демократиях, обсуждало все наиболее важные вопросы этих древних государств, принимало по ним окончательные решения и выступало прежде всего как орган местной власти, а контрольная функция была лишь одним из признаков властных полномочий.

Однако основы вечевой демократии были подорваны в начале XIII века монголо-татарскими завоевателями, а позднее – в конце XV века – упразднены в ходе становления Московского централизованного государства. Усиление государственного централизма в этот период повлияло на всю систему управления в государстве, в том числе и на самоуправленческие начала, реализация

которых осуществлялась длительное время под жестким контролем государства, в связи с чем можно полагать, что «до середины XVI века самодеятельность в сфере местного самоуправления не была определена законодательством и развивалась исключительно на основе мирского обычая как дополнение княжеской администрации» [3].

Образованные при Иване IV земские и губные учреждения как формы самоуправления фактически подчинялись воеводам. Нередко воевода даже возглавлял органы местного самоуправления, формально сохраняя при этом принципы сословной выборности [4, с. 34]. Единственным субъектом контроля за земскими и губными избами было государство в лице государственных чиновников. Ни о каких формах общественного контроля за органами самоуправления не могло быть и речи.

Преобразования в структуре и формах местного самоуправления при Петре I, Екатерине II также не оказали серьезного влияния на изменение контроля и не расширили круга контролируемых органов. По-прежнему, вплоть до земской и городской реформ Александра II, контроль за деятельностью земских и городских органов самоуправления осуществляли губернатор, губернский прокурор и губернские стряпчие. В уезде эти обязанности выполнялись воеводой и чиновниками уездной администрации – уездным стряпчим, земским исправником.

Некоторые изменения демократического характера в рассматриваемом контексте стали проявляться лишь в последней четверти XVIII века, то есть в период правления Екатерины II. Однако здесь нужно иметь в виду, что просвещенная императрица при обилии деклараций в духе европейской демократии отнюдь не произвела каких-либо кардинальных перемен – в реальности Россия оставалась страной с феодальным крепостным правом и абсолютное большинство жителей не имели возможности участвовать в местном самоуправлении ни посредством обсуждения вопросов местного значения, ни принятия по ним окончательных решений, а тем более осуществлять контроль за деятельностью местных органов.

Вместе с тем период Екатерины II характеризуется значительным продвижением в части нормативно-правового регулирования института местного самоуправления, которое в городах, например, было приведено в определенную систему, приближенную к западноевропейскому типу. Так, по Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. представители всех сословий, проживавшие в городах и удовлетворявшие имущественному и возрастному цензу, получили право выбирать органы городского самоуправления (см. [5, с. 36–37]). Впрочем, современные исследователи, говоря о данном позитивном факторе, отмечают и то, что выборные городские органы были поставлены под контроль администрации.

Оценивая названный правовой акт, выделим в нем регламентацию элемента, несущего признаки общественного контроля, – возможность создания «собрания градского общества», в котором могли участвовать все горожане. В компетенцию этого собрания входили выборы городского головы, бургомистров, старост, других должностных лиц городской администрации; представление губернатору своих соображений о «пользах и нуждах общественных»; распоряжение городскими финансами, установление размера сбора в городскую казну.

Два последних полномочия, на наш взгляд, позволяли обеспечить осведомленность горожан в вопросах расходования финансовых средств города, что в какой-то мере сопоставимо с функцией современного контрольного органа муниципального образования.

Организация контроля в сфере местного самоуправления в XVIII веке не достигла серьезных успехов: менялись названия местных органов и должностных лиц, разделялись функции, но контролирующие органы в силу их принадлежности к государству выполняли задачи государственного контроля, вмешиваясь в деятельность местных учреждений, выборных земских и городских лиц. Население было лишено возможности создания независимого контролирующего органа, равно как и не имело правомочий осуществлять собственный контроль над выборными учреждениями и должностными лицами.

Вместе с тем в последней четверти XVIII века были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного самоуправления на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 году [6, с. 198–206]. Становление и расцвет муниципальных учреждений в России пришелся на период реформ Александра II и продолжался вплоть до Октябрьской революции 1917 года [7, с. 83].

Как полагает В.В. Куликов, земские учреждения, созданные в результате реформы 1864 года, не имели и не имеют аналогов. До сих пор земское самоуправление второй половины XIX – начала XX века является в наибольшей степени приблизившимся к искомой модели баланса государства и гражданского общества [8, с. 104]. Подобного же мнения придерживаются и некоторые другие ученые, отмечающие, что введение земского самоуправления явилось важным этапом становления структур гражданского общества в России [9, с. 263; 10, с. 554].

Созданные в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года (далее – Положение 1864 года) [11] земские уездные и губернские собрания (представительные органы) находились по своему статусу вне зависимости от государственных структур. Для текущей работы земские собрания избирали исполнительные органы – управы, которые были подотчетны только им. По сути и духу Положения 1864 года вновь создаваемые учреждения осуществляли свою деятельность открыто и гласно.

Важным принципом деятельности управ того времени являлся публичный (общественный) контроль. Законодательно было установлено, что все сметы, отчеты управ, а также результаты ревизий подлежали обязательному опубликованию для всеобщего сведения в губернских ведомостях [11, ст. 112]. Местное население имело возможность реально оценить эффективность работы исполнительного органа, проверить расходование денежных средств, ознакомиться с итогами ревизионных проверок. Пожалуй, со времен древних вечевых республик возможности для широкого гражданского контроля появились только в Положении 1864 года. Правда, позднее, в 1867 году, открытость деятельности управ была несколько уменьшена, в связи с чем сократился и объем информации об их работе, доводимой до населения. В частности, отчеты земских управ могли быть опубликованы только с разрешения губернатора. Тем самым местные жители в значительной степени утратили возможность контролировать земские учреждения, что оказывало негативное влияние на эффективность их

работы. И если наметившиеся элементы публичного контроля не имели дальнейшего развития, то формы и способы внутреннего контроля, нашедшие регламентацию в Положении 1864 года, были внедрены в практику самоуправления.

Несмотря на то что Положение 1864 года подчеркивало негосударственный характер земских учреждений, их независимость и самостоятельность, за ними все же сохранялся некоторый государственный контроль в лице правительственных чиновников. Так, избранный земским собранием председатель уездной земской управы утверждался в должности начальником губернии, а следовательно и был подконтролен ему [11, ст. 48], а председатель губернской земской управы утверждался в должности министром внутренних дел и был подконтролен последнему [11, ст. 56].

Нельзя не согласиться с Л.Е. Лаптевой, отмечавшей плодотворность идеи сочетания государственного и общественного элементов в управлении, идеальную схему совмещения общегосударственного и местного начал [12, с. 20]. Полагаем, что и в институте контроля того периода также прослеживается удачный баланс элементов общественного, внутреннего и государственного контроля. Как отмечает Т.Н. Михеева, к этой работе привлекались группы и лица всех сословий, в том числе из крестьян, тем самым постепенно ломалась корпоративность российского общества и складывалось общество граждан [13, с. 17].

Дальнейшее развертывание и углубление земского и городского самоуправления было прервано с принятием императором Александром III в 1890 году нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях (далее – Положение 1890 года) [14] и в 1892 году Городового положения (далее – Городовое положение 1892 года) [15].

Стремясь сделать местные учреждения более управляемыми, реформаторы в новых законодательных актах предусмотрели заметное увеличение в земских и городских собраниях числа гласных из дворянского сословия. Одновременно произошло сокращение общей численности избирателей [16, с. 13; 17, с. 51]. Многие исследователи, отмечая продворянский характер земской реформы 1890 г. [18, с. 147; 19, с. 124], констатировали значительное уменьшение крестьянского сословия в земских собраниях. Например, в 6 уездах Казанской губернии (Казанском, Лаишевском, Свияжском, Спасском, Чистопольском, Тетюшском) количество гласных от крестьян было сокращено почти в три раза [20, с. 45].

В результате меры правительства отбросили устройство местного самоуправления в России далеко назад [21, с. 41]. Об участии населения в осуществлении контроля за деятельностью земских и городских учреждений в такой ситуации также не было речи.

Причины свертывания общественного контроля населения и внутреннего контроля за земскими органами с одновременным расширением контрольных функций государства мы видим в различной правовой природе проводимых реформ 1864 и 1890 годов. На формирование земских учреждений в России в 1864 году оказала огромное влияние общественно-хозяйственная теория самоуправления. Образованные в этот период земские уездные и губернские собрания находились вне зависимости от государственных органов [13, с. 84]. Теоретическое обоснование такого положения местных органов в России нашло в работах сторонников концепции общественного самоуправления В.Н. Лешкова,

А.И. Васильчикова и др. (см. [22, с. 69]). Независимость местного самоуправления от правительственных чиновников пробуждала к жизни собственные инициативы населения и его представителей, избранных в земские собрания. Это в полной мере относится и к формам контроля за деятельностью местных учреждений. Как нами уже было отмечено, разработчиками Положения 1864 года были заложены правовые основы, позволившие широко контролировать действия, финансовые расходы, иные аспекты деятельности земских управ – основных исполнителей принятых решений.

Однако в последней трети XIX века в научных и общественных кругах России получила распространение государственная теория самоуправления, в корне изменившая подходы к вопросу о природе земского и городского самоуправления. Согласно данной теории государство являлось основной движущей силой местного самоуправления, оно определяло пределы его функционирования, наделялось правом диктовать местным органам свою волю, местные же учреждения рассматривались как нижестоящий уровень государственного управления [5, с. 45]. А поскольку местное самоуправление – одна из форм государственного управления, то естественной и логичной функцией государства являлась его контрольная деятельность по отношению к земским и городским органам. Последователями государственной теории самоуправления в России были такие видные дореволюционные юристы, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский. По мнению последнего, государственная власть должна распространяться и на органы самоуправления [23, с. 46–47].

Суть реформ Александра III нашла красноречивое отражение в правительственном контроле за деятельностью земского самоуправления в конце XIX века [13, с. 85]. Следует отметить наиболее существенные изменения, произошедшие в этой сфере, основываясь на анализе Положений о земских учреждениях 1864 года и 1890 года¹.

1. Изменилась структура органов административного надзора. До 1890 года единственным органом надзора на местном губернском уровне являлся сам губернатор. По новому закону учреждается губернское присутствие по земским делам, объединенное позже с городским.

2. Заметно увеличились полномочия губернаторов в результате расширения оснований для отмены постановлений земских собраний. Согласно статье 9 Положения 1864 года постановление собрания могло быть приостановлено губернатором в случае нарушения законности или несоответствия «общим государственным пользам и нуждам». Последняя формулировка дает возможность толковать содержание постановления исходя из соображений целесообразности.

3. Губернатору было предоставлено право проводить ревизию в земской управе и подведомственных ей учреждениях. Прежнее законодательство такого права ему не предоставляло. Справедливости ради следует заметить, что и действия управ далеко не всегда можно было признать законными.

Анализ земского Положения 1890 года и Городового положения 1892 года показывает, что эти документы в принципе не содержали норм, которые хотя бы косвенно позволяли населению обсуждать вопросы местного значения. Жители,

¹ Подробнее об этом см. [24, с. 146–147].

как и раньше (причем абсолютное их меньшинство), могли только участвовать в выборах гласных земских собраний и городских дум. Помимо этого, их участие ни в местном самоуправлении, ни в контроле за ним не предусматривалось. Некоторым исключением можно считать нормы статьи 71 Положения 1890 года и статьи 67 Городового положения, согласно которым в повестку заседаний земских и городских представительных органов могли включаться вопросы «по просьбам и жалобам частных лиц», однако и они допускали слабую возможность контрольных действий со стороны населения, что чрезвычайно далеко от признаков современного общественного контроля. В этот период преобладающей и, пожалуй, единственной формой контроля за местными органами стал правительственный контроль.

Завершая краткий анализ исследуемого института, отметим, что формы и методы контроля, рассматриваемые в исторической динамике, изменялись, вместе с тем можно подчеркнуть их очевидную зависимость от степени влияния государства на местное самоуправление. История возникновения и развития общественного контроля в местном самоуправлении доказывает, что он объективно является необходимым элементом местного самоуправления и обуславливается потребностью участия граждан в обеспечении открытости и прозрачности вопросов надлежащего исполнения возложенных на местные органы функций.

Summary

D.S. Mikheev. The Institute of Public Control over Local Government in Russia: Genesis and Trends of Development.

The article deals with the historical origins of public control over local government and its further development in Russia in the monarchic period. A conclusion is made that social control is an essential element of local government.

Key words: local government, social control, state control, population of a municipality.

Литература

1. *Петров А.В.* Марфа Борецкая // *Вопр. истории.* – 1994. – № 12. – С. 163–167.
2. *Кизеветтер А.А.* Местное самоуправление в России: IX – XIX ст.: Ист. очерк. – М.: Рус. мысль, 1910. – 163 с.
3. *Савельева И.Г.* Возникновение и развитие института местного самоуправления в рамках российской истории. – URL: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Saveljeva/>, свободный.
4. *Голуб И.М.* К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X – XVIII вв. // *История гос. и права.* – 2006. – № 8. – С. 33–35.
5. *Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В.* Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях: проблемы теории и практики. – М.: Юрлитинформ, 2008. – 214 с.
6. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – СПб.; Киев: Н.Я. Оглоблин, 1907. – 710 с.
7. *Михеева Т.Н.* Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. – Йошкар-Ола: Изд-во Мар. гос. ун-та, 2002. – 274 с.

8. Куликов В.В. К оценке земского положения 1890 года // Гос. и право. – 2000. – № 1. – С. 104–107.
9. Омельченко Н.А. История государственного управления в России. – М.: Проспект, 2007. – 463 с.
10. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 575 с.
11. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года // Полн. собр. законов Рос. империи: собр. 2. – СПб., 1867. – Т. 34. – № 40457.
12. Лантева Л.Е. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 322 с.
13. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть. – Йошкар-Ола, 2000. – 211 с.
14. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // Полн. собр. законов Рос. империи: собр. 3. – СПб., 1893. – Т. 10. – № 6927.
15. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полн. собр. законов Рос. империи: собр. 3. – СПб., 1895. – Т. 12. – № 8708.
16. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – М., 1985. – 34 с.
17. Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: историко-правовой анализ: Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2001. – 361 с.
18. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Гос. и право. – 1996. – № 2. – С. 142–152.
19. Герасименко Г.А. Опыт земского самоуправления в России // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 5. – С. 123–127.
20. Абрамов В.Ф. Казанское земство в пореформенный период (1865–1890 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. – Л., 1989. – 306 с.
21. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. – М.: Ось-89, 1998. – 224 с.
22. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект, 2008. – 669 с.
23. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – СПб.: Тип. СПб. АО «Слово», 1910. – Т. II, ч. 1. – 279 с.
24. Куликов В.В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журн. рос. права. – 2000. – № 9. – С. 142–153.

Поступила в редакцию
03.02.11

Михеев Денис Степанович – кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета, г. Йошкар-Ола.

E-mail: Miheeva_TN@energy.mari.ru