

Владимир КОЧЕТКОВ

АКСИОЛОГИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

В 2014 г. отмечается знаменательная дата — 150-летие земского движения, ознаменовавшего собой процесс подлинной модернизации всей общественной жизни. Земское движение дало людям бесценный опыт не только постановки, но и самостоятельного решения важнейших общественных проблем. В данной статье местное самоуправление рассматривается как одна из важнейших правовых ценностей конституционализма. На основе анализа системы земского самоуправления, созданной в 1864 г., и трудов российских конституционалистов конца XIX — начала XX в. делается вывод, что компетенция местного самоуправления не ограничивается заведованием местными делами. Его предметом являются государственные дела местного значения. В статье обосновывается, что преодоление противопоставления местного самоуправления, с одной стороны, и государственной власти — с другой, характерное как для авторов земской реформы 1864 г., так и для современного российского законодательства, возможно только на основе аксиологического конституционализма. Автор статьи определяет местное самоуправление как форму децентрализации государственной власти, способствующую реализации права на частную и публичную автономию гражданина конституционного государства, являющегося одновременно членом и народа, и определенного территориально-публичного коллектива. Именно такой подход соответствует принципам Европейской хартии местного самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление, децентрализация, земство, конституционализм, конституционное государство, местное самоуправление

150 лет тому назад, в 1864 г., практически сразу после освобождения крестьян от крепостной зависимости, российское самодержавие даровало право большинству своих подданных самим и под свою ответственность решать местные вопросы. Благодаря деятельности земств в России того времени начался процесс модернизации всей общественной жизни, люди получали бесценный опыт самостоятельного решения важнейших общественных проблем. Именно земскому движению наша страна обязана появлению системы начального образования и доступного здравоохранения, агротехнической и санитарной службы, началу кооперативного движения.

Опыт, приобретенный активистами земского движения, оказался востребован и в масштабах всей страны, когда на повестку дня в 1905 г. встал конституционный вопрос¹. Именно среди земских деятелей получили наибольшее распространение ценности конституционного правосознания, которые были в дальнейшем политически осмыслены в программе кадетской партии. Однако после октября 1917 г. земское самоуправление было ликвидировано.

Начало возрождения местного самоуправления в России связано с принятием Конституции 1993 г., ст. 12 которой зафиксировала его в качестве основы государственного строя, а ч. 1 ст. 130 определила, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Со времени принятия новой Конституции РФ прошло 20 лет, однако итоги этого периода не позволяют говорить о каких-либо принципиальных подвижках в эволюции института местного самоуправления. По мнению В.В. Лапаевой, «специфика нынешнего исторического момента заключается в том, что официальная правовая доктрина, получившая закрепление в Конституции РФ, оказалась гуманистичнее все еще доминирующего в российской юриспруденции (как в теории, так и на практике) легистского правопонимания, доставшегося ей в наследство от советского периода»². Во многом именно поэтому развитие местного самоуправления у нас происходит в условиях постоянно меняющейся правовой среды. И, несмотря на это, вопрос обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления до сих пор стоит на одном из первых мест.

Полагаем, обращение к наследию российских конституционалистов конца XIX — начала XX в., в трудах которых раскрываются аксиологические основания местного самоуправления, позволит по-новому взглянуть на стоящие сегодня проблемы.

Теории местного самоуправления и его конституционная сущность

Для российских правоведов, живших на рубеже XIX–XX вв., местное самоуправление представляло собой и исторически, и логически важнейший институциональный источник свободы.

Исторически идея прав и независимости местного территориально-публичного коллектива стала отражением практики самостоятельного под свой страх и риск решения вопросов собственного жизнеобеспечения. Многие территориально-публичные коллективы (например, средневековые города) получали даже письменные юридические документы о своих правах. Присоединение нового члена к таким территориально-публичным коллективам автоматически распространяло на него права и свободы, уже

¹ Конституционный вопрос, в первом приближении, можно определить как когнитивный диссонанс между рационально выраженными ценностями свободы, справедливости и человеческого достоинства, с одной стороны, и отсутствием реальных условий для их реализации на практике, с другой.

² Лапаева В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. М.: Российская академия правосудия, 2012. С. 13.

имеющиеся у всех. Это, правда, налагало на нового члена и определенные обязанности, в частности, вносить свой вклад на поддержание местных дел в приемлемом состоянии. Иначе говоря, право на местное самоуправление в феодальном обществе было привилегией, которая, как и личная свобода, отделяла лучших и достойных от прочих категорий населения.

Логически идея о праве на частную и публичную автономию (основной архетип конституционного правосознания)³ довольно тесно связана с местным самоуправлением. Необходимость решения вопросов совместного бытия и развития в пространстве местного сообщества приводит к формированию идеи, согласно которой отдельный человек (как и узкий круг его соседства) имеет право на частную и публичную автономию от государственной власти. Да и способность к рациональному существованию в публичном пространстве развивается прежде всего на уровне местного сообщества и самоуправления.

Кроме того, значение местного самоуправления для российских конституционалистов многократно усиливалось тем, что многие из них именно в органах земского самоуправления, учрежденных в эпоху Великих реформ Александра II, не только рационализировали воспринятые ранее конституционные идеи, но и применяли их на практике. Первый (в 1870–1880 гг.), да и второй (в 1905–1907 гг.) конституционные вопросы в России были осмыслены и поставлены благодаря усилиям так называемых «земцев-конституционалистов»⁴.

Какова правовая природа местного самоуправления? Бельгийский национальный учредительный конгресс еще в 1830 г. признал, что наряду с тремя известными конституционными властями (законодательной, судебной и исполнительной) существует еще четвертая власть — общинная (*Le pouvoir municipal*), в силу которой общины имеют право заведовать своими собственными делами, независимо от государства. Именно с этого момента отсчитывается история конституционного признания существования территориально-публичных коллективов, функционирование и развитие которых до этого регулировались либо обычаями и традициями, либо административным правом.

Однако на формирование представлений российской высшей бюрократии и конституционалистов конца XIX — начала XX в. на институт местного самоуправления определяющее влияние оказали теории местного самоуправления, получившие распространение в Германии.

Так, решающее влияние на авторов русской земской реформы 1864 г. оказала теория свободной общины (или «хозяйственной общины»), со-

³ Несмотря на то что в современной науке имеется множество определений конституционализма, все они страдают односторонностью и неполнотой. Аксиологический конституционализм исходит из признания равного достоинства за каждым свободно определяющимся субъектом социума (индивид, группа граждан, нация) или международного сообщества (государство). Признание достоинства в данной парадигме реализуется через предикацию естественных и неотчуждаемых (что есть моральная и правовая гарантия свободы разума и воли) прав (свободы делать или не делать что-либо) гражданина (объединений граждан, наций, государств) при условии признания последним (последними) и честного следования всей совокупности рациональных правил общественной, государственной и международной жизни. Подробнее теория аксиологического конституционализма и его архетипов изложена в: Кочетков В.В. Российская элита и модернизация политической системы. М.: ИНФРА-М, 2013.

⁴ См.: Белоконский И.П. Земское движение и конституционализм. М.: Задруга, 1914.

гласно которой права общин, аналогично правам человека, есть юридическая фикция для ограничения власти чиновников. По замечанию Н.Н. Лазаревского (1868–1921), «правам общин придавался такой вид, как будто права эти априорным путем выведены из самой природы общин как таковой, тогда как на деле это были требования, которыми, применяясь к существующим порядкам и историческим воспоминаниям, старались как-нибудь ограничить всемогущество бюрократии»⁵. Иначе говоря, сторонники этой теории усматривали сущность самоуправления (и вместе с тем юридическое основание для ограничения вмешательства государства в дела общин) в том, что общины, по самой природе своей, самостоятельны. Ведь они не были созданы государством, а всего лишь им признаны. И потому они имеют самостоятельное право управлять своими собственными делами. Отсюда выводились следующие элементы понятия самоуправления:

- это есть управление собственными делами общин, делами, по существу своему отличными от дел государственного управления;
- общины являются субъектами принадлежащих им прав, отдельными от государства юридическими лицами, поэтому всякое незаконное вмешательство государства в дела общины есть нарушение ее прав;
- должностные лица местного управления — суть представители органов не государства, а общин или, в их лице, — самого общества.

Против этой теории позднее был выдвинут ряд серьезных возражений.

Первое. Самоуправление возможно и в пределах более крупных территориальных образованиях, нежели город или село.

Второе. В Европе исторически сложились союзы, которые также были независимы от государства и при этом обладали некоторой властью над своими членами, например, цеховые организации, профсоюзы юристов, врачей, общества по эксплуатации общих ресурсов⁶.

По мнению Лазаревского, такое расширение понятия самоуправления было неправильным: «несомненно, что между территориальными союзами, каковы, например, наши земства, а также союзами профессиональными и сословными обществами имеется ряд существенных отличий. Во-первых, к территориальным союзам человек принадлежит помимо своей воли. В силу самого факта пребывания на данной территории, тогда как, например, к вступлению в сословие адвокатов закон никого не принуждает. Во-вторых, выход из территориального союза нередко представляется фактически невозможным, потому что человек, переезжая, например, из одного города в другой, не выходит вовсе из ведения городского самоуправления, а только меняет одно городское управление на другое. Наконец, в-третьих, территориальные самоуправляющиеся единицы представляют ту особенность, что им подчинены самые разнообразнейшие стороны жизни всей массы обывателей, тогда как ведению профессиональных союзов подчинена только профессиональная деятельность тех всегда немногочисленных лиц, которые в них вступили»⁷.

⁵ Лазаревский Н.Н. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. ст. СПб.: Общественная польза, 1902. С. 3.

⁶ На это, в частности, указывал И.К. Блунчли. См.: Блунчли И.К. История общего государственного строя и политики с 17 века до настоящего времени. М.: О.И. Бакст, 1874. С. 48.

⁷ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 5–6.

Российские конституционалисты конца XIX – начала XX в. выступали против ограничения самоуправления одними лишь общинами. Они считали, что понятие это необходимо распространить и на более крупные, созданные государством, административные единицы, управляемые выборными должностными лицами, и в известном круге дел пользующиеся охраняемой законом самостоятельностью от вмешательства органов администрации. Как справедливо писал в этой связи Лазаревский, «община, действительно, исторически была старше государств Западной Европы... Но возведение в самоуправляющиеся единицы более крупных территориальных областей было, очевидно, делом государственной власти. Отстаивать самостоятельность таких самоуправляющихся единиц против поползновений правительства, ссылаясь на естественные независимые от государства права их, было бы совершенно странно»⁸.

Иной подход предложили германские правоведы. По их мнению, самоуправление есть заведование делами не государственного управления, а собственными делами самоуправляющихся единиц. «Собственные» дела общины – это дела общинного хозяйства, а значит, самоуправление есть заведование делами местного хозяйства. Однако на это Лазаревский возражал следующим образом: «Устанавливая налоги, так или иначе регулируя пользование общинным имуществом, община не вступает в договорные отношения со своими членами. Во многих делах общинного хозяйства община выступает не как субъект частного права, заключающий гражданские договоры с другими лицами, а как орган публичной власти, обладающий правом принуждать тех, кто не желает подчиняться устанавливаемым порядкам, хотя бы и по делам хозяйственным»⁹. Кроме того, местная община выполняет не только хозяйственные функции. Она организует полицию, образование, здравоохранение, расширяя свои полномочия на все новые сферы. Представляется, что теория хозяйственного самоуправления носила не правовой характер, а чисто политический, преследуя задачу *ограничения сферы компетенции государства*.

Лазаревский в этой связи подчеркивал, что «самоуправляющиеся единицы, как с точки зрения задач, ими исполняемых, так и с точки зрения власти, принадлежащей им над обывателями, являются союзами принудительными»¹⁰. И если средневековое государство допускало факты юридической подчиненности одних людей другим людям или корпорациям, не вмешиваясь в отношения, возникающие на почве этой зависимости, то конституционное государство должно исходить из того, что всякая зависимость одних людей от других граждан (или органов самоуправления) должна находиться под контролем государства и отвечать его интересам. «Таким образом, по самой концепции современного государства, предметы, входящие в компетенцию органов самоуправления, должны быть признаны задачами государственного самоуправления. И если современное государство возлагает на какое-либо лицо, на какой-либо территориальный или иной союз исполнение подобных задач, то это может обуславливаться лишь соображениями целесообразности»¹¹.

⁸ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 7.

⁹ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 10.

¹⁰ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 12.

¹¹ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 16.

В качестве дополнительного аргумента в пользу признания государственного характера местного самоуправления Лазаревский ссылался на публично-властный его аспект. Анализируя отличия представительства в частном праве, с одной стороны, и публичной сфере — с другой, он пишет: «В частном праве избирающий обыкновенно переносит на своего избранного принадлежащие ему полномочия; поэтому избранный обыкновенно представляет или заменяет личность избравшего или избравших. В публичном праве избранный не является представителем своих избирателей. Последние никаких своих полномочий избранному не передают: тех полномочий, которые будут у избранного, у его избирателей не было»¹². Иначе говоря, выбранный мною поверенный может осуществлять только те права, которые принадлежат мне, назначившего его. Избранный на какую-либо публичную должность получает права этой должности, которых у избирателей не было и которые сообщены этой должности не избирателями, а законом. С точки зрения аксиологического конституционализма это не совсем верное утверждение. Любой гражданин в конституционном государстве имеет право на частную и публичную автономию. Выбирая из своей среды кого-нибудь на публичную должность, граждане указывают на него как на способного ее занимать, передавая на время свое право на осуществление государственной или местной власти.

Проводя аналогию между местным самоуправлением и народным представительством, Лазаревский отмечает, что в последнем «нельзя видеть ограничения государственной власти: оно есть ограничение власти государя и органов администрации, но никак не самого государства. И притом ограничение правами не народа, не отдельных его представителей, депутатов, а правами парламента, как отдельного государственного учреждения»¹³. А это, по его мнению, означает, что выборные органы самоуправления являются органами государственной власти: «Самоуправление есть заведывание государством через государственных должностных лиц делами местного государственного управления»¹⁴.

Сам Лазаревский полагал, что развитие местного самоуправления нужно рассматривать в рамках *общеисторического процесса децентрализации государственного управления*. Однако децентрализация опасна тем, что ограничивает возможности центральных органов в сфере надзора. Для того чтобы вместо неограниченной центральной власти не получить местную неограниченную власть, российские конституционалисты того времени предлагали два средства. Первое — это гласный характер деятельности органов самоуправления, что позволит заменить административный контроль над ними контролем общественного мнения. Второе — выборность всех должностных лиц органов местного самоуправления и при этом избрание их на короткий срок. В этой связи Лазаревский предлагал следующее определение: «Самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, соз-

¹² Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 26.

¹³ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 39.

¹⁴ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 40.

давая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»¹⁵.

Земства и административная децентрализация

Сравнивая территориальную децентрализацию с административной, Лазаревский отмечал, что первая позволяет выражать интересы местного населения, а вторая всего лишь приближает к нему центральную административную власть. «Теоретически правильной может быть признана постановка только тех систем самоуправления, где, во-первых, органам его сообщается не только право составлять постановления, но и власть принудительно приводить их в исполнение, а во-вторых, где сколь-нибудь крупные самоуправляющиеся единицы имеют собственные местные исполнительные органы»¹⁶.

Как известно, в России территориальная децентрализация, т.е. создание органов самоуправления (земства) в 1864 г. на несколько десятилетий предшествовала попытке конституционализации власти. При этом сами инициаторы земской реформы не отдавали себе отчета в том, что ее реализация вносит в российскую почву зародыш конституционного строя. Наоборот, у них была уверенность в том, что ими создаются организации, направленные исключительно на удовлетворение местных экономических интересов, и что они, вследствие этого, носят скорее частный, чем государственный характер. По свидетельству В.В. Леонтовича (1902–1959), «П.А. Валуев¹⁷ исходил из мысли, что, создавая в губерниях целую область земских, то есть хозяйственных забот, он этим давал умам сферу деятельности, которая могла бы их оживлять, занять и отвлечь от политических мечтаний в общей, так сказать, сфере. Это значит, что П.А. Валуев считал учреждение органов самоуправления прямо-таки противовесом конституционным стремлениям»¹⁸. Иначе говоря, в основу органов земского самоуправления легла не идея децентрализации государственной власти, а концепция, противопоставляющая общество государству. «Из этой концепции вытекало заключение, что вмешательство государства в общественную сферу представляет собой весьма нездоровое явление. Считали естественным, что те задания, которые возникают из жизни общества, и решаться должны силами общества, а не бюрократией»¹⁹.

Земские учреждения, согласно закону 1864 г., формировались путем свободных выборов. Правда, в основе избирательной системы не было единого принципа. Избиратели делились на три разряда. Разряд крестьян определялся по сословному принципу, в то время как все другие деревенские жители (помещики) и горожане объединялись по принципу

¹⁵ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 51.

¹⁶ Лазаревский Н.Н. Указ. соч. С. 57.

¹⁷ П.А. Валуев (1815–1890) — русский государственный деятель, один из разработчиков земской реформы.

¹⁸ Леонтович В.В. История либерализма в России (1762–1914). М.: Русский путь, 1995. Мы используем текст, размещенный на URL: http://propagandahistory.ru/books/Viktor-Leontovich_Istoriya-liberalizma-v-Rossii--1762-1914-/3.

¹⁹ Там же.

имущественного ценза. Но и эти группы, хотя формально и не носили сословного характера, были довольно однородного сословного состава. Помещики в большинстве случаев были дворянами, а горожане — купцами, предпринимателями или домовладельцами. К первому разряду принадлежали помещики, владевшие имениями от 200 до 800 десятин, стоимостью в 15 000 руб. Горожане же должны были иметь недвижимое имущество ценностью от тысячи до 3 тыс. руб. (в зависимости от величины данного города) или дело с оборотом, по крайней мере, в 6 тыс. руб.

Каждый разряд избирал «гласных», т.е. членов окружных земских собраний сроком на три года. При этом, как правило, число представителей одного разряда избирателей сильно не превышало числа представителей других групп. Законом было установлено, что число представителей одной из групп избирателей не может превышать общей суммы представителей двух других. Иначе говоря, от одного разряда можно было избрать менее чем 50% общего числа земских представителей, образующих всесословное земское собрание округа. Члены губернского земского собрания избирались уездными собраниями. Члены губернского земского собрания, в свою очередь, формировали исполнительные органы — управы²⁰.

Органам земства предоставлялось право получать от населения сборы (обязательные взносы)²¹, представляющие собой форму особого налога. Размеры сборов устанавливались в зависимости от ценности имущества или от величины дохода. Органы земства пользовались значительной независимостью по отношению к государству. Только губернатор мог наложить вето на постановления собрания, что влекло за собой повторное рассмотрение данного вопроса органом земского самоуправления, который, тем не менее, мог вынести то же самое постановление снова и представить его на одобрение Сенату — последней инстанции²². В некоторых вопросах земские постановления с самого начала требовали утверждения губернатора или министерства внутренних дел. Если утверждения этого не было, а земство настаивало на своем постановлении, то использовалась процедура, аналогичная той, которая применялась в случае вето.

Антиномии земского самоуправления

Земские органы как таковые не располагали исполнительной властью. Для проведения в жизнь какого-либо решения им надо было обращаться к органам полиции. Но т.к. земства не были государственными учреждениями, то они не могли приказывать органам полиции проводить в жизнь их решения. Получалось, что, с одной стороны, органы земского самоуправления исполняли собственные административные функции, и им была предоставлена публичная власть. Но, с другой стороны, недостаток исполнительных (принудительных) полномочий неизбежно ограничивал их деятельность.

²⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание. Отд. I. Т. 39. № 40457. С. 1—10.

²¹ Там же. С. 5.

²² Там же. С. 8.

Это противоречие отмечали еще российские конституционалисты конца XIX — начала XX в. Кроме того, по их мнению, земская система была лишена организационного фундамента, поскольку отсутствовала так называемая мелкая земская единица, значение которой заключалось в том, что именно на уровне соседского круга и формируются публичные территориальные коллективы. «Сама по себе земская мелкая единица должна быть ничем иным, как новым „земским учреждением“, однородным с ныне существующими. Подобно им... она должна обнимать собою все составные части населения; подобно им, она должна давать широкий простор выборному началу, как в своих распорядительных собраниях, так и в своих исполнительных органах; подобно им, она должна вести все отрасли местного хозяйства»²³.

Почему вопрос о мелкой земской единице оказался в центре внимания российских конституционалистов конца XIX — начала XX в.? Согласно В.М. Гессену (1868–1920), это было связано с деятельностью Комиссии сенатора П.А. Каханова, по мнению которого основу реформы местного самоуправления должны были составить две идеи:

- переход от сословных ограничений местного самоуправления к его построению на бессословной основе (для чего и вводилось понятие мелкой земской единицы);
- ограничение административного контроля над земствами²⁴.

Предложения Кахановской комиссии не получили практической реализации, однако стимулировали разработку проблемы местного самоуправления. Основное внимание российских конституционалистов сосредоточилось на идее создания институтов управления принципиально нового типа — не сословного, а общегражданского характера. Согласно этой идее, земская община должна быть отделена от сельской общины. Иначе говоря, сельское общество как административная единица должно быть организовано на бессословном начале. Территория сельского общества как населенного пункта должна быть ограничена чертою селения. Крестьянская волость как сословный институт должна быть отменена, а на низшем уровне управления должна быть создана административная единица, аналогичная структурам губернского и уездного управления, которой и должна была стать мелкая земская единица — «самоуправляющийся территориальный союз, состоящий в прямой и непосредственной связи с уездным и губернским земством, являющимся единственной правильной организацией низшей единицы управления»²⁵.

Российские конституционалисты отмечали, что уездные органы управления, сосредоточенные в уездном городе, не могут действительно знать и успешно удовлетворять потребности населения той или иной отдельной местности уезда. Только мелкая земская единица способна была обеспечить реальное местное самоуправление, создавая условия для участия всего населения в управлении.

²³ Арсеньев К.К. Введение // Мелкая земская единица. Сб. ст. СПб.: Общественная польза, 1902. С. IV.

²⁴ См.: Гессен В.М. О местной реформе // В.М. Гессен. Вопросы местного управления. СПб.: Типо-Литография А.Е. Ландау, 1904. С. 100–120.

²⁵ Гессен В.М. Сельское общество и волость в трудах Кахановской комиссии // Мелкая земская единица. Сб. ст. СПб.: Общественная польза, 1902. С. 109.

Система органов местного самоуправления рассматривалась и как естественный ограничитель (противовес) растущего влияния органов исполнительной власти на все стороны общественной жизни. По мнению Гессена, «Господство профессионального чиновничества — неустраняемый факт современной государственной жизни; именно потому необходимо ввести это господство в определенные границы, противопоставить бюрократии самодеятельное общество. Недостатки бюрократизма сказываются особенно чувствительно в тех случаях, когда бюрократия берет на себя непосредственное осуществление местных интересов, непосредственное воздействие на местную жизнь. И наоборот, именно в сфере самоуправления наиболее плодотворна деятельность местных людей, свободных от бюрократической зависимости и бюрократической рутины, знающих местную жизнь и непосредственно заинтересованных в ее успехах»²⁶. Дело в том, что компетенция самоуправляющегося территориального коллектива, в отличие от компетенции правительственного органа, является его субъективным публичным правом. В этом случае роль правительственной власти необходимо сводится к надзору за самоуправлением. По мнению С.А. Котляревского (1873–1939) «степень широты самоуправления в пределах данного государства есть один из самых главных признаков того, насколько оно способно осуществлять принцип правового государства»²⁷.

Очевидно, что земская система отличалась противоречивостью. С одной стороны, реформой 1864 г. распорядительные функции по значительной части вопросов местного управления были предоставлены земству; с другой — эти функции должны были по-прежнему осуществляться и административной властью. С известной долей юмора Гессен следующим образом охарактеризовал эту ситуацию: «Земство должно было управлять без власти; администрация должна была управлять без средств».

Другой существенный пробел земского законодательства Гессен видел в том, что функции надзора и управления оказались нераздельно слитыми в составе компетенций губернатора. С одной стороны, он осуществлял надзорные функции над самоуправлением, а с другой — остался и субъектом активного управления.

Важным вопросом, имеющим теоретическое и практическое значение, было определение круга деятельности земского самоуправления. Как мы указывали выше, противопоставление «местных» интересов общегосударственным было исходным постулатом так называемой общественной теории самоуправления. Однако если Высочайший указ от 01 января 1864 г. о введении в действие Положения о земских учреждениях поручает земству заведование делами, относящимися «до хозяйственных польз и нужд каждой губернии и уезда», то Указ 1890 г. уже прямо говорил о «важном государственном деле», порученном земству.

Очевидна эволюция государственной доктрины: от понимания местного управления как негосударственного института, выражающего местный хозяйственный интерес, к трактовке его в качестве института

²⁶ Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб.: Типо-Литография А.Е. Ландау, 1904 / URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/5167418/>.

²⁷ Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. М. 1915. С. 326.

делегирования государственной власти на местный уровень. В развитие такого подхода, Гессен считал, что местных интересов как таковых вообще не существует. «Самоуправление осуществляет государственные интересы на местах; оно ведает „местные пользы и нужды” в таком же смысле, в каком их ведает губернатор или всякое другое административное учреждение»²⁸.

Конституционная аксиология местного самоуправления

Насколько современный подход к местному самоуправлению соответствует отечественным традициям? Представляется, что современное российское законодательство исходит из противопоставления государственной власти и местного самоуправления, понимая под последним «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»²⁹. В развитие этого конституционного положения действующим законодательством предусматривается закрытый перечень вопросов местного значения³⁰. Хотя при этом и допускается возможность исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий³¹. Такое ограничительное толкование сущности местного самоуправления, с одной стороны, исходит из желания авторов Конституции 1993 г. гарантировать самостоятельность данного института, а с другой — отражает легистское правосознание, игнорирующее его место и роль в современном государстве.

По нашему мнению, современный подход к трактовке местного самоуправления должен основываться на аксиологическом понимании конституционализма, предполагающего *разработку таких принципов справедливого устройства общественной жизни, которые позволяют обеспечить реализацию частной и публичной автономии для всех социальных субъектов*. С учетом этого местное самоуправление можно определить как *форму децентрализации государственной власти, способствующей реализации права на частную и публичную автономию гражданина конституционного государства, являющегося одновременно членом и народа, и определенного территориально-публичного коллектива*. Такой подход полностью соответствует духу и букве Европейской хартии местного самоуправления, в ст. 3 которой местное самоуправление определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею,

²⁸ Гессен В.М. Вопросы местного управления...

²⁹ Ст. 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». (В последующих редакциях.) / URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html#p75.

³⁰ Глава III Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». (В последующих редакциях.) / URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html#p75.

³¹ Ст. 20 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». (В последующих редакциях.) / URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html#p75.

действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»³². Именно выполнение органами местного самоуправления государственных полномочий на локальном уровне и объясняет введение принципа субсидиарности в ст. 9 Хартии, обязывающего более высокие уровни публичной власти оказывать помощь в осуществлении полномочий органам местного самоуправления, не подменяя их при этом.

* * *

Как мы пытались показать, российские правоведы конца XIX — начала XX в. весьма убедительно обосновали значение местного самоуправления в конституционном государстве. По нашему мнению, современное российское законодательство, ставящее местное самоуправление в полную зависимость от органов государственной власти (несмотря на конституционный тезис об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти), не восприняло наследия наших великих предшественников.

³² Европейская хартия местного самоуправления / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/.