



географ

## М.А.Васильев ОБЪЕКТИВНЫЕ НАЧАЛА МЕСТНОЙ ДЕМОКРАТИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Справедливо полагать, что разнообразные явления социальной жизни не являются ограниченными, замкнутыми в себе областями. Деятельность людей в сфере местного самоуправления, как и параметры последнего, не могут отделяться ни от политики государства, ни от взглядов, которые эту политику обрамляют, ни от состояния общественного и правового сознания, ни от экономических, социальных и иных факторов, которые изо дня в день их воспроизводят. Предметом рассмотрения настоящей статьи поэтому являются естественные начала, конституционно-правовые основы местного самоуправления и иные теоретические вопросы общественной организации, которые в совокупности обуславливают право населения городских и сельских поселений на местное самоуправление. «Припадение к основам» особенно актуально на отправной точке очередного, масштабного реформирования местного самоуправления в стране после принятия новой редакции Федерального закона.

### Естественно- научный взгляд

Объективные основания, естественное право населения городских и сельских поселений на местное самоуправление, которые не может игнорировать современное государство, кроются, прежде всего, в пространственной организации общества. Разнообразные формы территориального объединения людей подразделяются на искусственные (административно-территориальные образования) и естественные (поселения) их формы. Потребности государственного управления, преследующие цель всеобщего блага, делают необходимым разделение территории государства на внутренние территориальные образования, которые служат сферой деятельности определенных центральных, региональных и местных властей. Поэтому административно-территориальные образования создаются волей государства в целях организации государственного управления на территории всей страны. Вторые (поселения) рождаются естественно, в процессе эволюции систем расселения людей.

В социально-экономической географии (как теоретическом отражении пространственной организации «жилых мест») накоплен богатый опыт исследования как отдельных городов и сел. так и городского и сельского расселения в различных территориальных соче-

таниях (А.И. Алексеев, А.А. Важенин, В.В. Воронин, Г.М. Лаппо, М.Д. Шарыгин, В.А. Шупер, Б.С. Хорев и др.). В работах отечественных ученых выявлены особенности развития и размещения сельских поселений, закономерности сельского расселения, проанализированы региональные и локальные структуры территориальных систем расселения. Из указанных работ следует, что пространственная организация общества есть объективное явление и объективный процесс. Для ее описания наиболее адекватным и методологически значимым является учение о «территориальной общественной системе». Оно включает в себя разнообразные территориальные образования: городские и сельские поселения, административно-территориальные образования, экономические районы страны, государство в целом. В качестве территориальной общественной системы могут рассматриваться районы, края, области и автономные образования Российской Федерации. Естественной базой таких систем выступает система расселения.

Элементарной территориальной общественной системой является городское и сельское поселение. Поселение, одновременно, выступает первичным и базовым элементом более крупных территориальных общественных систем. Территориальная общественная система включает все общественные компоненты, сочетающиеся в границах определенной территории и целенаправленно функционирующие для обеспечения потребностей населения и хозяйства. Они в совокупности составляют систему жизнеобеспечения, включающую также природно-ресурсный потенциал.

Из учения о территориальной общественной системе вытекает весьма сложная и болезненная проблема соотношения целого (государство, субгосударственные образования - искусственные территориальные общественные системы) и его частей (поселения - первичные (естественные) территориальные общественные системы), разделения жизненных функций между ними, степени свободы частей по отношению к целому и т. д. Некоторые естественнонаучные идеи решения данной проблемы содержатся в работах отечественных и зарубежных ученых.

Соотношение целого и его составных частей с точки зрения свободы-несвободы частей по отношению к целому описывается т.н. «законом сохранения структурного разнообразия». Анализируя динамику организационных связей в сложных развивающихся системах, отечественный ученый Е.А. Седов показал, что реальный рост разнообразия на верхнем уровне структурной иерархии всегда оплачивается ограничением разнообразия на нижних уровнях, и наоборот, рост разнообразия на низшем уровне оборачивается разрушением элементов высших уровней. Это «закон иерархических компенсаций» (закон Седова). Он принципиально дополнил известный закон необходимого разнообразия, сформулированный в 50-е годы У.Р. Эшби. Решение задачи формирования и поддержания оптимального соотношения

<sup>1</sup> См., напр.:  
Сороко Э. М.  
*Управление  
развитием  
социально-  
экономических  
структур.* -  
Минск. 1985: Из  
современных ис-  
следователей  
отметим Лапина  
В.А. и Харитонову  
А. С., -см., напр., их  
совместную  
статью «К поиску  
модели  
устойчивого разви-  
тия государства»  
// *Городское  
управление.* 1999.  
№5. С. 2-10.

свободы и организованности между целым и его частями применительно к социальным объектам (территориальным общественным системам) содержится в работах Э.М. Сороко<sup>1</sup>, который опирается на термодинамические идеи Л. Больцмана и современные представления теории информации. В них, например, утверждается, что при исчерпании источников развития некоторой целостной системы импульс к развитию система может получить в результате предоставления большей степени свободы ее составным частям. Одновременно, «закон сохранения структурного разнообразия» содержит в себе предупреждение о том, что чрезмерная суверенизация частей во взаимоотношениях с целым грозит разрушением целого.

Наиболее любопытное и методологически значимое следствие закона сохранения структурного разнообразия применительно к территориальным общественным системам состоит в идее управления их структурным разнообразием. Речь идет о необходимости повышать свободу составных элементов общества и государства, когда тотальная зарегулированность начинает сдерживать их развитие, и, наоборот, - уменьшать свободу, когда ее избыток ведет к снижению темпов и уровня развития, грозя разрушением. Местное самоуправление в данном отношении выступает как структурный элемент общественно-государственной системы страны и олицетворяет собой (вместе с субъектами РФ) «структурное разнообразие» в ней, тогда как государство олицетворяет единство системы. Государство без института местного самоуправления функционирует неустойчиво. Длительное подавление последнего приводит к кризисам государственности. Наличие и успешное функционирование местного самоуправления является условием устойчивого функционирования государства и самоорганизации общества.

Важно помнить, что целое и часть в пространственной организации общества, с точки зрения их общественных функций и ответственности за их реализацию, не являются конкурентами. С точки зрения теории информации (и здравого смысла) они выполняют принципиально различные функции. На уровне публичного управления, который характеризуется наибольшей приближенностью к гражданам, осуществляется саморегуляция жизнедеятельности общества. На верхние этажи публичного управления возлагается совокупность полномочий, реализация которых нацелена на удовлетворение наиболее общих для всех граждан потребностей. На этом уровне, освобожденном от повседневных проблем саморегуляции, определяется вектор саморазвития общества. Динамичные малые формы саморегулирующиеся и самоуправляющиеся, как бы «флуктуируя» внутри и в рамках крупных образований, осуществляют интенсивный «отбор наилучшего», уводя и определенное сочетание крупных, средних и малых предприятий создает некий оптимум в структуре экономики, так и в сфере государственного устройства, многообразие форм и типов самоорганизации и самоуправления населения в городских, сельских поселени-

ях и на других территориях (при верховенстве и единстве государственного начала) рождает чудо структурной гармонии общества.

Различные уровни публичного управления в государственном сообществе людей отличаются не только исполняемыми функциями, у них различный **инструментальный набор эффективного управления**. В частности, эффективность централизованного (директивного, административного) управления повышается при уменьшении численности сообщества (информационного разнообразия) и, наоборот, уменьшается при увеличении количества управляемых членов общества. Эффективность децентрализованного (свободного, рыночного) управления повышается при увеличении количества управляемых членов общества (информационного разнообразия) и, наоборот, падает при уменьшении численности сообщества.

Иерархический характер организации различных уровней территориальных сообществ имеет следствием не только различие их (части и целого) социальных функций и соответствующие этим функциям различие в инструментах управления, у них различные **параметры свободы** в принятии решений. Для наиболее эффективного управления органы управления территориальных сообществ должны быть свободны в принятии решений, которые они считают наилучшими для управления. В то же время необходимо, чтобы органы государственной власти сохраняли определенный приоритет в общественных делах во избежание ущерба общенациональным интересам или интересам другого территориального сообщества. Органы государственной власти должны иметь право вмешательства во имя соблюдения законности или для улаживания споров, вытекающих из разницы интересов территориальных сообществ. Право вмешательства органов государственной власти в дела территориальных образований проистекает из суверенности власти государства (целого) и подзаконности власти местного самоуправления (части целого). В требовании свободы управления, с одной стороны, и подзаконности местной власти, с другой, содержится противоречие, диалектическим разрешением которого выступает принцип «ограниченности контроля». Речь идет об ограниченности контроля деятельности территориальных сообществ со стороны государства. Ограниченность контроля достигается следующими четырьмя условиями:

1. Орган государственной власти может предпринимать меры по контролю деятельности территориального сообщества, только если это в отношении данного органа специально предусмотрено законом (строго очерченный круг вопросов) и в соответствии с определенными законом условиями;

2. Закон может предоставлять государственным властям право принимать некоторые меры против незаконных действий территориальных сообществ. В этом отношении обычно различают:

- меры по контролю за лицами (то есть контроль в отношении органов власти территориальных сообществ и их должностных

лиц), нацеленные на наказание за проступки (уклонение от обязательств, превышение полномочий и т. д.), совершенные этими лицами при исполнении своих обязанностей. В Российской Федерации такие меры в отношении органов местного самоуправления могут быть осуществлены лишь посредством судебной процедуры;

- меры по контролю за решениями, принимаемыми органами территориального сообщества, позволяющие контролирующей инстанции аннулировать решения или замещать соответствующие органы сообщества (то есть действовать за них, если они не предпринимают никаких шагов, тогда как закон обязывает их принять решение). Конституция и законодательство Российской Федерации не предусматривают права государственных административных органов аннулировать решения органов территориальных сообществ, а тем более замещать их. Подобными полномочиями в отношении решений обладают лишь судебные органы.

Есть, однако, два вида мер, которые государственная контролирующая инстанция ни в коем случае не имеет права предпринимать в отношении муниципальных образований:

- Во-первых, органы государственной администрации не имеют права назначать лиц на замещение (временно или окончательно) смещенных представителей органов власти территориального сообщества. Только сами избиратели могут определить своих представителей. В случае роспуска муниципального совета представитель (или орган) государства, конечно, назначает специальный орган для управления делами общины. Но речь идет лишь о временном органе: в кратчайшие сроки должны быть проведены выборы для формирования нового муниципального совета. Кроме того, сам этот временный орган имеет лишь ограниченные полномочия в области управления текущими делами, не располагая правом принимать долгосрочные решения. Иначе обстоит дело в иерархической системе власти: начальник, передвигающийся по службе или увольняющий подчиненного, имеет полное право назначить ему преемника;

- Во-вторых, государственная администрация не имеет права направлять властям территориальных сообществ инструкции, то есть заранее в повелительной форме указывать им, какие решения они должны принимать в области управления делами населения территорий. Конечно, закон может обязать территориальные сообщества выполнять те или иные обязательства, как он может обязать к этому любого гражданина. Однако в рамках такого законодательства центральные органы власти не имеют права предписывать территориальным сообществам принять то или иное решение.

3. Любое муниципальное образование, подлежит контролю со стороны государства. Этого требует принцип законности управления

в рамках правового государства. Было бы невозможно допустить, чтобы территориальные сообщества или их органы действовали противозаконно без возможности корректирующего вмешательства со стороны государства. По этой причине государственные органы имеют законодательно закрепленные полномочия по контролю деятельности региональных и муниципальных органов. Следует при этом различать правовой и профессиональный надзор.

*Правовой надзор.* В тех случаях, когда органы территориального сообщества выполняют задачи, отнесенные к кругу собственных полномочий, в отношении них осуществляется правовой надзор. В данной сфере государственный надзор ограничивается тем, чтобы обеспечивалось выполнение законодательно предусмотренных и взятых на себя органами сообщества публично-правовых задач и обязательств, а также законность их управленческой деятельности. Из этого следует, что государство не может вмешиваться в вопросы, решаемые по собственному усмотрению, если органы территориального сообщества не допускают при этом противоправных действий.

*Профессиональный надзор.* Муниципальные органы действуют также в сфере некоторых отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться. В данном случае, в отношении последних, осуществляется профессиональный надзор. В этой сфере государственный надзор охватывает также вопросы, решаемые по усмотрению территориального сообщества. Поскольку речь идет о государственных задачах, надзор выходит за рамки контроля правомерности, отслеживая, чтобы данные задачи решались в духе его интересов и требований государства.

4. Споры между территориальными сообществами и государственной администрацией, возникающие по поводу контроля, решаются органами правосудия.

## **Исторический взгляд**

Системы публичной власти испытывают сильное влияние генетических различий каждого государства, степени развития общества. История поселенческих союзов в России (со времен Екатерины II), характеристика их составных частей, в значительной мере, есть история и характеристика сословий: их зарождение, расцвет, упадок и гибель. И, одновременно, история поселенческого союза есть история зарождения и становления местного сообщества, признаками которого выступают: личная свобода граждан, всеобщее и равное избирательное право, общность интересов населения, связанных единством жизненного пространства, общая собственность и финансы, собственное право, наличие выборных и иных органов самоуправления. Не всегда поселенческие союзы обладали всей совокупностью названных признаков. Не всегда поселенческие союзы были местными сообществами.

Сословное деление общества есть явление юридическое, устанавливается законодательством в отличие от других общественных делений, устанавливаемых экономическими, нравственными или иными условиями. В сословном обществе отдельное лицо не имеет непосредственного отношения к государству, его значение определяется значением сословия, к которому лицо принадлежит. Но отдельные лица одного сословия признаются равными между собой по правам и обязанностям. Основанием сословного деления выступает наследственное неравенство перед законом. Сословные общества отличаются разграничением прав и обязанностей; при этом права в основном сосредотачиваются в одних сословиях, обязанности - в других. Сословное неравенство - историческое явление. Со временем сословные различия все более сглаживаются в праве. С XVII века на Западе и с середины XIX века в России в общественном сознании и законодательстве отчетливо обнаруживается стремление к постепенному уравниванию сословий. Уравнивание сословий есть одновременно и торжество всеобщего (государственного) интереса и личной свободы.

В современном государстве законодательство ставит лица в непосредственные отношения с государством и признает их одинаково свободными. Поселенческие союзы приобретают предпосылки к преобразованию в местные сообщества. Сословное право на местном уровне уступает место муниципальному праву, т.е. праву местного населения автономно и «под свою ответственность» решать вопросы местного значения, продиктованные интересами совместного проживания в одном поселении и носящими публичный, общественный (не частный) характер. Все члены местного сообщества призываются совокупно содействовать государству в ведении местных общественных, хозяйственных и иных дел, но уже без его удушающего вмешательства в круг дел, законодательно отнесенных к его ведению.

История рождения местного сообщества представляет собой историю высвобождения поселенческого союза людей (приобретающих, тем самым, признаки местного сообщества) из-под гнета государства. Формой существования местного сообщества является местное самоуправление. Процесс постепенного обособления органов государственного управления приводит в городах и уездах сначала к государственному управлению местными делами посредством коронных представителей (в интересах короны), затем - к образованию местных органов государственного управления - из жителей самих поселений - для решения задач все еще в интересах государства, и, наконец, к тому, что органы местного самоуправления начинают решать вопросы местного значения в интересах местного населения.

История разрушения сословий в России таким образом показывает осознание обществом общих интересов, с одной стороны, и высвобождение личности из-под сословного гнета во имя общих интересов, с другой. Момент, когда это происходит в государстве, есть

<sup>2</sup> *Использованы идеи Т. М. Говоренковой.*

момент приобретения обществом политической свободы. Момент, когда это происходит в городских и сельских поселениях, есть момент рождения местного городского или сельского сообщества.

Подвижность общества не позволяет государству и формам его организации быть представленными конечными и застывшими системами<sup>2</sup>. Государство вынуждено изменяться под давлением реальных событий, процесс изменений является непрерывным и не останавливаемым во времени. В эволюции российской государственности постоянное изменение государственного устройства на протяжении полутора предреволюционных столетий прослеживается наглядно и выпукло, хотя настоящее осознание перманентности изменений связано с идеологией «развития» М. Сперанского начала XIX века.

Одно из основных отличий России от стран Европы заключается в позднем возникновении института частной собственности и соответствующем позднем формировании частно-правовых общественных отношений, что имело непосредственным следствием традиционно невысокий уровень жизни населения и практическое отсутствие «среднего класса». Этим объясняется своеобразие российских сословных земств и городских самоуправлений XIX века в сравнении с аналогичными институтами Запада.

Государство, как и сопряженное с ним гражданское общество и его отдельные сообщества совместного проживания (коммуны, общины, публичные общественные управления, самоуправления), не подлежат искусственному назначению и могут быть только выращены особой политикой содействия.

Система власти и жизни в государстве всегда представляет собой целостность, в которой сосуществуют консервативные рудименты прошлых систем или традиций, идеологические нововведения, противоборствующие аппараты, функционеры разных поколений и т. п. Частность изменений и целостность жизни приводят к объективным противоречиям, на которые публичная власть обязана своевременно и адекватно реагировать.

## **Социологический взгляд**

Политической системе соответствует система экономическая и между ними имеется прямая и обратная зависимость, выступающая как противоречивое взаимоотношение формы и содержания. В экономической системе ведется явная или скрытая борьба государственных, обобществленных и частных интересов. Общественные и групповые интересы являются опорными, базовыми противоположностями в политике. Их и обслуживает система управления, в которой также борются два начала - централизация и децентрализация. Политика централизации, проводимая в границах меры, максимизирует удовлетворение общих интересов всего населения. За границами меры она начинает служить интересам политической элиты, управленческой бюрократии. Политика децентрализации - это стремление удовлетво-



речь специфические интересы различных групп. Переход границы меры ведет к усилению стихийного, центробежного процесса, в хаосе которого наилучшим образом чувствуют себя предприимчивые группы, в том числе и криминальные.

«Здание общественных законов не может стоять на одном монолитном фундаменте индивидуальных свобод. Требуется второй независимый фундамент, - воля и интерес общественного целого. Наличие двух фундаментов и равная опора на них - вот основной принцип, согласно которому должно строиться здание общественной жизни» (Барабашев Г.В.). В отношении граждан принципиально действует презумпция компетентности, т.е. граждане компетентны и имеют право делать все, что не противоречит законам, соответствующим конституции (принцип общей компетенции). Основные права и свободы человека и гражданина выступают одновременно обязанностями государства по их организационному и институциональному обеспечению. В отношении властей, в противовес гражданам, принципиально действует принцип законодательного ограничения: юридические лица публичного права имеют право делать лишь то, что им прямо предписано законом, соответствующим конституции.

Осознание последнего и составляет проблему в современной России. Если последовательное движение общественного сознания к пониманию разницы между частными и публичными интересами, как и их взаимообусловленности, в настоящее время представляется достаточно ясным, то необходимость дифференциации предметов ведения, способов их удовлетворения, распределения ответственности по уровням публичного управления осознана далеко не столь же очевидным образом. Не в последнюю очередь данное обстоятельство является следствием простоты и ясности, но также продолжительного господства централизованной (иерархической) системы публичного управления в стране. Для того чтобы восторжествовали вышеуказанные принципы следует адекватно современному состоянию общества и национальным традициям решать проблему соотношения централизации и децентрализации в публичном управлении (т. е. в каждый исторический момент развития общества решать задачу, навеянную «законом структурного разнообразия»).

**Централизация** - это форма организации публичного управления, при которой государство (в лице его институтов) как юридическое лицо публичного права, и только оно обеспечивает функционирование административного управления. Административная организация называется централизованной, если только государство обеспечивает решение всех административных задач во всех частях государственной территории. Все решения, принимаемые административными органами, оформляются от имени и за счет государства. В условиях централизованной администрации возможно существование только общегосударственных органов власти и служащих только таких учреждений.

В рамках централизованной администрации, независимо от того имеет или не имеет место делегирование полномочий, право управления и контроля деятельности иерархических административных структур осуществляется сверху вниз, т.е. начальником в отношении подчиненного. Это делается для обеспечения единства деятельности государственной администрации.

Иерархическая система власти характеризуется следующим:

- она существует естественно, не нуждаясь в особом закреплении своих принципов в каком-либо законодательном акте, на основании того простого факта, что начальник и подчиненный принадлежат одному и тому же юридическому лицу публичного права;

- она позволяет начальнику тщательно контролировать действия подчиненного, например, возвращаться к решению, принятому подчиненным, чтобы отменить или изменить его. В частности, в рамках иерархической системы власти начальник может направить подчиненному инструкцию, указав ему заблаговременно и в повелительной форме, какое решение ему надлежит принять;

- она необходима не только для соблюдения законности действий подчиненных, но и по соображениям уместности (целесообразности) их действий: даже если подчиненный действует законно, начальник может пересмотреть его решение в пользу того, которое начальнику кажется лучшим, более уместным, целесообразным;

- она исключает всякую возможность обращения в суд со стороны подчиненного, оспаривающего меры, принятые его начальником в отношении его действий.

Централизованная система управления эффективно действует в малых масштабах, либо в больших масштабах, но в ситуации чрезвычайного управления. Ее преимущественное предназначение - разрушение. Для целей созидания с изощренным знанием ремесла необходимо выстраивать нечто противоположное, а именно - децентрализованную систему публичного управления.

**Децентрализация** - это форма организации публичного управления, при которой наряду с государством существуют другие юридические лица публичного права, выполняющие часть административных задач (задач управления). Административная организация называется децентрализованной, если наряду с общегосударственными органами власти существуют другие общественные юридические лица, имеющие право принятия ряда решений административного характера и обладающие относительно широкой автономией в отношении центральных государственных органов власти.

В децентрализованную административную организацию входят общегосударственные административные органы и их служащие, принимающие решения от имени и за счет государства, а также органы власти и их служащие, принимающие решения и действующие от

имени и за счет территориальных сообществ (население субъектов Российской Федерации и население муниципальных образований). Для обеспечения достаточной автономии территориальных сообществ и, как следствие, эффективной децентрализации необходимо наличие трех условий:

- эти общественные юридические лица должны обладать четко определенной компетенцией;
- они должны располагать органами и средствами для решения вопросов, входящих в их компетенцию;
- контроль их деятельности со стороны общегосударственных административных органов должен быть строго ограничен.

Децентрализованная система публичного управления эффективно может действовать лишь в спокойные времена. Ее преимущественное предназначение - созидание. Вместе с тем, наиболее полно созидательный потенциал децентрализованной системы публичного управления может быть реализован в современном обществе лишь с учетом принципа субсидиарности.

Идея, заключенная в принципе субсидиарности, выражается двумя постулатами:

1) осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам;

2) предоставление каких-либо полномочий органу власти сообщества более высокого уровня должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии. Допустимое вмешательство более высокой власти в дела власти наиболее близкой к гражданам является обязательным и осуществляется с целью помочь этому уровню власти решать свои задачи (а не подчинить его).

Принцип субсидиарности имеет три различных аспекта:

- *философский аспект*; когда принцип субсидиарности является одним из инструментов анализа современных обществ, одним из руководящих принципов их институциональной организации;

- *правовой аспект*; когда трудно выражаемый в правовых терминах принцип субсидиарности выступает как приглашение переосмыслить общественные отношения в смысле большей автономии низших уровней управления; как приглашение вести непрерывный поиск равновесия между свободой личности и различными органами власти, между местными и региональными властями, между региональными и центральными властями, между государствами и их союзами в международном сообществе; как приглашение переосмыслить соотношение самостоятельности низших сообществ и необходимого государственного контроля их деятельности;

- *организационно-технический аспект*; когда принцип субсидиарности выступает как критерий анализа соответствующих полно-

мочий различных уровней власти и их возможного перераспределения. Поэтому данный принцип может служить руководством к действию не только во время определения полномочий органов различных уровней власти, но и во время их реализации.

При распределении полномочий между уровнями публичной власти и управления необходимо уважать не только принцип subsidiarity, но и принцип соразмерности. Этот принцип применяется в целях обеспечения соответствия материальных, финансовых и юридических средств объему собственных задач, возлагаемых законами на соответствующие органы публичного управления.

Принцип соразмерности так же обязателен в отношениях между органами местного самоуправления и гражданами, как он обязателен в отношениях между различными уровнями власти. Суть в том, что при вмешательстве в сферу свобод личности это вмешательство должно быть обусловлено достижением легитимной цели, связано с преследуемой целью и посылно для гражданина, оно должно быть пригодно по средствам.

Для достижения той или иной цели органы местного самоуправления часто располагают несколькими средствами, которые ложатся большим или меньшим грузом на соответствующее лицо. Принцип соразмерности имеет целью обеспечивать установление органом управления в каждом отдельном случае разумного соотношения между заданной целью и используемым средством. Принцип соразмерности частично находит свое воплощение в нормах особенной части административного права.

Принцип соразмерности содержит в себе два положения. В зависимости от поставленной цели решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления должны:

1) быть подходящими, т.е. те или иные меры могут быть приняты только в том случае, если и пока они подходят для достижения поставленной цели;

2) быть уместными, т.е. нельзя принимать сами по себе допустимые нормы, если связанные с ними отрицательные моменты в целом превышают положительные.

Требование единства действия в государстве, стремящемся к единому экономическому, правовому, информационному пространству, является одним из важнейших требований, с которым сегодня сталкиваются федеративные государства, в которых признается и гарантируется местное самоуправление. Принцип единства действия провозглашается для того, чтобы избежать дублирования и достичь согласования усилий органов публичного управления различного уровня. Кроме того, этот принцип может применяться в тех случаях, когда необходимо найти оправдание компромиссам между стремлением приблизить уровень принятия решений как можно ближе к гражданам и желанием установить единые общеобязательные правила

жизнеобеспечения, вытекающем из принципа равенства. Центральные и (или) региональные органы власти должны иметь возможность отказаться от своей регулирующей функции и идти на вмешательство в дела местного самоуправления только ради единства действия.

Сказанное порождает следующий формальный вопрос: следует ли утверждать в праве распределение полномочий между органами управления различного уровня на принципах исключительности или их совместной ответственности? Как показывает опыт, при распределении полномочий между уровнями публичного управления избежать их совместной ответственности в некоторых областях публично-правовых интересов не удастся. Поэтому координация усилий является неизбежной. Необходимо добиваться того, чтобы в каждой области отношений, в которых совместная ответственность является неизбежной, определялся один из участников, который бы и занимался координацией усилий по решению определенной совместной задачи.

Вместе с тем, «совместная ответственность» не должна становиться правилом. «Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными.» (пункт 4 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления). Данное требование вытекает также из принципа общей компетенции, поскольку отражает тот очевидный факт, что в случае возникновения новых потребностей граждане в первую очередь обращаются к местной власти. Этот принцип должен быть закреплен в законодательном порядке в форме ясных нормативных указаний, содержащих перечисление в открытой форме основных задач местных властей, хотя бы с той целью, что эти указания будут содержать необходимую информацию для судов.

Наибольшую гибкость в действиях по распределению полномочий между различными властями предполагает договорной подход. Однако, одновременно он наиболее опасный, поскольку существует угроза, что более сильная сторона воспользуется данным инструментом как оружием против менее сильной стороны. Поэтому договорной подход должен быть ограничен установленными законом положениями о задачах местного самоуправления, которым договор не может противоречить. А случаи, когда договорной подход допустим, ограничиваются двумя взаимосвязанными и последовательно реализуемыми областями: областью экспериментальной передачи полномочий (результаты успешного эксперимента находят затем свое воплощение в законодательстве) и областью консультаций с низшим уровнем власти в период подготовки законодательства. Однако договорной способ распределения публично-правовых задач между районом и внутрирайонными муниципальными образованиями является допустимым без каких-либо ограничений. Принцип субсидиарности подсказывает и вектор такого распределения: задачи, установленные законами в отношении муниципальных образований, относятся к внутрирайонным муниципальным образованиям, если договором

между районом и внутрирайонным муниципальным образованием не установлено иное. В предельном случае район вообще может не иметь законом установленных задач по решению вопросов местного значения, последние приобретаются им посредством вышеуказанных договоров.

Таким образом, модель распределения публично-правовых задач между уровнями публичного управления оказывается обязательно сложной, точно также как сложными и одновременно невосприимчивыми к идеям иерархии и единообразия являются современные общества.

В первобытном обществе индивид не признавал себя личностью и его высвобождение из-под гнета орды является значительным успехом в ходе цивилизации. В историческом развитии родовая зависимость трансформируется сначала в личную зависимость (холопство, сословная зависимость, крепостничество), а затем в зависимость от капитала. Подобную зависимость государство возводит в закон. Государство, первоначально рожденное для коллективной защиты всеобщих интересов, в последующем устремляется быть для человека безусловной ценностью; оно вообще не склонно признавать никаких высших ценностей над собой, тем более - достоинства человека. Теперь в государстве протекает вся человеческая жизнь и от государства человеку уйти некуда. Иначе говоря, в современных обществах имеет место глубокое внутреннее противоречие между государством и личностью. Это объективное противоречие. Это проявление противоречия между частью и целым, между всеобщими и частными интересами. Для его разрешения в правовых системах различных стран родилось понятие основных прав человека и гражданина.

Основные права, признанные в российской Конституции, предназначены для защиты сферы свободы человека. Они являются правами гражданина, защищающими его от государства, от посягательств общества, действующих в нем групп. Поскольку свое объективно-правовое содержание основные права проявляют в форме т. н. организационных и институциональных гарантий, постольку закрепление основных прав в конституции имеет следствием конституционное установление гарантий учреждений и институтов, относящихся к основным правам. Под организационными гарантиями имеются ввиду гарантии частных учреждений, а под институциональными - гарантии публично-правовых учреждений. К последним сегодня, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, наряду например с институтом президентства, государственной службой и независимыми судьями, относится институт местного самоуправления.

Институциональная самостоятельность местного самоуправления, как его атрибутивное свойство, выступает в качестве эффективного конституционного средства, противостоящего произволу и дес-

потическим устремлениям государства. Если местное самоуправление функционирует хорошо, оно является гарантией основных прав человека; если оно функционирует плохо, то эти права находятся в опасности.

В Декларации прав человека и гражданина, как и в российской Конституции, свобода рассматривается в трех аспектах. Во-первых, -это индивидуальные свободы или свобода личности. Во-вторых, - это т. н. публичные свободы. Понятие «публичные свободы» включает свободы, которые не ограничиваются только одним индивидом, а предполагает наличие и деятельность некоей группы участников. К числу таких свобод могут быть отнесены свобода собраний, свобода объединений, свобода печати, свобода предпринимательства и т. д. Наконец, это свободы местных сообществ, самостоятельность которых принципиально признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Первые две категории свобод отличаются от местных свобод тем, что в них пользователем и носителем свободы прямо или косвенно всегда выступает индивид, тогда как носителем прав, вытекающих из пользования местными свободами, выступает местное сообщество. В случае объединения граждан в общественные или культовые организации, свободными являются не столько эти организации, сколько сами граждане, которые располагают правом по своему выбору объединяться. Это означает, что по отношению к первым государство не требует их обязательного образования, не делает их существование обязательным. По отношению к местному самоуправлению государство не оставляет свободы местным жителям образовать эти местные единицы, не ставит эти свободы в зависимость от усмотрения населения. Наоборот, государство посредством законов указывает обязательные предметы их деятельности. Они не только могут быть, но и должны быть. Существование и деятельность частных общественных союзов имеет совершенно факультативный характер. Существование местных сообществ, хотя и самоуправляющихся, не факультативно, а обязательно. Государство не может соразмерять свою деятельность с деятельностью частных общественных союзов, не может, полагаясь на них, сокращать свой собственный круг деятельности. На местные же общества государство возлагает часть публичных задач. Таким образом, если принадлежность людей к частным общественным союзам обуславливается субъективными условиями - сходством субъективных интересов, верований, убеждений, то основание местного самоуправления - в совместном проживании людей в одной местности. Местное сообщество управляется свободно, но в условиях, определенных законом.

Самоуправление предполагает самостоятельность, но эта самостоятельность не может отождествляться ни с независимостью, ни с суверенитетом, она обязательно подвержена ограничениям во избежание угрозы произвола в отношении личных свобод. Однако и в от-

ношении местных свобод недопустимы незаконные или произвольные ограничения. Незаконными ограничениями являются такие ограничения, в силу которых стеснения местных свобод более значительны, чем сам принцип, который вследствие этого вовсе ставится под сомнение. Например, предельный уровень ограничений будет превышен, если местное сообщество будет обладать по собственным делам меньшими полномочиями, чем государство; этот предельный уровень будет также превышен, если в делах местного управления подавляющая часть решений местных органов власти может быть отменена или изменена извне, со стороны центральной власти. Произвольными ограничениями являются такие ограничения, в которых не заложено ни одного довода в пользу государственного интереса, или ограничения, дающие возможность центральным властям вмешиваться в дела местного сообщества без признания за местным сообществом или его органами и гражданами какой-либо возможности обжалования совершенного законодательного или административного вмешательства.

Почему нельзя отнести к местному самоуправлению самоуправление краев и областей Российской Федерации? «Начиная с этого уровня [управления] становятся очень сильными отраслевые интересы и ведомственные разграничения. На уровне же местного самоуправления местные интересы граждан главенствуют над узкопрофильными, отраслевыми интересами» (Г.В. Барабашев). Это означает, что, чем меньше территория и численность населения, тем более местный интерес главенствует над интересами ведомственными, тем более оправданы территориальные акценты (методы) публичного управления и, наоборот, чем больше территория и численность населения, тем более местный интерес уступает свои позиции интересам отрасли, тем более оправданы отраслевые методы публичного управления. По имеющемуся опыту граница указанных интересов располагается между областью и районом.

С конституционно-правовой точки зрения демократия выступает как ограничение свобод, сосредоточенных в основных правах. Суть в том, что господство большинства в условиях демократии есть подавление интересов меньшинства, в том числе и индивида. Демократический деспотизм, например, в сравнении с монархическим деспотизмом более мягок, но столь же безграничен. Он подавляет волю и интересы меньшинства, а глубина и масштабы этого подавления пропорциональны масштабам сообщества людей, в рамках которого реализуется демократия. Они максимальны в государственном сообществе людей и минимальны в местном сообществе. Неантагонистическое сосуществование принципов демократии и основных прав и свобод в обществе, государстве и конституции возможно лишь тогда и постольку, когда и поскольку конституция, общество и государство одновременно признают и гарантируют местные свободы. Между принципами демократии, основными правами и местными свобода-



ми. между этими конституционными элементами возникает симбиоз. Неизбежное преобладание представительной демократии на уровне государства компенсируется высоким удельным весом непосредственной демократии в местном сообществе. Самостоятельность местного самоуправления, реализуемая посредством запрета административного вмешательства в его дела и защиты его интересов со стороны правосудия, является воспроизводимым ресурсом профилактики демократического деспотизма в современном обществе и государстве.

Приверженность норм российской Конституции принципу равенства означает, что право местных сообществ на свободное управление в сфере вопросов местного значения неизбежно подвергается ограничениям, поскольку некоторые аспекты прав и свобод человека и гражданина не могут произвольно изменяться от одного региона страны к другому; эти права и свободы не могут различаться в своих существенных чертах в зависимости от принадлежности гражданина к тому или иному местному сообществу. Принцип свободного управления местными сообществами своими делами не может приводить к тому, чтобы основные предпосылки применения законодательства в области основных прав граждан и публичных свобод зависели бы в огромной степени от решений местных сообществ, а тем самым стали бы неодинаковыми в разных частях территории страны. Сказанное оправдывает расширение пределов регулирования правовых основ местного самоуправления законами субъектов РФ в сравнении с уставами муниципальных образований, федеральными законами в сравнении с законами субъектов РФ. Напротив, для оправдания особого правового положения некоторых категорий муниципальных образований необходимы специальные аргументы в пользу общественного блага. Таким образом, законодатель все же обладает принципиальной возможностью устанавливать различия в статусе отдельных категорий муниципальных образований, при этом единственное ограничение законодательной активности состоит в том, что он должен привести доказательства причинно-следственной связи между уникальностью реального положения данной категории муниципальных образований и предполагаемой спецификой правового регулирования.

Принцип равенства в отношениях между органами публичной власти и гражданами проявляет себя еще как запрещение произвола. Равенство в применении права включает в себя два аспекта:

1) При наличии в значительной степени сходных обстоятельств дела нельзя по-разному решать эти вопросы. Органам управления запрещено выносить неодинаковые решения при наличии сходных обстоятельств дела и при отсутствии объективного основания для вынесения различных решений.

2) При наличии в значительной степени различных обстоятельств дела нельзя принимать одинаковые решения. Орган управления обязан соответственно индивидуально подходить к решению воп-

росов при наличии различных обстоятельств дела и не «подгонять все случаи под одну гребенку».

В числе всех прочих видов независимости, независимость местного сообщества, столь трудно утверждаемая, более всех подвержена вмешательству центральных и региональных властей. Сами по себе институты местного самоуправления не способны противостоять государству. Пока независимость населения городских и сельских поселений по решению вопросов местного значения не войдет в обычай всего общества, ее без труда можно уничтожить. Стать же обычной для общества она может только после того, как долгое время просуществует в последовательно реализуемых законах. Однако «...именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако, истинного духа свобод она ... не приобретет» (А. де Токвиль).