

УДК 342.25

ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.В. Чуманова

Аннотация

В данной статье рассматривается исторический процесс возникновения и развития института контроля со второй половины IX – начала X вв. и по настоящее время. Эффективность местного самоуправления как самостоятельного органа власти может быть обеспечена лишь посредством тесного взаимодействия с контролирующими федеральными и региональными уровнями власти и управления, при их всемерной поддержке и под контролем населения.

Контроль как функция власти и управления состоит в том, чтобы установить соответствие или несоответствие фактического состояния управляемого объекта заданному состоянию с целью устранения отклонений от заданных параметров. В соответствии со статьей 15 Конституции [1] органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. Естественно, что и подзаконные акты должны соответствовать Конституции и законам, издаваться в пределах компетенции соответствующих органов и должностных лиц, в установленном порядке и в установленной форме.

Контроль является важным функциональным элементом любой системы власти и управления, в том числе местного самоуправления. Он позволяет проверять эффективность исполнения законов, нормативных правовых актов, принимаемых решений, проверять состояние дел в различных сферах деятельности, в том числе и стиль работы органов и должностных лиц местного самоуправления. Посредством контроля обеспечиваются принцип обратной связи в управлении, дисциплина, ответственность за порученное дело. Контроль помогает добиться правильного понимания подконтрольными органами и должностными лицами своих задач, их точной ориентации в стратегических и текущих делах, в выборе методов и форм достижения поставленных целей, развивает инициативу исполнителей, заставляет их активнее искать резервы, творчески подходить к делу.

Развитие же самого института контроля уходит далеко в глубь многовековой истории и обусловлено рядом особенностей Российского государства, спецификой его географических и демографических факторов.

Российское общинное самоуправление произрастало из особенностей геополитического, социально-экономического и духовного положения России. В основном оно реализовывалось на уровне сельских общин. Подобно многим другим политическим институтам, самоуправление развивалось достаточно своеобразно и неровно. Собственно российские оригинальность и специфичность делали его по-своему уникальным.

Становление качественно иных общественно-политических отношений, связанное с переходом от родоплеменных основ к территориально-общинным принципам управления и самоуправления, происходившим во второй половине IX – начале X вв., привело к созданию своего рода «двоевластия»: 1) существовало некое собрание представителей восточнославянских племен, населявших территорию Древней Руси, в последующем эволюционировавшее в общераспространенный коллегиальный самоуправленческий институт славяно-русской демократии и народовластия – вече; 2) повседневная власть осуществлялась вождем-князем, должность которого первоначально, вероятнее всего, была выборной. Таким образом, подобная двойственность власти сочетала элементы прямого народовластия и представительства (выборности). Подобная система местного самоуправления, по существу, в своем архаичном виде просуществовала на Руси не одно столетие, так как даже во второй половине XIX в., констатирует Н.П. Павлов-Сильванский, действительная власть в деревне принадлежала «не представителям царской администрации, а волостным и сельским сходам и их уполномоченным старшинам и сельским старостам» [2, с. 210–211].

В X – XII вв. окончательную форму принял высший орган власти земель народное собрание – «вече», которое происходит от того же корня, что и слово «совет». Дореволюционный историк А.Е. Пресняков писал, что собрания превращались в «главный земской орган волостной государственности».

Вече обладало широкой властью, включая законодательную, исполнительную, судебную. В его компетенцию входило законодательство, международные отношения, организация судебных процедур, решение административных вопросов. Особое значение в вече имел финансовый контроль, который берет свое начало еще в первом своде законов – Русской Правде (XI в.). Именно в этом документе в ст. 35, 36, 37 закреплялось право высшего должностного лица – князя на денежный контроль. В целом нормы Русской Правды были направлены на обеспечение справедливого по тем временам баланса между общинами и государством. Созданный Владимиром Мономахом Устав (XII в.) дополнил Русскую Правду и придал финансовому контролю более строгий и упорядоченный характер. Таким образом, контроль над управлением финансами оставался важнейшей функцией вече.

Несмотря на серьезные внутренние противоречия (стихийность народного представительства, межклановые усобицы, усиление позиций боярско-олигархических кругов), вечевая демократия Новгородской республики обеспечивала стабильность политического строя в течение длительного исторического периода. Институты самоуправления защищали права и свободы населения, создавали культурный и экономический потенциал.

В X – XII вв., кроме Новгорода, во многих землях Древней Руси деятельность правителей контролировалась вечевыми собраниями граждан. Псков и

Вятка являли пример классических вечевых республик, построенных на началах выборности снизу доверху [3]. Однако в начале XIII в. основы вечевого строя в Южной и Северо-Восточной Руси были подорваны, затем полностью уничтожены монголо-татарскими завоевателями. В Северо-Западной Руси вечевая демократия была упразднена в ходе становления Московского централизованного государства в конце XV в.

Москве, приступившей в XIV в. к объединению русских земель и вынужденной практически непрерывно отражать внешние посягательства по всем направлениям, требовалось резкое усиление государственного централизма. Подобные условия детерминировали и трансформацию всей системы государственного управления – сверху донизу. Ее определяющей тенденцией было то, что отныне и впредь реализация самоуправленческих традиций осуществлялась под постоянным контролем со стороны государства. Это означало переход к принципиально иной административно-управленческой системе.

Кроме схода существовали другие формы крестьянского самоуправления. В XIV – XV вв. существовал обычай «братчины», представлявший собой коллективные торжественные собрания за праздничным столом. Во время пиров и братчины обсуждались неотложные вопросы, крестьянские нужды, решались мирские дела [4, с. 309].

Общинное самоуправление показало свою жизнестойкость: проходили столетия, но русская деревня продолжала сохранять вплоть до XX в. сложившиеся с глубокой древности традиционные формы общественной жизни.

В середине XVI в. прежняя система местного управления практически прекратила существование. Указом Ивана IV от 1565 года государство делилось на две части – опричнину и земщину. С одной стороны, права местного управления под жестким государственным контролем расширились. Так, земским властям – выборным старостам и целовальникам – давалось право сбора и доставки в Москву всех прямых налогов; они занимались и организацией земских соборов. Таким образом, полномочия земских властей распространялись на все ветви правления: полицейскую, финансовую, экономическую, а также осуществляли и судебную власть.

Государство, идя по пути усиления централизации, в XVII в. вновь провело реформу местного управления, введя должность воеводы, которая замещалась посредством назначения, осуществляемого центральной властью. По отношению к органам местного самоуправления воеводы являлись высшей контролирующей инстанцией. Нередко воевода даже возглавлял органы местного самоуправления, формально сохранив при этом принцип сословной выборности [5].

В XVII в. местное самоуправление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах.

Обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать при воеводской системе управления. Воевода назначался центральной властью для осуществления контроля за губными и земскими органами, без вмешательства в сферу их деятельности. Губные учреждения были упразднены при Петре I. После этого земским органам были переданы функции управления финансовой и экономической деятельностью, воеводе досталось управле-

ние полицейской деятельностью [6, с. 28]. В 1699 г. в Москве была образована бурмистрская палата, которая формировалась на основе выборности органов.

В 20-х годах XVIII в. эти учреждения были заменены выборными сословно-общинными учреждениями – магистратами, которые осуществляли сбор податей, полицейский надзор, суд, ведали народным образованием.

Петром I были осуществлены реформы в области местного самоуправления, направленные прежде всего на усиление централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти монарха. Данные реформы изменили и организацию государственного финансового контроля. Упразднив Думу, Петр возложил на Сенат обязанности контроля.

Модернизация в области управления привела к значительному расширению роли государства и его контрольных функций. Были разграничены полномочия центрального и местного аппаратов управления, осуществлено разделение трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) [7, с. 19].

Таким образом, на рассматриваемый момент развития Российского государства органы местного самоуправления и их должностные лица, формально имея статус выборных, фактически были зависимыми от центрального правительства.

Екатерина II стремилась создать из сословных ряд местных организаций (сословных обществ). Были созданы губернские и уездные дворянские собрания. Во главе губернии назначался генерал-губернатор, который наделялся большими полномочиями по надзору за местным управлением и судом.

Создавалась «общегородская дума», которая являлась представительным органом и формировалась на основе выборов представителей шести разрядов (гласов) городских обывателей. Шестигласная дума как постоянно действующая управа избиралась общей городской думой. Следует отметить, что многие функции городского управления находились в ведении государственных органов управления [6, с. 29].

Органы городского самоуправления действовали под контролем государственных органов. Таким образом, городское самоуправление, с одной стороны, было основано на сословном делении, с другой – на стремлении объединить эти сословия общим делом.

В XVIII в. организация контроля не достигла серьезных успехов: менялись названия, разделялись функции, но отсутствие независимости у контрольных органов тормозило развитие. Лишь в XIX в. при реформах М. Сперанского государственный контроль по существу стал независимым. Управлению ревизией государственных счетов были предоставлены широчайшие полномочия. А одной из обязанностей было «усмотреть выгоды, приобретенные казной при разных операциях». Это были ростки, говоря современным языком, эффективности аудита. Введение должности Государственного контролера и учреждение особого независимого ведомства привели к позитивным изменениям. Ведомственный контроль был сохранен, но утратил свое самостоятельное значение. Хотя к концу царствования Александра I многие реформаторские изменения были сведены на нет.

При Александре II предпринимались попытки комплексной модернизации российского общества. Начало процессу реформы дал Манифест 1861 года, в

котором было разработано «Положение о губернских и уездных земельных земских учреждениях» и в соответствии с которым проводилась реформа органов местного самоуправления, или земская реформа. Контроль над органами крестьянского самоуправления осуществляли на основании Положения о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях мировые посредники, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия.

Государство со своей стороны должно было осуществлять жесткий контроль за деятельностью земств в форме общего надзора за законностью решений и постановлений, принимающихся земскими органами, или в форме наблюдения и утверждения конкретных решений земских учреждений.

Основным нормативно-правовым актом проводимой реформы явилось «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», высочайше утвержденное 1 января 1864 г., которое базировалось на следующих принципах: всеобщего земского представительства, имущественного ценза, самостоятельности исключительно в пределах хозяйственной деятельности [8].

Важным принципом деятельности управ того времени являлся публичный контроль. Так, принятое положение в 1864 г. предусматривало, что все сметы, раскладки, отчеты управ, а также результаты ревизий должны были печататься для всеобщего сведения в «Губернских ведомостях».

Однако уже в 1867 г. был принят закон, запрещавший любые сношения между земствами разных губерний, даже по общим делам управления. Было установлено, что отчеты земских управ должны печататься только с разрешения губернатора. В результате местное население в значительной степени утратило возможность контролировать деятельность земских учреждений, что оказывало негативное влияние на эффективность их деятельности. Складывались ситуации, когда вновь избранные в собрания гласные не могли даже ознакомиться с тем, как работали их предшественники.

Земские и городские учреждения не были подчинены местной администрации, но их деятельность была поставлена под весьма строгий контроль министра внутренних дел и губернаторов на предмет соответствия действующему законодательству. Между земскими и городскими учреждениями, с одной стороны, и другими органами государственного управления – с другой, вскоре возникли споры и столкновения. В значительной степени пищу для них давала неопределенность земского и городского положений: пределы деятельности и функции ведомства общественного управления были ими определены недостаточно ясно.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г. и была основана, по сути, на тех же принципах, что и земское самоуправление.

В целом Городское положение 1870 г. имело существенное позитивное влияние на развитие самоуправления российских городов. Особое значение имело то, что Положение декларировало: «городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действует самостоятельно» [9, с. 8–10].

Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной правительственной администрации, но свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице губернаторов и минист-

ра внутренних дел. В пределах своих полномочий земские органы самоуправления были самостоятельны.

Законом определялся порядок, в котором их действия и распоряжения утверждались и контролировались правительственными органами.

Таким образом, в этот период действовали две системы управления на местах: государственное управление и земско-городское управление.

Государственный деятель эпохи Александра II В.А. Татаринов, основываясь на опыте изучения работы контрольно-счетных учреждений европейских стран, предложил проект реформы государственного контроля, в которой были развиты идеи о независимости финансового контроля. Идеи реформатора легли в основу системы контроля конца XIX в.

В 1890 г. было опубликовано новое «Положение о земских учреждениях», в результате которого было увеличено значение сословного начала: роль дворянства усилена.

Самым существенным нововведением было подчинение действий органов самоуправления контролю бюрократии не только с точки зрения законности этих действий. Коренным образом изменена постановка крестьянского дела: крестьянское самоуправление было поставлено под контроль земских участковых начальников и в значительной степени подчинено им. Крестьяне, а также лица других низших сословий, живущие в сельских местностях, были поставлены в личную зависимость от земского начальника, имеющего право безапелляционно подвергать их взысканиям без всякого судебного производства.

В 1892 г. в России был принят Закон о Государственном контроле. Высший орган государственного финансового контроля – Государственный контроль – стал самостоятельным и равноправным государственным ведомством.

Правительственная администрация в лице губернаторов осуществляла надзор за земским и городским самоуправлением.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив прав их учреждений, была предпринята Временным Правительством. Временное Правительство предоставило Госконтролю широкие полномочия: проводить проверки во всех отраслях хозяйства и возбуждать уголовные дела. В марте 1917 г. был принят закон, который позволял привлекать для контроля и представителей общественности.

В 1918 г. в основу организации управления на местах был положен принцип централизованного управления, т. е. единства системы Советов как органов государственной власти. Местные советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти.

Местные съезды, Советы, их органы обязаны были проводить в жизнь решения высших органов власти, были ответственны перед ними. В связке «съезды – Советы» доминирующее положение занимали съезды и их исполкомы. Они контролировали на своей территории деятельность местных Советов. Областные и губернские съезды Советов, их исполкомы обладали, кроме того, правом отмены решений местных Советов.

Был сохранен и даже усилен контроль вышестоящих органов над нижестоящими. Съезды Советов отдаленно напоминали съезды, собрания избирателей в земствах.

В 1918 г. Конституцией РСФСР была закреплена система местных органов государственной власти, которая включала областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Городские и сельские Советы избирались непосредственно населением [6, с. 33].

Необходимо все же заметить, что идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. было введено всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании. Система съездов Советов упразднилась, все представительные органы власти стали именоваться Советами.

Высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов являлся демократический централизм, который теоретически означал выборность всех органов власти снизу доверху; подотчетность их народу; обязательность решений вышестоящих Советов для нижестоящих; самостоятельность каждого Совета в осуществлении своих полномочий и ответственность за их выполнение; участие нижестоящих Советов в деятельности вышестоящих [10, с. 59].

Важная особенность организации управления деятельностью Советов заключалась в партийном руководстве ими по основным направлениям: выработка политической линии и указаний по основным вопросам, связанным с реализацией Советами политики партии; руководство формированием представительных органов управления, подбор, расстановка, подготовка и переподготовка кадров; контроль за деятельностью органов управления по реализации партийных директив.

В 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан. В соответствии с этим Законом местные Советы выступали как представительные органы власти. На своей территории Советы имели право координировать деятельность всей системы местного самоуправления. На территориях были созданы свои органы управления и определены их полномочия.

В советское время контрольные органы не раз реорганизовывались. В итоге сложилась система, при которой Государственный контроль состоял из Комиссии советского контроля СССР (затем Комитета народного контроля) и аналогичных комиссий в союзных республиках. Эти структуры функционировали под непосредственным руководством партии. При массовости народный контроль не обеспечивал необходимого качества финансового контроля. Бюджетно-финансовый контроль вело Министерство финансов СССР. В целом государственная система контроля включала: партийный, государственный, народный и общественный контроль.

В декабре 1990 г. высшим органом государственного управления стал Кабинет Министров в составе премьера и министров; этот новый орган власти назначался президентом и был ему подотчетен. Реформы политической системы привели к тому, что в СССР сложилась разветвленная система учреждений, руководство которыми осуществляли не Советы, а президент. Центральное место в новой системе российской власти заняла исполнительная вертикаль во главе с Президентом.

Позже, в 1991–1993 гг., были приняты наиболее значительные нормативно-правовые акты, такие как Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов самоуправления» и др. [10, с. 66].

В этот период наиболее точно определилась система государственного контроля органов самоуправления, которая включает в себя: административный, судебный, финансовый и другие виды контроля.

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Административный контроль над органами самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. При этом такой контроль должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

В целом, общий административный контроль над местными органами осуществляется исполнительными органами власти вышестоящих уровней управления.

Контроль центральных органов власти за деятельностью органов местного самоуправления выражается прежде всего в праве утверждать некоторые акты и санкционировать отдельные действия последних, а также смещать должностных лиц местного самоуправления. По ряду вопросов, в частности, по финансовым актам, сделкам с муниципальным имуществом и т. п., местные органы не вправе принимать самостоятельные решения, или объем полномочий по таким решениям существенно ограничен [11, с. 156].

Одним из эффективных средств контроля является издание центральными министерствами и ведомствами различных актов, устанавливающих стандарты работы местных служб, разъясняющих законодательство и правительственную политику, а также дающих местным властям советы и предложения. Большинство таких актов носит только рекомендательный характер. Используется и такая форма контроля, как инспектирование деятельности органов местного самоуправления заинтересованными министерствами.

Достаточно жестко урегулирован судебный контроль. Суд рассматривает законность принятого решения не по собственной инициативе, а только по соответствующему запросу от лиц или органов, интересы которых были затрону-

ты конкретным действием или бездействием местных властей. Суды вправе толковать акты местных органов и объявлять их законными или незаконными.

Судебные санкции против неправомερных действий местных органов власти могут включать отмену решений последних, признание их ничтожными, а также иные меры. Суд вправе издавать предписания, предусматривающие осуществление определенных действий органом или должностным лицом местного управления, которому оно адресовано. Фактически судебное предписание является требованием к органу или должностному лицу о выполнении предусмотренных законом, но невыполненных обязанностей, которые не могут быть произведены в принудительном порядке каким-либо иным предусмотренным законом способом. В определенной ситуации суд может также издать предписание, обязывающее орган или должностное лицо местного управления воздержаться от определенного действия, нарушающего права граждан.

В установленных законом рамках местное самоуправление имеет полную свободу действий. До тех пор, пока оно действует в сфере собственных полномочий строго на основании федеральных и местных нормативных актов, государство не может вмешаться в его дела, исходя, например, из соображений целесообразности управления. То есть, фактически, в этой сфере государственный надзор ограничивается проверкой законности деятельности местного самоуправления.

Однако в сфере делегированных полномочий действия органов местного самоуправления связаны с более широкими ограничениями, так как, помимо государственного надзора за соблюдением законности, государство может вмешаться в действия органов местного самоуправления в интересах дела и в этих рамках давать указания относительно целесообразности некоторых действий со стороны местных органов власти. Когда органы местного самоуправления решают задачи в рамках собственного круга полномочий, такое вмешательство государству запрещено [11, с. 158].

Контроль над деятельностью органов самоуправления осуществляется путем оспаривания принимаемых ими решений в суде. Органы государственной власти наделены правом оспаривать решения местной администрации, затрагивающие какое-либо право или законный интерес.

Осень 1993 г., этот период характеризуется регулированием вопросов местного самоуправления указами Президента Российской Федерации: была ликвидирована система Советов, полномочия местных Советов временно возложены на местные администрации, назначены выборы в новые представительные органы власти, созданы гарантии реализации прав населения на местное самоуправление.

Таким образом, рассматривая вопрос становления и развития органов местного самоуправления в России, мы видим, что данный процесс постоянно связан с совершенствованием контроля за работой органов самоуправления. Следовательно, контроль в данном случае, можно считать одним из важных механизмов позволяющим управлять эффективностью работы института самоуправления.

Summary

V.V. Chumanova. The foundation and development of control institution in the system of local self-government.

The article gives a historical survey of the control institution development since late 9th – early 10th century. The effectiveness of local self-government as an independent branch of power can be provided by close cooperation between federal and regional control authority levels, with their complete support and citizens' control.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Известия, 1993. – 59 с.
2. *Павлов-Сильванский Н.П.* Феодализм в России. – М.: Наука, 1988. – 251 с.
3. *Петров А.В.* Марфа Борецкая // *Вопр. истории.* – 1994. – № 12. – С. 163–167.
4. *Черепнин Л.* Образование русского централизованного государства в XIV – XV веках. Очерки социально-экономической и политической истории Руси. – М.: Соц-экгиз, 1960. – 900 с.
5. *Голуб И.М.* К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X – XVIII вв. // *История государства и права.* – 2006. – № 8. – С. 33–35.
6. *Зотов В.Б., Макашева З.М.* Муниципальное управление. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 279 с.
7. Государственное управление в России / Под ред. А.Н. Марковой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 333 с.
8. *Тихомирова Г.В.* Исторический опыт земской реформы 1864 г. // *История государства и права.* – 2006. – № 10. – С. 28–30.
9. *Черник И.Д.* Местное самоуправление: история, теория, опыт. – М.: Знание, 1992. – 35 с.
10. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. – М.: Дело, 2000. – 456 с.
11. *Уткин Э.А., Денисов А.Ф.* Государственное и муниципальное управление. – М.: Ассоц. авт. и изд. «Тандем»; изд-во «ЭКМОС», 2001. – 304 с.

Поступила в редакцию
11.09.07

Чуманова Валерия Валерьевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета.