

ЧЕРНОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Муниципальное право как комплексная отрасль права.

Основные теории местного самоуправления.

Истоки местного самоуправления на Руси.

Понятие и принципы местного самоуправления.

Правовые основы местного самоуправления.

Часть 1

Для магистров юридического факультета

Специальность:

Конституционное и муниципальное право

40.04.011

Петрозаводск 2014

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ. Местное самоуправление должно стать опорой развития страны.	4- 12
2. Тема 1. Муниципальное право как комплексная отрасль права.	
1.1.1. Понятие, предмет и метод муниципального права.....	13-15
1.1.2. Муниципально - правовые нормы.	15-18
1.1.3. Система муниципального права.	18-20
1.1.4. Источники муниципального права.....	20-23
1.1.5. Предмет и методы муниципального права.....	23-34
3. Тема 2. Основные теории местного самоуправления	
3.2.1. Теория свободной общины.	34-36
3.2.2. Общественная теория.	36-37
3.2.3. Государственная теория.	37-41
3.2.4. Юридическая и политическая теории.	41-42
3.2.5. Теория дуализма.	42-43
3.2.6. Теория муниципального социализма.....	43-44
3.2.6. Муниципальные системы зарубежных стран.....	44-50
4. Тема.3. Истоки местного самоуправления на Руси.....	50
4.3.1. Истоки местного самоуправления.....	50-54
4.3.2. Местное самоуправление в эпоху формирования русского централизованного государства.....	54-56
4.3.3. Институты местного самоуправления в России в период становления и развития абсолютизма XVIII — первой половины XIX вв.	56-65
4.3.4. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России	65-71
4.3.5. Советская модель организации местной власти.....	71-76
4.3.6. Реформы местной власти конца XX — начала XXI вв.....	76-83
5. Тема 4. Понятие и принципы местного самоуправления.....	83
5.4.1. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя.....	83-92
5.4.2. Принципы местного самоуправления.....	92-95
5.4.4. Система местного самоуправления.....	96-99
6. ТЕМА 5. Правовые основы местного самоуправления.....	99
6.5.1. Понятие основ местного самоуправления Место и роль международно-правовых актов о местном самоуправлении в правовой системе Российской Федерации.....	99-102
6.5.2. Конституционные основы местного самоуправления.....	102-105
6.5.3. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления в России. Законодательные акты субъектов Российской Федерации.....	105-109

6.5.4. Муниципальные правовые акты и судебные акты (решения), содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.....	109-115
7. Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления. Организационные основы местного самоуправления. Экономическая и финансовая основа местного самоуправления.	116
7.6.1. Территориальные основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.	116-118
7.6.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ. Порядок образования муниципальных образований	118 - 127
8. Тема 7. Организационные основы местного самоуправления.....	127-
8.7.1. Понятие организационных основ местного самоуправления.....	127-129
8.7.2. Понятие системы органов местного самоуправления.....	129-132
8.7.3. Представительные органы местного самоуправления.....	132-139
8.7.4. Организация работы представительных органов местного самоуправления.....	139-142
8.7.5. Исполнительные органы местного самоуправления.....	142-144
9. Тема 8 . Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАО).....	145
9.8.1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.....	145-149
9.8.2. Конституционная ответственность. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	149-157
9.8.3. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления.....	157-162
9.8.4. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	162-168
9.8.5. Уголовная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	168-172
10. Тема 9. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.....	172
10.9.1. Система органов муниципальной власти самоуправления в городах федерального значения.....	172-175
10.9.2. Особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления.....	175-180
10.9.3. Состав муниципального имущества в городах федерального значения.....	180- 182
11. Тема 10. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах и на приграничных территориях. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАО).....	182
11.10.1. Правовой статус наукоградов.....	182-188
11.10.2. Критерии для возможного присвоения статуса наукограда.....	188- 191

11.10.3. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).....191-195

ТЕМЫ КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ
«МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РФ».....
195-197

Нормативные и иные правовые акты.....197-199

литература..... 199-205

ГЛОССАРИЙ205-210

1. ВВЕДЕНИЕ. Местное самоуправление должно стать опорой развития страны.

Муниципальная реформа 2014 г. может привести к новому пониманию конституционных норм о местном самоуправлении, в том числе [ст. 12](#) Основного Закона. Однако, если при этом текст Конституции останется неизменным, новации законов не должны противоречить прямому смыслу этого текста.

Преобразование МСУ, инициированное весной текущего года, подразумевает перераспределение полномочий: в российских городах вводится двухуровневая система местного самоуправления, позволяющая, по мнению законодателей, приблизить власть к народу. Модель реформы в каждом регионе, каждом муниципалитете должна быть понятна его жителям. С учетом региональных особенностей структура органов власти в муниципалитетах должна максимально учитывать территориальную специфику. Создание районов внутри города повлечет за собой увеличение численности депутатского корпуса, глав муниципалитетов как минимум в три раза. Это неизбежно приведет к увеличению расходов на их формирование и содержание, что рассматривается как неэффективные расходы в условиях дефицита городского бюджета. Закон позволяет маневрировать, не навязывая ограничительных рамок и соблюдая основные принципы местного самоуправления, создает гибкие условия, характерные для одних и предпочтительные для других территорий.

В послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года президент Российской Федерации Владимир Путин в качестве одного из приоритетов назвал задачу обновления системы местного самоуправления.

«Проблемы и разбалансировки в системе местной власти очевидны для всех, – подчеркнул Владимир Путин, обращаясь к членам Совета. – Смысл изменений, которые предлагаются, в том, чтобы убрать эти диспропорции, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретных территориях».

На самом высоком уровне было заявлено, что **укрепление этого института – один из приоритетов государственной политики.**

Главное состоит в том, что мы от слов, наконец, переходим к делу. Напомню, что 31 января 2013 года состоялось заседание Совета при президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, по итогам которого правительству было поручено разработать проект федерального закона, регламентирующего взаимоотношения между надзорными органами и органами местного самоуправления.

Это проблема очень серьезная. Есть случаи, когда местные депутаты коллективно уходили в отставку, протестуя, таким образом, против несправедливых, с их точки зрения, санкций надзорных органов. Можно констатировать, что соответствующий закон принят Государственной Думой и вступил в силу, надежно защитив права органов местного самоуправления. Теперь плановые проверки не могут проводиться чаще одного раза в три года. Что касается неплановых проверок, то контролирующие органы осуществляют их исключительно по заявлениям и жалобам физических и юридических лиц о нарушении их прав и законных интересов.¹

Конечно, этот закон, при всей его важности, решает далеко не все проблемы местного самоуправления. А системные изменения в этой сфере назрели. Поэтому группой депутатов и членов Совета Федерации и был внесен новый законопроект. Его полное название: «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Главная идея закона – **максимальное приближение муниципальной власти к населению.** Он устраняет правовые пробелы в устройстве местного самоуправления, вводя два новых типа муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Не секрет, что у депутатов представительного органа крупного города зачастую просто физически не доходят руки до проблем отдельных территорий, не говоря уже о нуждах конкретных жителей. Другое дело – районные депутаты. Они прекрасно знают проблемы своих районов, имеют возможность взаимодействовать с их жителями напрямую, так сказать, в ежедневном режиме.

¹ Тимченко В. :Местное самоуправление должно стать опорой развития страны.
<http://www.km.ru/v-rossii/2014/06/05/vladimir-putin/741761-vtimchenko-mestnoe-samoupravlenie-dolzno-stat-oporoi-razv>

Упор делается на ключевое, первичное звено – поселения и внутригородские районы, где живут люди и где решаются их самые насущные проблемы. будет способствовать решению еще одной важнейшей задачи – усилению гражданского контроля за работой местных администраций, снижению коррупции на муниципальном уровне.

Главная новация заключается в том, что **регионам предоставляется право самим определять способы избрания глав муниципальных образований** (напрямую населением или из состава представительного органа власти), формирования всех органов местного самоуправления на своей территории. Это позволит каждому субъекту Федерации найти оптимальную форму организации МСУ, отвечающую как особенностям региона, так и входящих в его состав муниципальных образований. Новация распространяется и на вводимый законопроектом новый тип муниципального образования – города с районным делением. При этом должно быть обязательно учтено мнение населения муниципального образования, выраженное в соответствии с его уставом.

В конечном счете, **задача заключается в том, чтобы обеспечить баланс по всей цепочке – губернатор и законодательное собрание, местные элиты, население,** – устранив причины для возникновения возможных конфликтов. Опыт показывает, что муниципальная власть может эффективно работать только при активном содействии губернатора. Речь идет о сотрудничестве самостоятельных уровней власти, объединяющих усилия для достижение единой цели – благополучия граждан.

С одной стороны, есть необходимость четкого разграничения полномочий властей. С другой, **государственная и муниципальная власти должны работать в едином ключе**, в едином стиле, по единым нормативам. Закон и призван устранить существующие здесь нестыковки, несуразности, надуманные противоречия.

Многое будет зависеть от правоприменительной практики, которую мы намерены тщательно отслеживать. Ведь не секрет, что даже хорошо отлаженный, безупречный в правовом отношении механизм под воздействием человеческого фактора может дать сбой.

Закон закрепляет минимальный перечень вопросов местного значения, который в любом случае должен находиться в исключительном ведении муниципальных образований. «Неснижаемый остаток» для сельских поселений – это 13 полномочий, для всех остальных типов муниципальных образований – 16. Одновременно в законе предусмотрено, что законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения, но, что принципиально важно, «с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

С принятием закона дискуссионные площадки переместились на уровень регионов. В нем четко оговорены сроки, в течение которых субъекты Федерации должны определиться с моделями местного самоуправления – шесть месяцев с момента вступления закона в силу, то есть до конца ноября.

Еще три месяца дается для внесения необходимых изменений в уставы всех типов муниципальных образований.²

Известно, что любую задачу решают квалифицированные кадры. Сейчас наблюдается их острая нехватка на муниципальном уровне.

Необходима федеральная целевая программа подготовки кадров для муниципалитетов, в которую будут заложены единые подходы к этой работе в масштабах всего государства. По оценкам экспертов, за счет повышения квалификации муниципальных служащих можно экономить порядка 500-600 миллиардов рублей каждый год.

Решался вопрос о выделении средств из федерального бюджета на подготовку муниципальных кадров еще осенью 2012 года, когда в Государственной Думе принимался федеральный бюджет на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. И речь шла о весьма скромной сумме (особенно если сравнить ее с потерями) в 500 миллионов рублей. Но тогда необходимых средств финансовому блоку правительства найти не удалось. Сегодня мы продолжим работу в этом направлении.

Самая главной проблема – недостаточность бюджетной обеспеченности местного самоуправления.

Несмотря на то, что с 2006 года доходы местных бюджетов удвоились, эта проблема далека от своего решения. Специалисты подсчитали, что для успешного выполнения своих полномочий муниципалитетам требуется дополнительно как минимум 2 триллиона рублей.

Ситуация сегодня такова, что налоговые доходы концентрируются в основном в крупных, экономически развитых муниципальных образованиях, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований – городские и сельские поселения – остаются на голодном пайке. Отсюда – недофинансирование системы ЖКХ, содержания дорог, дошкольного образования, благоустройства. Зачастую денег хватает только на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и заработную плату их работникам.

Однако дело не только в этом. По данным министерства финансов, почти каждый второй рубль, который тратится органами местного самоуправления на решение вопросов местного значения, поступает из бюджета вышестоящего уровня. Понятно, что отсутствие прямой зависимости финансового положения муниципальных образований от состояния собственной налоговой базы никак не стимулирует их социально-экономическое развитие.

Только что принятый закон не решает финансовые проблемы местного самоуправления.

Закон создает предпосылки для их решения. Необходимо еще уточнить перечень полномочий различных типов муниципалитетов, прописанных в отраслевом законодательстве, упорядочить терминологию, исключив дублирование и двоякую трактовку ряда базовых понятий. Необходимо

² См.: Тимченко В. :Местное самоуправление должно стать опорой развития страны.<http://www.km.ru/v-rossii/2014/06/05/vladimir-putin/741761-vtimchenko-mestnoe-samoupravlenie-dolzno-stat-oporoi-razv>

определить стабильные источники наполнения муниципальных бюджетов, что потребует, в том числе, и внесения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы.

В идеале нужно дать возможность муниципалитетам самим устанавливать местные налоги, которые позволят им выполнять свои полномочия. В этом случае не мешает обратиться к историческому опыту. Например, в советские годы на местном уровне было около 40 налогов, сейчас фактически только один – земельный, плюс два-три расщепляемых. Принципиально важно для развития местной экономики, чтобы в муниципальные бюджеты поступали налоги от предприятий малого и среднего бизнеса.

В этом году отмечается 150-летие земской реформы, которая сыграла огромную роль в жизни России. Именно создание института земств в 1864 году наряду с судебной реформой и отменой крепостного права по праву считается одной из важнейших реформ Александр II.

Можно сказать, что земство открыло дорогу общественной активности и самоуправлению в России. У представителей разных сословий впервые появилась возможность через институт земства реально влиять на решение вопросов местного значения – социальные, культурные, территориального благоустройства и многие другие. Были созданы земские школы, профессиональные начальные школы, где обучали ремеслам и основам сельского хозяйства, земские больницы. Сегодня вопросы здравоохранения и образования практически целиком ушли на региональный уровень. Изучение опыта земств порождает сомнения в правильности этого решения.

Столь же важным направлением деятельности земств было учреждение земской статистики, благодаря которой впервые было проведено обследование губерний. Реальную картину состояния сельского хозяйства дала подворная перепись.

Сегодня государство ищет ответы на многие вопросы сегодняшнего дня, опираясь на опыт прошлого. Ведь перед нами, хотя и в принципиально иной исторической обстановке, по сути дела, стоят те же задачи, что и пытался решить своей земской реформой Александр II. Речь идет о том, чтобы на деле превратить местное самоуправление в России в мощный общественный институт, силами которого будут осуществляться развитие и обустройство российских территорий, укрепление национальной экономики и социальной сферы. Иначе говоря, местное самоуправление должно стать опорой развития страны в целом.

Президент РФ Владимир Путин в Иванове в мае 2014 года заявил, что регионам необходимо за полгода принять законы об организации системы местного самоуправления на своей территории. Делать это нужно с учетом мнений глав администраций, муниципальных депутатов и местных жителей.³

В правовом контексте региональные акты о местном самоуправлении должны соответствовать поправкам в законодательство о местном самоуправлении, принятым парламентом в мае 2014 года. Как заявил Путин, он

³ Регионам дали полгода. <http://www.rg.ru/2014/05/26/reg-cfo/msu.html>

эти поправки уже подписал, сообщает пресс-служба Кремля. Вместе с тем глава государства не исключил, что в случае необходимости в уже принятый закон могут быть внесены изменения. «Сейчас первоочередная задача руководителей регионов - организовать диалог с муниципальными собраниями, с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований. Результатом такой дискуссии должен стать закон об организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации. Думаю, что полгода - достаточный срок для того, чтобы обсудить и принять все необходимые акты во всех субъектах России», - заявил глава государства на заседании совета при президенте РФ по развитию местного самоуправления.⁴

Путин отметил, что в ближайшее время субъектам федерации предстоит выстраивать оптимальную модель организации местного самоуправления. По его словам, важно, чтобы в основе отраслевого регионального законодательства лежала свобода выбора. «Определяя оптимальную модель организации местной власти, надо учитывать особенности наших регионов, национальные традиции проживающих там людей, народов и, конечно, нужно слышать жителей конкретных территорий. Именно участие граждан в принятии решения наполняет местное самоуправление подлинным смыслом», - подчеркнул Президент.⁵

Изменения в закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" наделяют регионы правом перераспределять полномочия между субъектом и муниципалитетами. Ожидается, что это позволит создать в каждом регионе эффективную систему местного самоуправления с учетом специфики всех муниципальных образований.

Местное самоуправление один из основных принципов осуществления власти в обществе и государстве. Вместе с принципом разделения властей этот принцип определяет систему управления демократического правового государства.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.,⁶ в статье 2 устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет его в качестве одной из демократических основ системы управления Российской Федерации. Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений центра и мест, центральных местных органов. Местное самоуправление — одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти, децентрализованная форма управления, предполагающая известную

⁴ Регионам дали полгода. <http://www.rg.ru/2014/05/26/reg-cfo/msu.html>

⁵ Регионам дали полгода. <http://www.rg.ru/2014/05/26/reg-cfo/msu.html>

⁶ Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)

самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ.⁷

Как отмечает профессор В.И. Фадеев,⁸ теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX века французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем,⁹ немецкими учёными-юристами Рудольфом Гнейстом (1816—1895),¹⁰ Лоренцом Штейном (1815—1890)¹¹, Паулем Лабандом и другими. Общественная теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление — одна из форм организации местного государственного управления. В современной России местное самоуправление относится к институтам публичной власти, а не гражданского общества, вместе с тем отрицается государственно-правовой характер местного самоуправления.

Статья 3 Конституции РФ заложила основы современной модели организации местного самоуправления. За два десятилетия с момента принятия Конституции Россией была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, сформированы правовые, финансовые и организационные основы деятельности местных органов власти. Российская муниципальная реформа твердо ориентируется на демократические ценности, определённые Европейской хартией местного самоуправления. Основопологающими положениями базового закона о местном самоуправлении стали закрепление принципа муниципальной автономии и создание двухуровневой системы местного самоуправления.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. По сути, об этом же ранее говорилось и в п. 2 ст. 2 Закона 1995 г. о местном самоуправлении, в котором устанавливалось, что местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ.

Соответствующая основа конституционного строя закреплена в ст. 12 Конституции РФ, содержащей следующие положения: в России признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как указал Конституционный суд России в Определении от 2 ноября 2006 г. N 540-О¹², из конституционного положения, согласно которому местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти,

⁷ Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ - Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 15. Ст. 1695).

⁸ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 172.

⁹ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. — М.: Прогресс, 1992. — 554 с.

¹⁰ А. Назимов, "Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста" (Яросл., 1881).

¹¹ Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна. Философия и общество. Выпуск №3(51)/2008.

¹² ВКС РФ. 2007. N 2.

и из положений ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции РФ следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - России и субъектов РФ.

Российская модель местного самоуправления приобрела свои уникальные черты, среди которых - целостная система государственной поддержки местного самоуправления. Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится включение муниципального сообщества в процесс формирования органов государственной власти. У российского местного самоуправления есть немало проблем. Прежде всего, это касается определения компетенции местного самоуправления. Реформа предполагала четкое разграничение полномочий и ответственности между уровнями публичной власти, однако эта задача не была решена в полном объеме.

Финансовая обеспеченность муниципалитетов не всегда соответствует растущему кругу обязанностей. На муниципальные органы подчас возлагаются несвойственные им функции, имеющие региональную или даже федеральную значимость. Нельзя не заметить, что налоговая и бюджетная политика в отношении муниципалитетов в основном носит выравнивающий, а не стимулирующий характер. Однако, приняты законы по укреплению доходной базы муниципалитетов. Приняты поправки в Налоговый кодекс РФ по отмене льгот по региональным и местным налогам. Принципиальная позиция государства заключается в том, что главным ориентиром при проведении финансовой политики должны стать принципы Европейской хартии о соразмерности финансовых средств полномочиям, предоставленным муниципальным органам.

Не может быть действенного местного самоуправления без профессиональных и компетентных кадров. Реформа местного самоуправления продолжается, набирая опыт, порождая широкие научные и общественные дискуссии. Демократии на государственном уровне не может быть без демократии местного уровня.

Все это актуализирует проблему изучения правовой регламентации общественных отношений в сфере местного самоуправления, что и составляет предмет муниципального права. Особую значимость проблемы связанные с осуществлением конституционного права населения на местное самоуправление приобретают в связи с необходимостью реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».¹³

Закон принят на смену двум основным законодательным актам, а именно: Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Закон 1995 г.

¹³ СЗ РФ 2003. № 40. Ст. 3822

о местном самоуправлении), который в соответствии с Конституцией РФ определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в России. Названный Закон, в свою очередь, принят на смену Закону РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации" (название в ред. Закона РФ от 22 октября 1992 г. N 3703-1, Закон 1991 г. о местном самоуправлении);

Можно выделить ряд направлений в реализации проблем местного самоуправления, которые можно реализовать с помощью муниципального права.¹⁴

- 1) Вовлечение муниципального сообщества в процесс принятия ключевых решений, касающихся развития местного самоуправления и страны в целом.
- 2) Взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в целях защиты интересов граждан Российской Федерации.
- 3) Содействие формированию правовых и иных условий для эффективного развития местного самоуправления в России, в том числе совершенствованию муниципального законодательства.
- 4) Выявление лучших практик муниципального управления, организация обучения и консультационно-методической поддержки органов местного самоуправления.
- 5) Повышение уровня профессионализма и социальной ответственности должностных и выборных лиц местного самоуправления через организацию системы общественной оценки их деятельности, формирования системы кадрового резерва и "кадрового лифта" в стране, участие в муниципальных выборах.
- 6) Поддержка социальных инициатив, развитие гражданской активности на местах.
- 7) Мониторинг развития системы местного самоуправления в Российской Федерации.

С учетом вышеперечисленного не удивительно, что реализация положений закона потребует на региональном и муниципальном уровнях проведения соответствующих реформ.

Таким образом, создание учебного курса «Муниципальное право Российской Федерации» выдержанного в духе современной муниципальной реформы имеет важное значение в системе профессиональной подготовки студента юридического факультета.

Учебный курс «Муниципальное право Российской Федерации» рассчитан на один семестр. Основными формами изучения данной дисциплины являются дискуссии, решения задач, контрольные работы, тестирование.

При разработке данного курса автор использовал как документальные, так и учебные и учебно-методические материалы. Настоящий курс состоит из

¹⁴ См.: Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Компетенция местного самоуправления. Тюмень: Тюменский госуниверситет, 2012. С. 121-124.

15 тем. Преподавание дистанционной дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации» построено в соответствии с программой одноименного учебного курса.

Муниципальное право в системе российского права занимает особое положение. Это определяется его комплексной природой, которая, в свою очередь, вызвана сложностью общественных отношений, являющихся предметом муниципального права. Двойственная природа местного самоуправления, сочетающего в себе государственное (публично-властное) и общественное (самоуправленческое) начала, еще более усложняет проблему. Государство не только позволяет населению и органам местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения, реализуя местный интерес, но и доверяет им (делегирует) часть собственных функций. При этом степень влияния государства на местное самоуправление носит подвижный характер. В связи с этим возникает вопрос о необходимости разграничения публично-властных и самоуправленческих институтов муниципального права. Действительная природа местного самоуправления состоит в том, что его можно считать одновременно и своеобразным "доверенным представителем" центральной власти на соответствующей территории, и формой народовластия, которая обеспечивает реализацию прав граждан на местное самоуправление, а местному населению - возможность превращения своей воли в публичную власть.¹⁵

Многие нормы и институты муниципального права имеют самостоятельное значение, собственную законодательную и нормативную базу, хотя истоки этих норм и институтов, точно так же как и истоки других отраслей права, находятся в сфере конституционного права, которое устанавливает общие принципы и основы местного самоуправления и муниципального права, обеспечивает возникновение, развитие и укрепление различных групп муниципальных общественных отношений. Комплексный характер муниципального права, о котором говорилось ранее, обуславливает то, что наряду с самостоятельным массивом муниципально-правовых норм значительное количество норм "делегировано" в эту отрасль из гражданского, административного, финансового, земельного, жилищного и других отраслей права и законодательства. Вместе с тем с учетом гражданского законодательства строится регулирование муниципальных общественных отношений. Благодаря ГК РФ (ст. 124) получило жизнь понятие "муниципальное образование". Аналогичным образом осуществляется взаимодействие муниципального права с другими отраслями права и законодательства - административным, финансовым, земельным, предпринимательским, экологическим и др. Практическая реализация правовых норм многих отраслей права в сфере местного самоуправления, в свою очередь, вызывает необходимость их обновления и совершенствования. Таким образом, развитие элементов правовой системы Российской Федерации становится объектом воздействия со стороны муниципального права. А появление соответствующего муниципального источника требует корректировки актов отраслевого

¹⁵ См.: Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации//Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие/под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 49.

законодательства. Примером может служить базовый закон муниципального права - Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Его принятие вызвало необходимость существенного изменения нормативной базы других отраслей, в частности бюджетного и налогового законодательства. Муниципальное право, как правовое образование не относится к числу основных отраслей права.¹⁶

2. ТЕМА 1.:Муниципальное право как комплексная отрасль права.

2.1.1.Понятие, предмет и метод муниципального права

Муниципальное право - это комплексная отрасль российского права, регулирующая все общественные отношения в сфере местного самоуправления, возникающие в связи как с его организацией и функционированием, так и с использованием муниципальной собственности.

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных делегированных государственных полномочий, территориальная организация и структура местного самоуправления, а также гарантии его осуществления.¹⁷

Если говорить конкретно об общественных отношениях, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления, то такие общественные отношения можно классифицировать как отношения, которые возникают при:

- реализации населением форм непосредственной демократии;
- формировании органов местного самоуправления;
- обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других вопросов местного значения;
- взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти;
- судебной защите прав органов местного самоуправления и гарантий местного самоуправления как такового;
- несении ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

2. Метод муниципального права, как и любой другой отрасли права направлен на осуществление воздействия одного субъекта права на другой. Исходя из того, что муниципальное право является комплексной отраслью права, оно заимствует методы, используемые в различных отраслях права. Так как,

¹⁶ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 г.С. 12

¹⁷ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С 13

местное самоуправление охватывает сферу публичного и частного права, то правовое регулирование основано на сочетании императивного и диспозитивного методов. Императивный метод правового регулирования основан на неравенстве участников правоотношений, а диспозитивный наоборот — равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения.

Местное самоуправление является преимущественно публично-правовым институтом, и поэтому чаще всего применяется императивный метод в сочетании с обязывающими и запрещающими способами регулирования. Так например, к обязывающему способу относится ч. 7 ст. 19 Закона о местном самоуправлении (2003) где записано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться предоставлением им субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации. К запрещающему способу можно отнести ст. 19 Закона о местном самоуправлении (2003) в соответствии с которой запрещается производить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме законов.

Диспозитивный метод правового регулирования, включающий в себя дозволяющий способ также широко используется в муниципальном праве. Так, согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка. Или согласно ч. 4 ст. 35 Закона о местном самоуправлении (2003 г.) «представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Императивный и диспозитивный методы дополняются методом гарантий. В ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

Изучая нормативные акты муниципального права можно сделать следующие выводы.

Преобладающим в муниципальном праве является метод публично-правового регулирования. Это выражается в том, что первоосновой муниципальных отношений становятся нормы, исходящие от государства и воплощающиеся в актах государственно-властного характера двух уровней - Российской Федерации и субъектов РФ.¹⁸

Во-вторых, для муниципально-правового регулирования характерен метод автономии в регулировании муниципальных отношений. Это связано с

¹⁸ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 15

нормотворческой деятельностью населения, должностных лиц и органов местного самоуправления. Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹⁹ гласит (ст. 7), что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ.

В-третьих, в муниципальном праве широко распространен такой метод регулирования, как определение статусов. Прежде всего, это характерно для местного самоуправления в целом: в развитие норм Конституции РФ природа и статус местного самоуправления определены в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в специальных главах о местном самоуправлении конституций, уставов субъектов РФ, в законах о местном самоуправлении субъектов РФ. Как отмечалось ранее определяется в его уставе статус конкретного муниципального образования.²⁰

В-четвертых, применительно к муниципально-правовому регулированию используется такой же метод, как и в наиболее близком ему конституционном праве, - метод комплексного сочетания материального и процессуального начал.

В-пятых, в муниципальном праве используются все общеизвестные группы нормативных правил - дозволения, предписания, запреты, требования императивные, в реализации которых нет особой свободы выбора, и диспозитивные, когда у субъекта правоотношения есть определенные варианты действий, особенно широко применяется, прежде всего на федеральном уровне, метод закрепления гарантий местного самоуправления.²¹

В-шестых, особенностью метода в муниципальном праве следует назвать и установление свойственного этой отрасли вида ответственности - муниципально-правовой ответственности. С одной стороны, это установленная Федеральным законом 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"²² так называемая позитивная ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством, ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных

¹⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003...8 октября 2003) Федеральный закон от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N35, ст. 3506)

²⁰ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009. С. 16

²¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12-14.

²² Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003...8 октября 2003) Федеральный закон от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N35, ст. 3506)

лиц местного самоуправления перед населением. С другой стороны, это муниципально-правовая) ответственность субъектов муниципально-правовых отношений за совершаемые ими действия, вызывающая соответствующие санкции (ее принято называть негативной ответственностью).²³

2.1. 2. Муниципально-правовые нормы

Муниципально-правовые нормы — это правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Вместе с тем нормы муниципального права характеризуются определенной спецификой, связанной с обособленностью органов местного самоуправления от органов государственной власти, а так же с тем, что органы местного самоуправления и население муниципального образования наделены нормотворческими полномочиями.

Особенность норм муниципального права состоит в том, что для многих из них характерна принадлежность одновременно и к другим отраслям прав. Так, например, нормы закрепляющие финансовые основы местного самоуправления, являются нормами как муниципального, так и финансового права.

В муниципальном праве Российской Федерации применяется следующая классификация правовых норм.

Источниками муниципального права являются, прежде всего нормативные правовые акты; они могут быть трех уровней: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные федеральные источники; конституции, уставы субъектов РФ, законы и иные источники права субъектов РФ; муниципальные нормативные правовые акты.

В Конституции РФ в 19 статьях так или иначе упоминается местное самоуправление или органы местного самоуправления, они находятся в гл. 1 "Основы конституционного строя" (ч. 2 ст. 3; ч. 2 ст. 8; ч. 2 ст. 9; ст. 12; ч. 2 ст. 15), гл. 2 "Права и свободы человека и гражданина" (ст. 18; ч. 2 ст. 24; ч. 2 ст. 32; ст. 33; ч. 2 и 3 ст. 40; ч. 1 и 2 ст. 41; ч. 2 и 3 ст. 43; ч. 2 ст. 46), гл. 3 "Федеративное устройство" (ч. 2 ст. 68; п. "н" ч. 1 ст. 72) и гл. 8 "Местное самоуправление" (ст. 130-133). Конституция РФ закрепляет политико-правовую природу местного самоуправления, основные принципы его организации и деятельности, гарантии прав местного самоуправления, основные институты муниципально-правового значения, основные права граждан, реализуемые в том числе в сфере местного самоуправления.

Важной частью нормативной правовой системы Российской Федерации являются федеральные конституционные законы. Наиболее распространенным федеральным источником права выступают федеральные законы

В качестве одного из основных источников муниципального права является ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

В качестве непосредственно предмета регулирования этого Закона в его преамбуле названы две составляющие: во-первых, установление общих

²³ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 18

правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в России, и, во-вторых, определение государственных гарантий осуществления местного самоуправления в России. При этом указано, что комментируемый Закон регламентирует данные вопросы в соответствии с Конституцией РФ.²⁴

В целях совершенствования регулирования общих принципов организации местного самоуправления в России в Закон неоднократно вносились изменения. В частности, это: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 53-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"²⁵

Федеральный закон от 12 августа 2004 г. N 99-ФЗ "О внесении изменений в статью 82 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и в статью 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"²⁶ Общее количество Федеральных законов, которые внесли изменения в содержание ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляет более семидесяти!

Источниками муниципального права могут быть федеральные подзаконные акты - указы Президента РФ, акты палат Федерального Собрания РФ (таким источником в свое время являлось постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 10 июня 1994 г. "Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативно-правовых актах субъектов РФ"), постановления Правительства РФ (например, принимаемые в порядке реализации законов о федеральном бюджете, соответствующих президентских указов в области государственной поддержки местного самоуправления). Определенное значение в качестве источников имеют отдельные нормативные правовые акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти.²⁷

1. По объекту правового регулирования различают:

- нормы определяющие местное самоуправление в системе народовластия (ст. 12 Конституции РФ, провозглашающая самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий);
- нормы, закрепляющие территориальные, финансово-экономические и правовые основы местного самоуправления (ч. 3 ст. 51 Закона о местном самоуправлении РФ (2003), гарантирующая поступление в местные бюджеты доходов от использования и приватизации муниципального имущества);
- нормы, устанавливающие организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, формирование и статус органов местного самоуправления, муниципальная служба);

²⁴ См.: Борисов А.Н. Комментарий(постатейный) к Федеральному Закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

²⁵ СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2484.

²⁶ СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 3368.

²⁷ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 19

• нормы, закрепляющие вопросы местного значения муниципальных образований (ст. 14—16 Закона о местном самоуправлении (2003 г.); нормы, устанавливающие гарантии местного самоуправления.

2. По территории действия выделяются нормы:

- действующие на всей территории Российской Федерации;
- действующие на территории субъекта РФ;
- действующие в границах конкретного муниципального образования.

3. По характеру содержащихся в нормах предписаний они подразделяются на:

- управомочивающие (ч. 1 ст. 26 Закона о местном самоуправлении РФ (2003 г.) гласит, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления);
- обязывающие (ч. 2 ст. 26 возлагает обязанность на органы и должностные лица дать ответ по существу обращений граждан в течении одного месяца);
- запрещающие (в силу ч. 2 ст. 10 Закона о местном самоуправлении (2003 г.) ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления).

4. По степени определенности содержащихся предписаний различают нормы:

- императивные (ч. 5 ст. 15 Закона о местном самоуправлении (2003 г.) закрепляет единственно возможный порядок принятия решений представительным органом местного самоуправления — коллегиальный);
- диспозитивные (согласно ч. 4 ст. 15 Закона о местном самоуправлении (2003 г.) органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, в праве заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий).

5. По предназначению в механизме правового регулирования выделяют нормы:

- материальные (закрепляют права, обязанности, полномочия субъектов муниципальных правоотношений);
- процессуальные (регламентируют процедуру реализации материальных норм).

2.1.3. Система муниципального права

В учебной литературе система муниципального права определяется как "объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений"²⁸. Система муниципального права позволяет раскрыть внутреннюю логику муниципально-правового регулирования, указывает на последовательность, очередность закрепления того или иного круга, сферы муниципальных отношений с учетом их значимости и относительной обособленности.²⁹

Муниципальное право имеет свою систему, состоящую из комплексы однородных норм, которые регулируют определенные группы однородных общественных отношений, т. е. из совокупности правовых институтов,

²⁸См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 33.

²⁹ См.: Муниципальное право Российской Федерации/под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 23.

В. И. Фадеев определяет систему муниципального права как «объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений».³⁰

Можно выделить структурные части системы система муниципального права:

1. местное самоуправление в системе народовластия;
2. основы местного самоуправления: территориальные, организационные и финансово-экономические;
3. предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
4. гарантии местного самоуправления;
5. ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Под системой муниципального права понимается объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты.

Нередко за основу системы муниципального права и выделения муниципально-правовых институтов берется структура Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В основе системы муниципального права как отрасли права - его деление на муниципально-правовые институты. Их образуют близкие по объекту и характеру правового регулирования нормы. Система институтов муниципального права носит сложный, недостаточно упорядоченный характер. Сама природа самоуправленческих (муниципальных) отношений свидетельствует о возможности их отнесения не только к институтам муниципального права. В связи с этим представляется обоснованным характеризовать систему муниципального права как объединяющую наиболее близкие институты в своеобразные комплексы - группы институтов, а не просто как перечень институтов (они тем более носят во многом "пограничный", взаимопроникающий характер).³¹

Очень четкую структуру таких «пограничных» институтов предложили авторы учебника «Муниципальное право России» под редакцией С.А. Авакьяна.³²

Правовые институты, в зависимости от их специфики относятся или к Общей или Особенной части муниципального права.

В качестве основных критериев предлагаются следующие: «Общая часть объединяет совокупность предписаний, распространяющих свое действие на все муниципальное образование. Ее составляют нормы, закрепляющие территориальные основы местного самоуправления, определяющие отношения муниципальных образований с другими субъектами права, а также нормы-принципы, нормы-дефиниции... Особенная часть муниципального права включает нормативные предписания о компетенции органов местного самоуправления, должностных лиц муниципального уровня, о процедурах их

³⁰ См.: Система муниципального права. http://uccheba.legko.ru/lections/viewlection/pravovedenie/munitsipalnoe_pravo/sistema_munitsipalnogo_prava

³¹ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 23

³² Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 23-24.

деятельности, о статусе и порядке деятельности иных субъектов местного самоуправления».

В муниципальном праве можно еще выделить Специальную часть. К Специальной части относятся правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие особенности организации местного самоуправления в отдельных регионах, на определенных территориях.

Система научной дисциплины муниципального права включает в себя следующие разделы:

1. Введение в муниципальное право, раскрывающее понятие муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, его предмет и источники, историко-теоретические основы местного самоуправления.
2. Понятие, основные принципы местного самоуправления, формы непосредственной демократии, органы местного самоуправления.
3. Основы местного самоуправления, включающие правовые, территориальные и финансово-экономические основы.
4. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению, включающие: понятие и формы реализации полномочий органов местного самоуправления, а также конкретные полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.
5. Гарантии местного самоуправления, включающие: систему гарантий; гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебную и иные правовые формы защиты местного самоуправления.
6. Контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.
7. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. В этом разделе изучаются: виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.³³

Муниципальное право в системе российского права занимает особое положение. Это определяется его комплексной природой, которая, в свою очередь, вызвана сложностью общественных отношений, являющихся предметом муниципального права. Как отмечает К.Ф. Шеремет, действительная природа местного самоуправления состоит в том, что его можно считать одновременно и своеобразным "доверенным представителем" центральной власти на соответствующей территории, и формой народовластия, которая обеспечивает реализацию прав граждан на местное самоуправление, а местному населению - возможность превращения своей воли в публичную власть³⁴.

³³ Батычко Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. http://www.aup.ru/books/m234/2_3.htm

³⁴ См.: Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 49.

2.1.4. Источники муниципального права.

Муниципальное право как комплексная отрасль права обладает своими источниками. Комплексный характер муниципального права, особый характер предмета регулирования и децентрализация регулирования предопределяют особенности источников, их природу и содержание.

Общая характеристика источников муниципального права

Источниками муниципального права являются прежде всего нормативные правовые акты; они могут быть трех уровней:

2. Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные федеральные источники;
3. конституции, уставы субъектов РФ, законы и иные источники права субъектов РФ;
4. муниципальные нормативные правовые акты.

В Основном законе России – Конституции РФ в 19 статьях так или иначе упоминается местное самоуправление или органы местного самоуправления, они находятся в гл. 1 "Основы конституционного строя" (ч. 2 ст. 3; ч. 2 ст. 8; ч. 2 ст. 9; ст. 12; ч. 2 ст. 15), гл. 2 "Права и свободы человека и гражданина" (ст. 18; ч. 2 ст. 24; ч. 2 ст. 32; ст. 33; ч. 2 и 3 ст. 40; ч. 1 и 2 ст. 41; ч. 2 и 3 ст. 43; ч. 2 ст. 46), гл. 3 "Федеративное устройство" (ч. 2 ст. 68; п. "н" ч. 1 ст. 72) и гл. 8 "Местное самоуправление" (ст. 130-133). Конституция РФ закрепляет политико-правовую природу местного самоуправления, основные принципы его организации и деятельности, гарантии прав местного самоуправления, основные институты муниципально-правового значения, основные права граждан, реализуемые в том числе в сфере местного самоуправления.

В России в соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления" отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В Российской Федерации местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя, может выступать в роли базы также и федеративных отношений.³⁵

Среди **федеральных конституционных законов** нет акта, который полностью был посвящен местному самоуправлению. Однако есть федеральные конституционные законы, которые имеют отдельные положения, связанные с местным самоуправлением. Например, такие нормы есть в Федеральных конституционных законах 2004 г. "О референдуме Российской Федерации", 2001 г. "О чрезвычайном положении", 2001 г. "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" и др.

Федеральные законы. Можно выделить две группы федеральных законов:

³⁵ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 18.

а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления (прежде всего это базовый Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также еще ряд законов той же целевой направленности - например, Федеральный закон 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации");

б) **федеральные законы и кодексы, регулирующие общественные отношения, касающиеся местного самоуправления** (Федеральный закон 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

Источниками муниципального права могут быть **федеральные подзаконные акты - указы Президента РФ, акты палат Федерального Собрания РФ, постановления Правительства РФ**. Определенное значение в качестве источников имеют отдельные нормативные правовые акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

Второй уровень источников муниципального права охватывает акты субъектов РФ. Нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации: конституции республик, уставы других субъектов Федерации, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, муниципальной службе, муниципальных выборах, местном референдуме и др. В эту группу входят акты высших должностных лиц субъектов (президентов, губернаторов и др.), постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Третий уровень источников муниципального права образуется муниципальными нормативными правовыми актами.

Государство допускает местное нормотворчество как часть нормативной базы местного самоуправления. Наличие муниципального нормотворчества обусловлено рядом факторов.

1. Во-первых, местное самоуправление как самоорганизованная система должно иметь свои нормативные акты, которыми и оформляется эта самоорганизация, причем главные из них имеют и учредительный характер (уставы муниципальных образований).

2. Во-вторых, государство может сознательно не регулировать своими актами некоторые общественные отношения, ограничиваться установлением их основ, а подробное регулирование передавать на муниципальный уровень.

3. В-третьих, муниципальное правотворчество обусловлено и наличием местных особенностей, которые могут быть отражены в нормативных актах конкретных муниципальных образований.

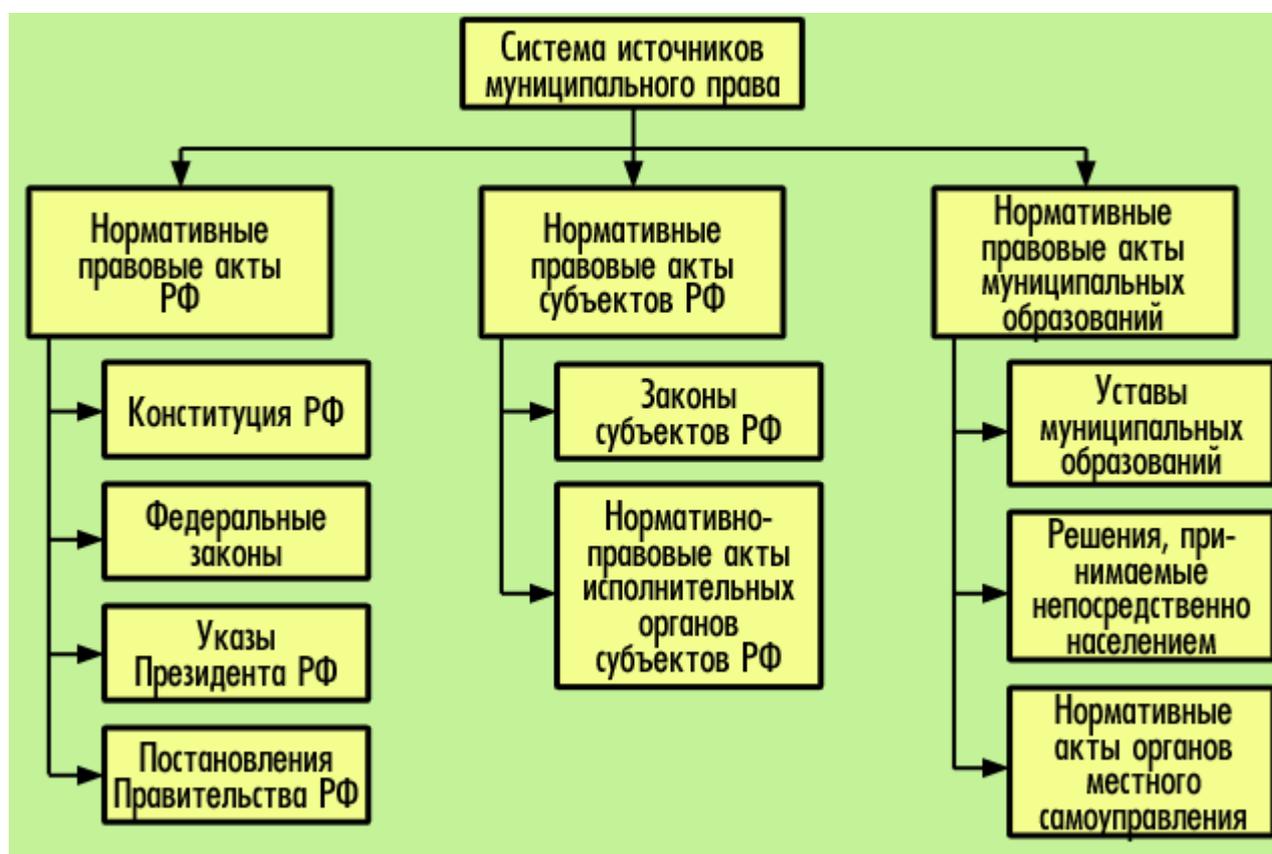
В систему **муниципальных правовых актов** входят: устав муниципального образования; нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования; нормативные правовые акты главы муниципального образования, постановления и

распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.³⁶

2. В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ Россия признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Важнейшим документом такого рода в области местного самоуправления является **Европейская хартия местного самоуправления**, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Принципы Хартии получили отражение в Конституции РФ и Федеральном законе 1995 г. Российская Федерация подписала Европейскую хартию местного самоуправления 28 февраля 1996 г., а ратифицировала 11 апреля 1998 г.³⁷

3. Источниками муниципального права могут быть **договоры** между органами местного самоуправления и органами государственной власти.



Источник: <http://5fan.ru/wievjob.php?id=18481>

³⁶ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 20

³⁷ См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления"/СЗ РФ. 1998. N 15. Ст. 1695

2.1.5. Предмет и методы муниципального права.

Муниципально-правовая наука представляет собой совокупность знаний о различных проявлениях местного самоуправления и муниципального права как отрасли права.

Наука муниципального права исследует принципы организации местного самоуправления, его правовую, экономическую, территориальные основы. **Предмет науки** – то, на что направлен научный поиск (вещи, институты, процессы, явления и др.). Предметом науки муниципального права являются вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по их решению, принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.³⁸ Предмет науки муниципального права - местное самоуправление как общественный, но прежде всего политико-правовой институт в его статике и динамике, в его внешних отношениях с иными институтами общества и в первую очередь с государством.³⁹

Одна из задач науки муниципального права: теоретическое осмысление накопленного опыта, идей и концепций. Это позволяет определить пути развития местного самоуправления, найти лучшее, выработать рекомендации, которые помогут избежать ошибок, отказаться от не оправдавших себя форм организации и деятельности местного самоуправления.

Одним из основных **объектов** науки муниципального права является местное самоуправление как важное связующее звено между государством и гражданским обществом.

Наука муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, при этом используются присущие всему правоведению общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологический), а также специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.

Содержание – само знание (взгляды, идеи, теории, представления, концепции).

Понятийно-категориальный аппарат – внутренняя форма научного знания. Материальные носители научного знания, такие, как книги, брошюры, рукописи, электронные тексты и т.п., составляют внешнюю форму научного знания и обычно именуется источниками науки.⁴⁰

Наука муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, при этом используются присущие всему правоведению общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологический), а также специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.

³⁸ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 25

³⁹Муниципальное право как наука и учебная дисциплина <http://www.pandia.ru/362366/>

⁴⁰ Муниципальное право как наука и учебная дисциплина <http://www.pandia.ru/362366/>

Можно добавить к уже названным методы научного познания, которыми наиболее часто пользуется наука муниципального права: исторический, социальный, сравнительный, системный и др. Активно изучается зарубежный опыт муниципального права. Наука муниципального права призвана искать удачные варианты зарубежного и исторического опыта. Таким образом, предметом науки муниципального права России являются: муниципальное право как комплексная отрасль права; комплекс общественных отношений в сфере местного самоуправления; исторический и международный опыт организации местного самоуправления.

Система науки муниципального права должна обеспечивать реализацию основных функций, свойственных в целом правовой науке: 1) познавательной; 2) практической; 3) прогностической.⁴¹

Методология науки – совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания. Ценностные основания исследований (или аксиология науки) – побудительные мотивы научных поисков, заставляющие ученых выбирать то или иное направление, тот или иной способ исследований. Часто это то, что может быть названо социальным заказом. Социальный заказ – прямо или косвенно выраженный призыв (запрос) органов власти, отдельных общественных групп, граждан на проведение исследований определенного рода, на обоснование или опровержение определенных социальных позиций. Социальный заказ – это и внутренние побудительные мотивы в познавательной сфере самих исследователей. **Аксиологический (ценностный)** подход выступает также в качестве метода исследований.

Предмет науки муниципального права - местное самоуправление как общественный, но прежде всего политико-правовой институт в его статике и динамике, в его внешних отношениях с иными институтами общества и в первую очередь с государством. Еще одна составная часть предмета науки – муниципальное право как отрасль права, совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения местного самоуправления. Муниципально-правовую науку интересует и то, как нормы муниципального права работают на практике, какова действенность соответствующих правоприменительных механизмов. Очевидно, что в исследовании современного отечественного муниципального права, закрепляемой им модели местного самоуправления не обойтись без анализа муниципальных, смежных с ними институтов, муниципальной практики других стран. Не обойтись и без анализа организационно-правовых форм местного самоуправления, ранее имевших место в российской истории.

Методология науки. Методология – относительно самостоятельная отрасль научного знания. Ее наработки зачастую адресованы не какой-то одной научной дисциплине, а многим или даже всем отраслям науки. Методология муниципального права зиждется на общеметодологических подходах, основным из которых является диалектический. Такой подход требует рассматривать местное самоуправление, его отдельные институты в контексте таких фундаментальных закономерностей, как единство и борьба

⁴¹ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 25

противоположностей, переход количественных изменений в качественные, отрицание отрицания. Скажем, в рамках названных закономерностей полезно рассмотреть последовательную смену российского земского самоуправления советской системой местной власти, а ее – сегодняшней моделью местного самоуправления.

Метод муниципального права, как и любой другой отрасли права направлен на осуществление воздействия одного субъекта права на другой. Императивный метод правового регулирования основан на неравенстве участников правоотношений, а диспозитивный наоборот — равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения.

В числе методов муниципально-правовой науки, раскрывающих диалектический подход, исторический, генетический, аксиологический, движения от абстрактного к конкретному, и наоборот.

Исторический метод ориентирует на исследование фактов прошлого. Без этого трудно понять современную организацию местного самоуправления, уяснить его основные тенденции. Генетический метод нацеливает на выявление первопричин того или иного института местного самоуправления, местного самоуправления в целом. Он помогает исследователям продвигаться вперед в поиске ответа на вопрос о причинах обособления в обществе местного самоуправления, предполагающий установление зависимостей между политико-правовой формой местного самоуправления и порождающими ее социально-экономическими, духовно-культурными, цивилизационными факторами. Генетический анализ в ряде случаев невозможен без опоры на исторические факты. Но они нужны ему как материал для выделения в их зачастую случайной череде действительных причинно-следственных зависимостей. Так, переход от коллегиальных исполкомов советской эпохи к единоличным главам местного самоуправления (позднее главам муниципальных образований) можно принять просто как исторический факт. В то же время важно понять, случаен или закономерен данный переход, и если закономерен, то чем он определяется, порождается.

Аксиологический (ценностный) метод настраивает на рассмотрение муниципальной практики с точки зрения тех или иных социальных ценностей. За ней, как и за любыми другими событиями общественно-политической практики, находятся чьи-либо потребности, интересы как базовые социальные ценности. Давайте задумаемся, чьи интересы сегодня в первую очередь обеспечивают широкие нормативные прерогативы местного самоуправления: местного населения или все же сообщества муниципальных чиновников? Ответ на этот вопрос невозможен без выявления действительных интересов разных групп местного населения, возможностей по осуществлению указанных интересов, соотношения названных интересов, возможностей с реальным поведением тех или иных субъектов.

Аксиологический метод заставляет обратить внимание и на цивилизационно-исторический контекст местного самоуправления в стране. Выдающийся русский историк В.О. Ключевский в качестве главного и определяющего факта русской истории называл колонизацию, т.е. постоянное движение русского государства вширь, освоение им все новых и новых

районов, вовлечение в русский мир новых народов, культур. Новейшая русская и российская история свидетельствует об уходе данного факта в прошлое. Распад Российской империи, видимо, подвел черту под эпохой поиска нами своего места в просторах Евразии. Распад СССР свидетельствует о начале нового этапа российской истории – решающем сближении народа с его наличным политико-географическим пространством. Колонизационная устремленность за национальные пределы более не отвечает потребностям российской жизни. Движение не вширь, а вглубь, по пути интенсивного освоения занятого пространства готово стать новым определяющим нашу историю фактом. На этом этапе развития общества и государства на первое место выходят задачи обустройства. Обустройство же будет эффективным, если будет происходить не сверху, а именно снизу, с человека, семьи, дома, улицы, поселения через регионы к государству в целом. Все сказанное свидетельствует об особой роли в общественном развитии местного самоуправления.

Метод движения от абстрактного к конкретному, и наоборот, помогает общее разделять на частности, а частности соединять в общие правила, установки, институты, модели. Это, например, движение от "муниципального образования вообще" к отдельным видам муниципальных образований, а от них – к конкретным муниципальным образованиям. Или от "муниципального образования вообще" к его отдельным признакам. Пример обратного движения – соединение территориальных, организационных, материально-финансовых, правовых составляющих жизни местных сообществ жителей в родовой конструкции местного самоуправления.

Муниципально-правовые исследования опираются также на более элементарные приемы: формально-логический, системно-структурный, функциональный, нормативно-интерпретационный, сравнительного правоведения и др.

Муниципально-правовые отношения с учетом их содержания можно подразделить на три группы:

1) отношения, связанные с организацией местного самоуправления (образование, объединение, преобразование муниципальных образований, утверждение символики муниципальных образований, определение структуры органов местного самоуправления);

2) отношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований (решение жителей муниципального образования непосредственно, либо через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов обеспечения социально-экономического развития муниципального образования);

3) отношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.⁴²

⁴² См.: Чихладзе, Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы : Часть 2 /Л. Т. Чихладзе. //Право и политика. -2006. - № 1. - С. 30 - 44

Источники науки муниципального права. В числе источников науки муниципального права нормативные, судебные, теоретические источники, социологические исследования, муниципальная практика.

Нормативные источники – это, прежде всего, Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции, уставы, иные законы субъектов Федерации, иные нормативные акты, в том числе уставы муниципальных образований, правовые акты органов местного самоуправления. К числу нормативных источников относится ранее действовавшее законодательство РФ, РСФСР, СССР, Российской империи. Определенный интерес представляет законодательство о местном самоуправлении других государств. Судебные источники – это, прежде всего, решения Конституционного Суда РФ. Ряд правовых позиций Конституционного Суда непосредственно связан с местным самоуправлением⁴³. Источниками науки являются также решения общих и арбитражных судов, особенно по вопросам защиты конституционных прав граждан, нормоконтроля. К теоретическим источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем местного самоуправления. Результаты социологических исследований помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности разных субъектов местного самоуправления, ее оценке гражданами, другими лицами. Этот вид источников является необходимым средством проверки теоретических выводов. Еще один источник – муниципальная практика. Анализ деятельности государственных, муниципальных органов, организаций, учреждений, иных субъектов муниципального права с помощью социологических исследований, иных приемов помогает выявить сильные и слабые места муниципальных институтов, направления их возможного совершенствования.

Теоретическими источниками муниципального права являются фундаментальные научные труды ученых-юристов и видных деятелей земского движения дореволюционной России, изучавших опыт организации земского и городского самоуправления. В первую очередь можно отметить такие работы, как «Государственное и общественное управление и самоуправление и судебная власть» В.П. Безобразова (1882), «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» А.И. Васильчикова (1869—1877), «История местного самоуправления в России» А.Д. Градовского (1899), «Самоуправление», Н.И. Лазаревского (1902). Изучением проблем местного самоуправления занимались также Л.А. Велихов, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др.

Однако в дореволюционной России не произошло выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права или научную дисциплину. Проблемы муниципальных отношений изучались в основном в рамках государственного или административного права.

В советское время местное самоуправление было фактически ликвидировано и заменено системой местных советов, которые являлись

⁴³ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. М., 2000; Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / Под ред. Т.Г. Морщаковой. Т. 1. М., 2003.

местными органами государственной власти. Однако не следует полностью отбрасывать изучение опыта функционирования этой системы, который получил отражение в юридической науке в период советского строительства. Среди видных теоретиков можно назвать таких ученых, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, Ю.М. Козлов, Е.И. Козлова, А.Я. Слива, Ю.А. Тихомиров, К.Ф. Шерemet.

В настоящее время многие из них продолжают свои исследования в данной сфере и являются видными представителями в области муниципального права. В последние годы проблемы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации активно изучали также Н.С. Бондарь, И.В. Выдрин, А.И. Коваленко, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, Н.А. Писарев, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, В.С. Четвериков и др.

Система науки муниципального права. Муниципально-правовое знание определенным образом выстраивается. Системность местного самоуправления как главного предмета анализа задает системность и муниципально-правового знания. В системе муниципального права как науки выделяются ряд блоков. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют, например, введение в муниципальное право; местное самоуправление в системе народовластия; основы местного самоуправления; предметы ведения и полномочия местного самоуправления; гарантии местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления⁴⁴

Возможны и другие подходы. Муниципально-правовое знание подразделяется на: 1) теоретико-практические исследования местного самоуправления, его отдельных элементов, средств его правового регулирования; 2) науковедческие исследования, имеющие предметом само муниципально-правовое знание.

В рамках первого направления реально выделить следующие крупные блоки: а) история местного самоуправления; б) местное самоуправление в зарубежных странах; в) местное самоуправление в обществе, системе социального управления, в том числе системе народовластия; г) территориальные и компетенционные основы местного самоуправления; д) общественно-публичное самоуправление граждан, включая муниципальные выборы, референдумы; е) статус, организация деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления; ж) муниципальное правотворчество; з) муниципальная служба; и) финансово-экономические основы местного самоуправления; к) гарантии местного самоуправления.

В рамках второго направления проводятся исследования предмета, метода, системы муниципально-правовой науки, совершенствуется ее понятийно-категориальный аппарат, ценностно-методологический инструментарий. Очевидно, что конкретные муниципально-правовые исследования не обязательно укладываются в рамки перечисленных направлений, блоков, вопросов. Зачастую они охватывают ряд из них или даже

⁴⁴ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 38, 39.

выходят за пределы муниципального права, нося междисциплинарный характер.

Муниципальное право как учебная дисциплина. В этом качестве муниципальное право представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых. Если наука муниципального права охватывает всю совокупность муниципально-правовых знаний, то учебная дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления. Система муниципального права как учебной дисциплины совпадает с системой теоретико-практических исследований местного самоуправления. При этом, конечно, науковедческие вопросы, проблемы муниципального права в учебной дисциплине представлены предельно сжато.

Значение местного самоуправления в современном общественно-политическом устройстве Российской Федерации, те надежды, которые связывают с ним, развитие демократии, укрепление государственности, совершенствование и повышение эффективности управления определяют необходимость всестороннего научного осмысления всего спектра вопросов, связанных с муниципальным правом, регулирующим эту сферу общественных отношений.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления. Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки:

- учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях;
- учебная дисциплина не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями;
- наука всегда обладает свойством проблемности, учебная дисциплина такого свойства иметь не может;
- источником науки являются научные статьи, монографии, диссертационные исследования, источником учебной дисциплины — учебники и учебные пособия.

В рамках данной учебной дисциплины изучаются как наиболее значимые нормы муниципального права, так и важнейшие теоретические положения, выработанные наукой.

Предметом науки муниципального права является новая, находящаяся в стадии развития комплексная отрасль российского права - муниципальное право. Тесная связь муниципального права как отрасли права с одноименной научной дисциплиной естественна. Наука муниципального права является составной частью российского государствоведения, в центре ее внимания находятся проблемы, связанные со всесторонним изучением отрасли муниципального права, муниципально-правовых норм и институтов муниципального права как правовой отрасли. Комплексный характер муниципального права определяет ее связь с идеями и теориями соответствующих родственных отраслей права.

В центре внимания муниципально-правовых научных исследований находятся проблемы природы местного самоуправления как одной из форм публичной власти, его места в общей системе публичной власти. Наука муниципального права исследует принципы организации местного самоуправления, его правовую, экономическую, территориальные основы. Предметом науки муниципального права являются вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по их решению, принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.

Если муниципальное право для современной России является новой отраслью права, то само по себе местное самоуправление как явление общественно-государственной жизни имеет многовековую историю. В мире есть богатый опыт реализации различных вариантов организации местного самоуправления и управления. Естественно, что самоуправленческие традиции в той или иной степени были и остаются предметом внимания российского и зарубежного государственоведения. Поэтому к предмету муниципального права как науки относятся и исторический аспект развития самоуправления в его сословном и земском вариантах, организация на местах публичной власти в советский период, так же как и ее эволюция в постсоветский период отечественной истории, когда, несмотря на краткость времени, местное самоуправление пережило и переживает различные процессы реформирования. Отсюда очевидна еще одна задача науки муниципального права: беспристрастное теоретическое осмысление накопленного опыта, идей и концепций позволяет определить наиболее приемлемые и соответствующие традициям российской государственности пути развития местного самоуправления, дать ему объективные оценки, найти лучшее, выработать рекомендации, которые помогут избежать ошибок, отказаться от не оправдавших себя форм организации и деятельности местного самоуправления.

Содержание – само знание (взгляды, идеи, теории, представления, концепции).

Понятийно-категориальный аппарат – внутренняя форма научного знания. Материальные носители научного знания, такие, как книги, брошюры, рукописи, электронные тексты и т.п., составляют внешнюю форму научного знания и обычно именуется источниками науки.⁴⁵

Наука муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, при этом используются присущие всему правоведению общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологический), а также специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.

Можно добавить к уже названным методы научного познания, которыми наиболее часто пользуется наука муниципального права: исторический, социальный, сравнительный, системный и др. Активно изучается зарубежный опыт муниципального права. Наука муниципального права призвана искать удачные варианты зарубежного и исторического опыта. Таким образом, предметом науки муниципального права России являются: муниципальное

⁴⁵ Муниципальное право как наука и учебная дисциплина <http://www.pandia.ru/362366/>

право как комплексная отрасль права; комплекс общественных отношений в сфере местного самоуправления; исторический и международный опыт организации местного самоуправления.

Система науки муниципального права должна обеспечивать реализацию основных функций, свойственных в целом правовой науке: 1) познавательной; 2) практической; 3) прогностической.⁴⁶

Источниками муниципального права являются: нормативно-правовые акты, практика муниципальной деятельности; опыт исторического развития.⁴⁷

Термин «муниципальное право» используется, для обозначения отрасли права, науки и учебной дисциплины.⁴⁸

Местное самоуправление является предметом изучения многих отраслей науки: истории, философии, социологии, политологии, экономической науки и т.д. Такой многоаспектный подход требует в допустимой мере осмысления этого предмета как единого целого. В основе муниципально-правовой науки находится ее сложный социально-правовой характер. Основным объектом исследования требует особого подхода в изучении, так как связан не только с общественными отношениями в сфере местного самоуправления, субъектами которых являются органы муниципальных образований и государства, но и широкий спектр отношений с участием муниципальных органов и многочисленных элементов гражданского общества. Значимым объектом науки муниципального права является местное самоуправление как важное связующее звено между государством и гражданским обществом.

В муниципально-правовой науке используется широкий спектр методов научного познания: исторический, статистический, социальный, сравнительный, системный и др.

Особое место в российской науке муниципального права имеет изучение зарубежного муниципального опыта. Надо признать, что исторический опыт развития местного самоуправления в нашей стране в определенной степени связан с заимствованием и переносом на российскую почву различных зарубежных муниципально-правовых институтов, что не всегда обеспечивало позитивное развитие. В современной России проблема целесообразности использования тех или иных зарубежных форм организации местного самоуправления также является весьма острой. Наука муниципального права призвана содействовать выбору наиболее удачных вариантов.

Одной из важнейших задач науки муниципального права является ее объединительная функция. Сущностное значение местного самоуправления не ограничивается вопросами организации территориального (местного) самоуправления. Его роль значительно шире. В Российской Федерации местное самоуправление является основой государственности, мощным элементом, укрепляющим и развивающим ее федеративную основу.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что наука муниципального права - это система научных знаний, идей, концепций, в основе которых находятся исторические, международные и современные

⁴⁶ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 25

⁴⁷ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М., 2008. С. 76.

⁴⁸ См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М.:Юрист, 2005. С. 10

отечественные представления о закономерностях становления и развития местного самоуправления, а также самого муниципального права.

Таким образом, предметом науки муниципального права России являются:

- * муниципальное право как комплексная отрасль права;
- * комплекс общественных отношений в сфере местного самоуправления (муниципально-правовых отношений);
- * организация непосредственного осуществления местного самоуправления населением и деятельности органов местного самоуправления;
- * государственная политика по обеспечению реализации гражданами (населением) права на местное самоуправление;
- * исторический аспект российского опыта местного самоуправления (и местного управления);
- * международный (зарубежный) опыт организации местного самоуправления.

В основу системы науки муниципального права положена структура муниципального права как отрасли права. Однако следует иметь в виду, что предмет науки значительно шире, нежели количество элементов, входящих в систему муниципального права как отрасли права. Система науки муниципального права своей целью предполагает такую очередность изучения проблем, которая основана на логически определенной последовательности обобщения и усвоения всего многообразия отдельных сторон местного самоуправления как единого целого. Если отрасль состоит из актов и норм, строго направленных на регулирование общественных отношений, а соответствующие концепции и подходы надо искать в содержании этих актов и норм, то наука муниципального права специально занимается анализом различных теорий, кроме того, дает характеристику актам и нормам, много внимания уделяет эффективности муниципальных конструкций и их правового оформления, реальной практике местного самоуправления и т.д.

Следовательно, система науки муниципального права должна обеспечивать реализацию основных функций, свойственных в целом правовой науке: 1) познавательной; 2) практической; 3) прогностической.

Источники муниципального права как научного направления представляют собой носители информации, которые могут быть разделены на группы.

Во-первых, это нормативно-правовые акты, являющиеся источниками муниципального права как отрасли права.

Во-вторых, это практика муниципальной деятельности, включающая в себя как правоприменение, так и сопутствующие явления. Практика является носителем важнейшей информации, обращение к ней предполагает охват всего диапазона проблем муниципального строительства, определение его особо значимых сторон.

В-третьих, наука муниципального права, как всякая наука, не может изучать свой предмет в отрыве от исторического развития. Глобальные преобразования, имевшие место в жизни нашего Отечества: сначала введение начал местного самоуправления, последующее отрицание опыта местного самоуправления в период предыдущих социально-экономических формаций, затем обращение вновь к институтам местного самоуправления, - ставят перед

российской наукой муниципального права особо важную задачу поиска научной связи между различными историческими периодами. Для современных исследователей теоретической базы и правоприменительной практики в равной степени полезны и востребованы опыты организации земского местного самоуправления (на всех его этапах), реформ Временного правительства, организации власти на местах в советский период. Современная модель местного самоуправления во многом предопределена как реформенными преобразованиями Советов начала последнего десятилетия XX в., так и отдельными предшествующими этапами их развития, особенно в 1920-е гг. В то же время развитие местного самоуправления обуславливается особенностями политической и правовой культуры россиян, в основе которой лежат общинный идеал, преобладание коллективных форм собственности, сильная государственная идея.

В-четвертых, наука муниципального права обстоятельно изучает богатство научной мысли, теорий, концепций, относящихся как в целом к сущности, состоянию и развитию местного самоуправления, так и к конкретным муниципально-правовым институтам. Не следует забывать о том, что само появление местного самоуправления как способа организации публичного управления в значительной мере обязано в исторической ретроспективе именно научной мысли. Модели местного самоуправления, прежде чем стать содержанием нормативных актов, зачастую проходят научную апробацию и обычно лишь в этом случае дают последующий эффект. А поспешно включенные в законы новации далеко не всегда оправдывают себя в перспективе. Сказанное относится и к российской действительности. Участие крупных исследователей в формировании современной научной концепции местного самоуправления призвано способствовать его эффективному развитию. Соответственно многие глубокие исследования становятся своеобразным национальным богатством и источниками науки муниципального права России⁴⁹.

Вопросы для самопроверки

1. Раскройте предмет муниципального права.
2. Назовите и охарактеризуйте субъекты муниципально-правовых отношений.
3. Почему муниципальное право называют комплексной отраслью права.
4. Дайте характеристику источникам муниципального права.
5. Назовите уровни правового регулирования местного самоуправления.
6. Является ли муниципальное право публичной отраслью права? Аргументируйте Ваш ответ.

Литература по теме

1. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. — М., 2005.
2. Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 14.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2006.

⁴⁹ См.: Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 73.

4. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
5. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. — М., 2005.
6. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. — М., 2003.
7. Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения. — Омск, 2001.
8. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. — М., 1993.
9. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
10. Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 1994.

3. ТЕМА 2. Основные теории местного самоуправления

3.2.1. Теория свободной общины.

Идейным источником местного самоуправления является учение о естественном праве, которое со времен античности является важной философско-идеологическим течением. Эволюционируя от наивных представлений к фундаментальной системе научно обоснованных взглядов и правовых принципов, естественное право имело существенное влияние на идею местного самоуправления. Суть теории естественного права имеет выражение в представлениях о справедливых воплощенные в общечеловеческих принципах свободы и равенства. Признание категорий справедливости, свободы и равенства национальными законодательствами разных стран, нормами международного права позволило легализовать всеобщее избирательное право, возможности граждан принимать участие в управлении местными делами и решать их.⁵⁰

Теорий местного самоуправления в первую очередь решают проблемы взаимоотношения местного самоуправления с государством. Почти два столетия решаются эти проблемы, но спор не утратил актуальности. Специалисты хотят привязать ту или иную теорию к современности. Особый интерес представляет сравнительная характеристика теорий местного самоуправления.

Теория свободной общины была первой теоретической концепцией, объясняющей сущность местного самоуправления. Основоположниками данной теории были Гербер, Арене, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер.

В ней получил развитие исторический опыт городского самоуправления феодальной Европы. В ее основе лежало "естественное право" общин на самоуправление. Полноценная европейская городская община сложилась в XII-XIII столетиях. Хотя формы управления европейскими городами были различны, между ними имелось много общего. Многие города управлялись народными собраниями всех граждан, чье согласие было необходимо для избрания должностных лиц и принятия городских законов. Уже в этот период

⁵⁰ Погорилко П.Ф. Муниципальное право Украины http://uchebnikonline.ru/pravo/munitsipalne_pravo_ukrayini_-_pogorilko

наблюдалась сильная тенденция к замене народного собрания управляющей коллегией - советом. В системе светского права наряду с другими ветвями выделялось городское право.⁵¹

В понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; признание общин как субъектов принадлежащих им прав, а должностных лиц общинного управления, по сути органами не государства, а общины. Исходя из этого, создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным.

В данной теории особый упор сделан на общность людей, живущих на соответствующей территории, а также на то, чтобы каждый человек воспринимал себя как часть сообщества, основой которого являются не только совместность проживания и интересов, но и духовная близость людей (укрепляемая зачастую и религиозным единством). Названная теория местного самоуправления представляет интерес и в наши дни. В ней можно видеть отправные начала современного принципа неотчуждаемости права общины на местное самоуправление. Понятие естественной общины позволяет сегодня при решении проблем территориальных основ местного самоуправления дифференцировать самоуправляющиеся территориальные образования на сельские и городские общины и "иные территории", их создание служит целям рационализации осуществления публичной власти, деконцентрации государственного управления.⁵²

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- разделение дел, которыми ведает община, на собственные и препорученные ей государством;
- местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;
- невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Н.И. Лазаревский, характеризуя рассматриваемую теорию, отмечал: «Община, действительно, исторически была старше государства. Опираясь на этот исторический факт, можно было говорить об общине как естественном, в силу вещей необходимом, союзе, который создан не государством и который поэтому является для государства неприкосновенным»⁵³. Он же отмечал: «Контроль народного представительства над управлением, вообще имеющий вид несколько случайный, а иногда и носящий характер косвенного воздействия, при осуществлении финансовых прав народного

⁵¹ См.: Берманн Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 336-337.

⁵² См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009. С. 39

⁵³ См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. — М., 1995.

представительства приобретает характер чего-то юридически вполне оформленного и регулярного»⁵⁴.

3.2.2. Общественная теория

На смену теории свободной общины пришла общественная теория местного самоуправления. Ее представителями в Европе были: А. Гербер, Д. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер; в России: А. И. Васильчиков и В. Н. Лешков. Сущность общественной теории заключается в признании права населения (общины) на самостоятельное заведование местными делами (самоуправление). Считается, что это право присуще общине изначально, неотъемлемо и независимо от воли государственной власти.⁵⁵

Дореволюционный российский государствовед Н.М. Коркунов так определял содержание этой теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами»⁵⁶

А.И. Васильчиков определял местное самоуправление в своей общественно-хозяйственной теории как политики, имеющей особую цель и особую сферу деятельности⁵⁷.

Сторонники «общественной» теории неоднократно предпринимали попытки составить список дел, подведомственных органам местного самоуправления, которые по существу отличались бы от дел государственного управления. Однако, как справедливо отмечают некоторые авторы, на практике «оказалось, довольно сложно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противостоять делам государственным»⁵⁸

Вторым направлением общественной теории самоуправления является так называемая хозяйственная теория, ставшая развитием теории (естественной) общины. Среди ее пропагандистов были Р. Моль и А. Васильчиков. Сторонники этой теории делали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на реализацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что местное самоуправление чуждо политике, но имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности.⁵⁹

Существенным недостатком общественно-хозяйственной теории было и то, что невозможно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела

⁵⁴ См.: Лазаревский. Н.И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений. 1905 г. http://dugward.ru/library/xxvek/lazarevskiy_narodn_pred.html

⁵⁵ См.: Подсумкова А. А. Муниципальное управление: словарь-справочник. – Саратов, 2008. – С. 32.

⁵⁶ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 489.

⁵⁷ См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872. С. 147.

⁵⁸ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристь, 2006. С. 32

⁵⁹ См.: История развития местного самоуправления. <http://www.webarhimed.ru/page-250.html>

государственные, порученные для исполнения общинам. На это же обстоятельство более 100 лет назад обращал внимание Н.И. Лазаревский.⁶⁰

А.И. Васильчиков выступал за жесткое разграничение компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти⁶¹.

Попытки реализации на практике «общественной» и «хозяйственной» теории в России, длились несколько десятилетий. Разработчики земской и городской реформ находились под сильным влиянием (в германском варианте) общественной или (в российском варианте) хозяйственной теорий самоуправления. В 1864 г. важнейшие аспекты данных концепций нашли практическую реализацию в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях»⁶².

Земские учреждения признавались учреждениями не государственными, а общественными, существующими для реализации своих особых хозяйственных задач.

3. 2.3. Государственная теория

Пришедшая на смену общественно-хозяйственной теории государственная теория самоуправления существенно изменила подход к определению отношений: "община - государство".

Согласно этой теории местное самоуправление рассматривается как форма распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями. Центр не в состоянии осуществлять управление обширной страной, ни перед кем не несет ответственности, может игнорировать различия в местных условиях, быть консервативным в своих идеях, приемах власти, не справляться с большим объемом властных функций и т.д. Отсюда возникает необходимость в определенной автономии мест. Соответственно это поставило проблему разграничения полномочий между центральными и местными органами власти.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и из положений ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции РФ следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - России и субъектов РФ. Основоположники этой теории Рудольф фон Гнейст⁶³ и Лоренц фон Штейн⁶⁴ "видели в

⁶⁰ См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 12.

⁶¹ См.: Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: учебник. М., 2007. С. 12-15.

⁶² См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. — М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2006

⁶³ Рудольф фон Гнейст Был депутатом прусской палаты и рейхстага. Он был членом городского совета (1845—1849 и 1858—1875). Гнейст с 1867 был одним из руководителей Национал-либеральной партии. Он высказывался за расширение в Пруссии правового государства и независимой судебной системы. Он известен сегодня в первую очередь как ведущий сторонник независимой и автономной административной юрисдикции. Универсальная энциклопедия. <http://omop.su/1466070.html>

самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления"⁶⁵. Местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками (если это было бы так, вместо местного самоуправления налицо имелось бы административное управление), а при помощи местных жителей и посредством их самоорганизации⁶⁶.

Следовательно, можно выделить характерные черты этой теории:

государство передает задачи местного управления органам, формируемым местным сообществом;

органы местного самоуправления находятся под контролем местного сообщества, а одновременно и под надзором государства, хотя прямого руководства местным самоуправлением со стороны государственных органов нет;

органы местного самоуправления, в отличие от государственных, не являются выразителями исключительно государственной воли, они имеют собственные особые интересы, которые могут не совпадать с интересами государства.

Государственная теория местного самоуправления не была едина. Она разделялась на политическое направление (Гнейст) и юридическое направление (Штейн).

Необходимым условием самоуправления Гнейст считал наличие выборных, безвозмездных почетных должностей. Экономическую независимость от правительства он связывал с самостоятельностью местного самоуправления в повседневной деятельности. Эта точка зрения критиковалась многими современниками и не имела широкого распространения.

Штейн и его преемники, представляя юридическое направление государственной теории местного самоуправления, исходили из особого правового положения самоуправляющегося местного сообщества, являющегося юридическим лицом - корпорацией публичного права. Это направление государственной теории нашло значительное количество последователей в России. Многие теоретические положения представителей России о природе и сущности местного самоуправления конца XIX - начала XX в. не потеряли своей актуальности до наших дней.

В.П. Безобразов,⁶⁷ подчеркивая неразрывную связь государства и самоуправления, делал вывод о том, что "самоуправление не может быть иначе рассматриваемо в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть

⁶⁴ Лоренцу фон Штейну (1815—1890) принадлежит ряд фундаментальных исследований об обществе, государстве, праве, управлении. Для нас интересны прежде всего такие труды Штейна, как трехтомная «История социального движения во Франции с 1789 г. до наших дней» (1850), «Учение об управлении» (1865—1868), «Настоящее и будущее науки о государстве и праве Германии» (1876). (История политических и правовых учений - Нерсесянц В.С. - Лоренц фон Штейн <http://www.univer5.ru/teoriya-gosudarstva-i-prav>

⁶⁵ А. Назимов, "Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста" (Яросл., 1881). С. 43.

⁶⁶ Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна <http://www.socionauki.ru/journal/articles/130203/>

⁶⁷ В. П. Безобразов. Избранные труды / Под ред. М. Г. Подкидченко, Е. Н. Калмычковой. - М.: Наука, 2001. - 278 с.

единого целого... Расщепление самоуправления и общегосударственного, или "правительственного" (или "казенного", как принято выражаться), управления, т.е. построенного на началах бюрократических, расщепления земства и казны на два независимых друг от друга, со своей собственной жизнью организма, порождает самые злые политические недуги и рано или поздно приводит к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может сделаться во втором, - государством в государстве"⁶⁸.

Характеризуя государственную теорию местного самоуправления, Н.М. Коркунов обращал внимание на зависимый характер местного самоуправления. Он писал: "Самостоятельное право властвования имеют только государства. Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства, как его права, и поэтому подлежат в этой своей деятельности надзору государства не только в отношении к внешней ее законности, в отношении к соблюдению установленных законом границ, но и в отношении к ее содержанию. Государство следит не только за тем, чтобы органы самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили из пределов предоставленной им компетенции, но и за тем, чтобы они действительно выполняли возложенные на них функции государственного управления, чтобы они пользовались данными им полномочиями власти согласно указанной государством цели. Самостоятельность же органов самоуправления основана на том, что неустранимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить"⁶⁹.

А.И. Васильчиков, принимавший активное участие в земской реформе в России, считал, что самоуправление не может быть предоставлено своему собственному произволу. Оно устанавливается государством, зависит от него и закона, принятого государством⁷⁰.

На приоритетное распространение государственной теории местного самоуправления повлияло то обстоятельство, что она объединила в одно целое понятие местного самоуправления, вне зависимости от того, было ли местное самоуправление историческим предшественником государства или получало развитие в уже оформившемся государстве.

Общепризнанным стало восприятие местного самоуправления в рамках современной государственности как обязательного демократического института, характеризующего его выделение в рамках государства не с целью противопоставления государству, а, напротив, с целью объединения интересов целого и частного и в конечном счете достижения наибольшей социальной гармонии. Местное самоуправление приобретает как бы двойственную природу, которая определяющим фактором в вопросах взаимоотношений с государством видит партнерство центра и мест.

Согласно этой теории местное самоуправление рассматривается как форма распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями. Центр не в состоянии осуществлять

⁶⁸ См.: Трёльч, Э. Историзм и его проблемы. – М.: Юрист, 1994. – с. 289.

⁶⁹ Зорькин В.Д. Теория права Н.М. Коркунова. М., 2008/ sbiblio.com/biblio/arciv

⁷⁰ Васильчиков А.И., кн. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / В 3-х тт.. — СПб.: Тип. В.В.Платц, 1872.

управление обширной страной, ни перед кем не несет ответственности, может игнорировать различия в местных условиях, быть консервативным в своих идеях, приемах власти, не справляться с большим объемом властных функций и т.д. Отсюда возникает необходимость в определенной автономии мест. Соответственно это поставило проблему разграничения полномочий между центральными и местными органами власти.⁷¹

Основоположники этой теории Рудольф фон Гнейст и Лоренц фон Штейн "видели в самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления"⁷². Местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками (если это было бы так, вместо местного самоуправления налицо имелось бы административное управление), а при помощи местных жителей и посредством их самоорганизации⁷³

Суть государственной теории заключалась в признании местного самоуправления частью государственного управления. Следовательно, по мнению авторов этой теории местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов. Кроме того, местное самоуправление должно осуществляться не правительственными чиновниками, а непосредственно местным населением или ее представителями.

В.П. Безобразов, подчеркивая неразрывную связь государства и самоуправления, делал вывод о том, что "самоуправление не может быть иначе рассматриваемо в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого... Расщепление самоуправления и общегосударственного, или "правительственного" (или "казенного", как принято выражаться), управления, т.е. построенного на началах бюрократических, расщепления земства и казны на два независимых друг от друга, со своей собственной жизнью организма, порождает самые злые политические недуги и рано или поздно приводит к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может сделаться во втором, - государством в государстве"⁷⁴.

Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как «систему децентрализованного государственного управления, где децентрализация обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой, обеспечивают тесную связь государства с данной местностью и ее населением. По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента, органов самоуправления».⁷⁵

Характеризуя государственную теорию местного самоуправления, Н.М. Коркунов обращал внимание на зависимый характер местного самоуправления.

⁷¹ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009. С. 41

⁷² См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 357.

⁷³ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 53.

⁷⁴ Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 1-8

⁷⁵ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009. С. 43

А.И. Васильчиков, принимавший активное участие в земской реформе в России, считал, что самоуправление не может быть предоставлено своему собственному произволу. Оно устанавливается государством, зависит от него и закона, принятого государством⁷⁶.

На приоритетное распространение государственной теории местного самоуправления повлияло то обстоятельство, что она объединила в одно целое понятие местного самоуправления, вне зависимости от того, было ли местное самоуправление историческим предшественником государства или получало развитие в уже оформившемся государстве.

Общепризнанным стало восприятие местного самоуправления в рамках современной государственности как обязательного демократического института, характеризующего его выделение в рамках государства не с целью противопоставления государству, а, напротив, с целью объединения интересов целого и частного и в конечном счете достижения наибольшей социальной гармонии. Местное самоуправление приобретает как бы двойственную природу, которая определяющим фактором в вопросах взаимоотношений с государством видит партнерство центра и мест.⁷⁷

3.2.4. Юридическая и политическая теории

Суть юридической теории местного самоуправления в том, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами, создаваемыми государством для удовлетворения общих потребностей. Орган местного самоуправления не является частью государственного аппарата, так как помимо осуществления функций государственного управления ведает местными пользами и нуждами. В то же время государство уступает органам местного самоуправления ряд своих полномочий, в том числе и в сфере нормотворчества, признавая тем самым их независимость и неприкосновенность. Представителями юридической теории местного самоуправления являются Г. Еллинек, И. И. Евтихийев и Н. М. Коркунов.⁷⁸

Органы местного самоуправления вправе издавать общие правила, определяющие свою деятельность, но в рамках единого закона. Соответственно, ценность той или иной системы самоуправления определяется в значительной степени тем, насколько широки пределы пользования нормативной функцией.

Смысл политической теории Гнейста заключался в том, что основу самоуправления составляют совокупность юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам. Сторонники этой теории противопоставляли царским чиновникам людей, выбранных местным населением. В данной теории акцент делался на выборность в местном самоуправлении, которая в основном и обеспечивала самостоятельность этих органов.

3.2.5. Теория дуализма

⁷⁶ См.: Васильчиков А.И. Местное самоуправление. М., 1869. С. 12.

⁷⁷ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009. С. 45

⁷⁸ См.: Подсумкова А. А. Муниципальное управление: словарь-справочник. – Саратов, 2008. – С. 32.

Теория муниципального дуализма говорит об общественно-государственной природе местного самоуправления. Она создает условия (возможности), способствующие обеспечению через него (местное самоуправление) эффективной двусторонней связи между человеком и государством, между гражданским обществом и государством.⁷⁹

Двойственная природа местного самоуправления, которая служит основой теории муниципального дуализма, получила развитие в последнее десятилетие XX в. В значительной степени она связана с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют какой-либо один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в целях сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций.

Теория дуализма разработана еще недостаточно, однако ее содержание характеризуют следующие признаки:

- *наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания;

- *невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел;

- *реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера;

- *сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал;

- *выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством;

- *наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Дуализм местного самоуправления проявляется также и в том, что, с одной стороны, местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, т.е. рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения (см., например, ст. 12 Конституции РФ). Однако, с другой стороны, создание муниципальных образований и соответственно определение вопросов местного значения, местных дел, полномочий органов местного самоуправления и т.д. носит производный от государства характер и, конечно же, регулируется государством.

В свете изложенного теорию дуализма местного самоуправления следует рассматривать не как самостоятельную, а как развитие прежде всего государственной теории. Ведь именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей. В связи с этим иные сохраняющиеся признаки местного самоуправления не носят определяющего характера, а сама реализация местного самоуправления в

⁷⁹ Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления.
http://modernlib.ru/books/anna_aleksandrovna_pod

большей мере обеспечивается его государственной природой, в свою очередь подчеркивая ее.

Эта теория является симбиозом общественной и государственной теории, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию в местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Таким образом, обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы⁸⁰

Теорию дуализма характеризуют следующие признаки:

наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания;

невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел;

реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера;

сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал;

выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством;

наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Теорию дуализма местного самоуправления следует рассматривать как развитие прежде всего государственной теории.⁸¹

Эта теории по сути своей является симбиозом общественной и государственной теории, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию в местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Таким образом, обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы.⁸²

3.2.6. Теория муниципального социализма

Рассматривая теоретические основы местного самоуправления, нельзя обойти вниманием некоторые идеи, политические программные установки, связывающие преобразования общества с развитием местного самоуправления. В связи с этим следует назвать теорию так называемого муниципального социализма.⁸³

⁸⁰ См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ИКФ «ЭКСМОС», 2002. С. 37

⁸¹ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 43

⁸² См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ИКФ «ЭКСМОС», 2002. С. 39

⁸³ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 44

С одной стороны, муниципальный социализм рассматривается как одно из возможных (социал-реформистских) направлений политических преобразований. Суть теории связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея - приобретение пролетариатом решающего влияния в процессах городской общины. И, таким образом, муниципалитеты, руководимые социалистами (представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения), становились бы основной ячейкой нового социалистического общества.

С другой стороны, идеи муниципального социализма связаны с общедемократическими тенденциями, не потерявшими актуальности и в наши дни, не имеющими ярко выраженной классовой (в целом социальной) окраски. Речь идет, во-первых, о существенной демократизации местного самоуправления посредством широкого представительства в муниципальных органах всех слоев населения; во-вторых, об обеспечении более широкой автономии муниципальных образований.⁸⁴

Рассматривая теоретические основы местного самоуправления, нельзя обойти вниманием некоторые идеи, политические программные установки, связывающие преобразования общества с развитием местного самоуправления. В связи с этим следует назвать теорию так называемого муниципального социализма.

С одной стороны, муниципальный социализм рассматривается как одно из возможных (социал-реформистских) направлений политических преобразований. Суть теории связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея - приобретение пролетариатом решающего влияния в процессах городской общины. И, таким образом, муниципалитеты, руководимые социалистами (представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения), становились бы основной ячейкой нового социалистического общества.

С другой стороны, идеи муниципального социализма связаны с общедемократическими тенденциями, не потерявшими актуальности и в наши дни, не имеющими ярко выраженной классовой (в целом социальной) окраски. Речь идет, во-первых, о существенной демократизации местного самоуправления посредством широкого представительства в муниципальных органах всех слоев населения; во-вторых, об обеспечении более широкой автономии муниципальных образований.

3.2.7. Муниципальные системы зарубежных стран

В мировой практике существует несколько систем местного самоуправления: англосаксонская, континентальная и смешанная

⁸⁴ См.: Уэбб С. Социализм в Англии. Пг., 1918; Гуго К. Новейшие течения в английском городском самоуправлении. СПб., 1898; Кургинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. СПб., 1907.

(дуалистическая). Их выделение основано на принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.

Англосаксонская муниципальная система сформировалась в странах принадлежащих к системе общего права (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Для данной муниципальной системы характерно отсутствие на местах полномочных представителей государственной власти. Представительные органы функционируют автономно в пределах собственных им полномочий. При этом прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует.

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют **первой муниципальной системой**. Основными признаками англосаксонской муниципальной системы являются следующие:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;
- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;
- основная единица местного самоуправления - приход;
- в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.⁸⁵

Для англосаксонской модели местного самоуправления, как считает ряд исследователей, характерна:

- *высокая степень его автономности;
- *отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней;
- *отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы;
- *избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;
- *сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов⁸⁶.

⁸⁵. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.
http://www.aup.ru/books/m234/3_3.htm

⁸⁶ См. подробнее: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. США, Великобритания. М., 1971; Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М., 1990; Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. М., 1968.

Местные представительные органы (советы) в странах, где действует англосаксонская система, избираются непосредственно населением на три-четыре года.

Особенностью англосаксонской муниципальной системы является четкое определение компетенции органов местного самоуправления. Полномочия местных органов определяются по принципу позитивного правового регулирования. Это значит, что представительные органы вправе совершать только те действия, которые непосредственно определяются законом.⁸⁷

Как отметил Г.В. Барабашев, общий принцип производности муниципальных полномочий от власти парламента в Великобритании ("...муниципалитеты не автономные образования. Они осуществляют власть, возложенную на них парламентом") в США вылился в формулу "муниципалитеты - креатуры и агенты соответствующих штатов". В конституциях подавляющего большинства штатов закреплено право легислатуры создавать и упразднять муниципалитеты, предусматривать их юрисдикцию и конкретные полномочия, дополнять и изменять их в любое время⁸⁸.

Д. Гарнер достоинством британской системы считает наличие у комитетов возможности руководства многими направлениями муниципальной деятельности. Комитеты фактически играют роль исполнительных органов, которым совет делегирует многие свои полномочия⁸⁹.

Как отмечает В.Т. Батычко в США сложились три основные формы организации городского управления.

* «Система мэр—совет», которая действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» мэре и «слабом» мэре. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр либо избирается непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания мэра — мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (это может быть и четыре года, и два года); право мэра налагать вето на решение совета и др.

* «Система совет—менеджер» (или «городской управляющий»). Эта форма городского управления используется почти в 40 процентов случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника-менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию.

* Третья форма городского самоуправления в США — «комиссия» — встречается достаточно редко, в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых

⁸⁷ См.: Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 47

⁸⁸ См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. С. 141-161.

⁸⁹ См.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984. С. 331.

всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.⁹⁰ Характеризуя американскую правовую доктрину по отношению к муниципалитетам, Томас Дай пишет: "Местное самоуправление не упоминается в Конституции США. Хотя мы и рассматриваем американскую федеративную систему как совокупность федерального, штатного и местного уровней власти, с конституционной точки зрения местное управление составляет часть органов штатов. Общины не имеют конституционного права на самоуправление, все их полномочия юридически исходят от штата, в той мере, в какой органы местного самоуправления собирают налоги, регулируют жизнь населения и обеспечивают осуществление служб, они, в сущности, выполняют функции штата, которые последний делегировал им в конституции или в законе"⁹¹

Континентальная (французская) модель (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) характеризуется такими чертами:

сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления;

жесткая система административного контроля на местах;

бюрократическая субординация между органами различных уровней управления;

широкие возможности административного воздействия центральной власти: предварительный контроль в отношении решений органов местного самоуправления, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.⁹²

Реформа местного самоуправления, осуществленная в начале 80-х гг. прошлого столетия во Франции, существенно усилила децентрализацию, ликвидировала институт префектов, сократила возможности административного воздействия вышестоящих уровней управления на нижестоящие.

Смешанная (германская) модель (Австрия, Германия, Япония) объединяет в себе некоторые черты англосаксонской и континентальной (французской) моделей, а также обладает своими собственными особенностями. Например, в ФРГ четкое взаимодействие местного управления и самоуправления обеспечивается системой отношений глав правительственных округов (Regierungspräsident) с главами администрации базового звена местного самоуправления на уровне районов - ландратами или районными директорами, являющимися и чиновниками государства, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления (это относится и к городам в ранге районов). Таким образом, районы и города в ранге районов, образуя основу

⁹⁰ См.: Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. http://www.aup.ru/books/m234/3_3.htm

⁹¹ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 56

⁹² См.: Местное самоуправление в зарубежных странах (Информационный обзор). М., 1994; Сравнительное конституционное право. М., 1996; Хэрлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992.

коммунального самоуправления, одновременно служат звеном государственной системы управления.

При этом существует соподчинение вышестоящих и нижестоящих муниципальных органов. В ряде правительственных округов допускается ограниченное право местного самоуправления⁹³.

В странах с континентальной муниципальной системой (Франция, Италия, Испания, Бельгия, страны Латинской Америки) параллельно действуют два вида органов власти на местах: назначенный представитель государственной власти и избранный населением административно-территориальной единицей совет. Так, например, в высшую административно-территориальную единицу Франции — регион — декретом Президента, принятым в Совете министров по представлению главы правительства и министра внутренних дел, назначается комиссар Республики. Одновременно в регионе избирается местный представительный орган — региональный совет, а исполнительным органом совета является избираемый им председатель.

В нижестоящей по отношению к региону административно-территориальной единице — департаменте представителем государственной власти является префект, а местный представительный орган — генеральный совет избирается населением сроком на шесть лет и обновляется наполовину через каждые три года. В распоряжение избираемого генеральным советом председателя — главы местной исполнительной власти переданы частично местные службы министерств, поскольку департамент ранее не располагал собственным аппаратом служащих.

В округе (следующая после департамента административно-территориальная единица Франции) имеются только назначенный представитель государственной власти — супрефект.

В самой низовой административно-территориальной единице — коммуне никаких назначаемых органов нет. Население коммуны избирает сроком на шесть лет местный представительный орган — муниципальный совет, численность которого зависит от численности населения коммуны. Так, в коммунах численностью менее 100 жителей в совет избирается девять человек, в коммунах численность от 2500 до 3499 жителей — 25 человек, для коммун, насчитывающих от 80000 до 99999 жителей, — 53 человека. Исполнительную власть в коммуне осуществляют мэр и его заместители, которые избираются муниципальным советом.

Смешанная модель (Германия, Австрия, Япония) имеет сходства как с Европейской (континентальной), так и с англосаксонской, обладая при этом своими собственными специфическими чертами. Так например, в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус — органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти.

Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной, выполняет целый ряд общегосударственных функции.

⁹³ См. подробнее: Ильинский И.П. Система органов власти и управления ФРГ. М., 1977; Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

Следует иметь в виду, что в современных демократических государствах происходит сближение муниципальных систем (англосаксонской и континентальной), однако сочетание в них местного (государственного) управления и местного самоуправления остается, независимо от того, присутствует ли представитель центральной власти на местах или местное самоуправление осуществляется выборными органами власти. В любом случае в той или иной стране местное самоуправление осуществляется на основании собственных полномочий в интересах местного населения, тогда как местное управление функционирует в рамках обязательных или делегированных полномочий для удовлетворения государственного интереса⁹⁴

Несмотря на серьезные организационно-правовые различия между органами местного самоуправления, некоторую архаичность территориальной организации, можно говорить об общих современных тенденциях в их положении и развитии. Наиболее полно это выражается в компетенции, ролевой характеристике участия в осуществлении функций государства, финансовом положении.

В зарубежных унитарных государствах вопросы регулирования местного самоуправления находятся в ведении центральной власти, в федеративных - в ведении субъектов

Таким образом, можно говорить о превалировании именно смешанной модели местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что в современных демократических государствах происходит сближение муниципальных систем (англосаксонской и континентальной), однако сочетание в них местного (государственного) управления и местного самоуправления остается, независимо от того, присутствуют ли представители центральной власти на местах или местное самоуправление осуществляется выборными органами власти. В любом случае в той или иной стране местное самоуправление осуществляется на основании собственных полномочий в интересах местного населения, тогда как местное управление функционирует в рамках обязательных или делегированных полномочий для удовлетворения государственного интереса.

Вопросы для самопроверки

1. Проведите сравнительный анализ между государственной, общественной и дуалистической теориями местного самоуправления.

2. Найдите в современном муниципальном законодательстве Российской Федерации признаки государственной, общественной и дуалистической теории местного самоуправления.

3. Укажите отличительные признаки англосаксонской системы местного самоуправления.

4. Какой системе местного самоуправления присущ принцип правового регулирования компетенции органов местного самоуправления, согласно которому муниципальными органам можно делать лишь то, что предписано законом?

⁹⁴ См.: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. — М.: Академический Проект. 2006.

5. Какие виды государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления используются при континентальной системе местного самоуправления?

6. Охарактеризуйте разницу между местным самоуправлением и местным управлением.

7. Можно ли говорить о существовании в современном мире только одной модели местного самоуправления — смешанной?

Литература по теме

1. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В кн.: Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882.

2. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. — СПб., 1869—1871.

3. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовой аспект. — М.: Спарк, 2001.

4. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.

5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. — СПб., 1903. Т. 2.

6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 2004.

7. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. — СПб., 1910.

8. Лазаревский Н.М. Самоуправление // Мелкая земская единица: Сб. статей. — СПб., 1902. Вып. 1.

9. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. — М.: Академический Проект, 2006.

10. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Эксмо, 2007.

11. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Очерк критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. — СПб., 1882.

12. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Издательская группа ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.

13. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств — участников СНГ. Сравнительно-правовой анализ. — М.: Нота-бене, 2005.

14. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. — СПб., 1874.

3. Развитие местного самоуправления в России

Тезисы

Истоки местного самоуправления на Руси. Местное самоуправление в эпоху формирования русского централизованного государства. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. Советская модель организации местной власти. Развитие местного самоуправления в постсоветский период.

4. Тема 3. Истоки местного самоуправления на Руси.

4.3.1. Истоки местного самоуправления

Местное самоуправление в России формировалось под влиянием объективных факторов. В числе последних, определяющую роль в историческом контексте развития играют как характерная для России пространственно-геополитическая ситуация, так и особая роль государства в формировании и регулировании социальных отношений. Указанные факторы составляют основу перманентной борьбы управленческих принципов централизации и децентрализации.⁹⁵

Местная (общинная) власть является исторической первой формой самоуправления, в рамках определенной локальной общности. Поэтому не удивительно формирование в историческом сознании российского народа представления о важной роли самоуправления в жизни общины. Говоря о русской общине следует отметить, что в рамках «мира» (общины) проходила жизнь крестьянина и, как следствие этого, общины являлись для большинства единственной сферой приложения общественной деятельности и выражения гражданских чувств. Характерное для участников общинных отношений правило выступления вместе с миром и от имени мира, в случае возникновения необходимости защиты своих интересов свидетельствует о сложившемся на протяжении веков коллективном сознании.⁹⁶

По всей видимости, архаичная самоуправляющаяся община как форма организации древнего общества, была характерна как для Руси, так и для многих других географических регионов Земли. Самоуправление органично вытекает из потребностей общества на самых ранних стадиях его развития и до возникновения государства, остается главным элементом системы управления обществом. Однако, по мере развития общества и формирования государства задачи управления значительно усложняются. Меняется само содержание понятия самоуправления. Так например, если в семейно-родовой общине устанавливается строгое подчинение младших членов рода старшим, при очевидном лидерстве вождей, то в общинах, основанных на соседско-территориальных принципах, главенствующую роль играли институты непосредственной демократии.

На первых порах, при отсутствии государства, власть сосредоточивалась в руках у народного собрания — вече, реализовавшего функции коллективного управления, что в свою очередь являлось проявлением непосредственной демократии. Однако, по мере становления социальной иерархии, появились племенные вожди, князья, концентрирующие в своих руках не только имущественное богатство, но и власть.⁹⁷

Применительно к раннесредневековому периоду (Киевская Русь), когда шел процесс перерождения родоплеменной организации в территориальную, особую роль начала играть соседская (крестьянская) община. Исходя из выше сказанного следует иметь введу, что базовым социальным звеном как

⁹⁵ Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995.

⁹⁶ Чихладзе, Л. Т. Исторические особенности становления местного самоуправления в России /Л. Т. Чихладзе. //Административное и муниципальное право. - 2008. - № 1. - С. 4 - 13

⁹⁷ Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 - 2001 / Владимир Гельман [и др.] . - СПб. : Европейский ун-т в Санкт-Петербурге ; М. : Летний сад, 2002. - 377 с.

городского, так и сельского населения, в Древней Руси в частности, и у славянских племен в целом, выступала большая семейная община (задруга), которая базировалась на сотрудничестве трех или более поколений.

Среди русских крестьян меньшее звено подобного типа, известно просто как семья. Крестьянская семья состояла из многочисленных родственников, их жен и детей, в целом от 15 до 20 человек, живущих в одном доме. Старейшина обладал властью над семьей, поддерживая в ней мир и согласие. Как следствие этого все члены семьи были подотчетный старейшине. После его смерти власть переходила к его старшему по возрасту сыну. В случае, когда в семье не оставалось совершеннолетних мужчин, полномочия переходили к старшей в семье вдове.

В «Русской Правде» нет упоминания о задруге, а для определения местного населения использовался термин вервь. Вервь в смысле общины, по мнению ряда ученых должна была подчеркнуть кровные отношения нескольких поколений родственников.

Также как и городское территориально-соседское управление, начала и традиции самоуправления русских крестьян в основном сформировались в процессе колонизации и освоении восточнославянскими племенами огромных площадей будущей Древней Руси. Со временем, заселенная и освоенная территория с центром и с большим сельским населенным пунктом стала называться местными жителями волостью. В свою очередь волость представляла собой объединение нескольких более мелких самоуправляющихся единиц — громад, а население волости называлось крестьянским миром.⁹⁸

После крещения Древней Руси именно волость обеспечивала удовлетворение духовных потребностей местного населения, что выражалось в строительстве церкви и церковно-приходских школ. Общим представителем волостных общин был выбираемый населением местных сообществ сотский, который являлся посредником между волостным старостой и чиновниками наместника. Сотский изымал у населения налоги, исполнял полицейские функции, наблюдал за пожарной безопасностью, проверял доброкачественность продаваемых продуктов, выдавал разрешение на занятие торговлей.

Одна или несколько деревень составляли сельский мир, сельское общество со своими публичными органами непосредственной и представительной демократии — сходом, старостой, десятским. На повсеместно действовавших на Руси с древнейших времен сельских сходах демократическим путем обсуждались различные вопросы общественной жизни. Кроме выборных должностных лиц на сельских сходах по мере необходимости выбирали ходатаев по общественным делам, челобитчиков в волостной или земельный город, посылавшихся миром к князю либо представителю его администрации. Такие ходатаи носили название мироедов или каштанов. Традиционное сельское самоуправляющееся сообщество состояло из отдельных крестьянских дворов-домохозяйств (дворищ). Двор образовывался

⁹⁸ См.: Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000.-224 с.

отдельной малочисленной семьей или группой семей (задругой), живущих под одной крышей. Глава дворища отвечал как за домочадцев, так и за проживающих в нем посторонних людей. Несколько дворищ, объединялись в десятки и составляли громаду, избравшую тиуна или атамана.

В киевский период развития сельская община представляла собой общественно-производственное объединение лично свободных крестьян, основанное на началах самоуправления, самоорганизации, взаимопомощий и совместного владения землей.

При развитии феодализме также как и в «киевский» период сельская община выступает организацией крестьянства, историю которого невозможно представить себе без связи с сельской общиной. Для крестьянства главное в общинной организации заключалась в обеспечении его существования как мелкого производителя, в поддержании и регулировании традиционного хозяйственного и бытового уклада жизни, с его дуализмом коллективного и индивидуального владения.⁹⁹

Итак, на Руси сельская община являлась институтом с широкими социальными функциями. При господстве традиционной аграрной экономики главной функцией общины было обеспечение нормального функционирования и воспроизводства семейного хозяйства. В рамках общины осуществлялось накопление, хранение и передача социального опыта. Общинная организация служила для ее членов защитой от притеснений со стороны господствующих сословий и государства.

К концу XVI—XVII вв. на Руси окончательно оформился тот тип сельской общины, который заключал в себе специфику крестьянских миров позднефеодального периода и дореформенной эпохи.

Важную роль в формировании государства и в дальнейшей трансформации общинного самоуправления в городское управление, (особенно на ранних этапах) сыграл город. Древнерусская городская территориальная община имела сложную внутреннюю административно-организационную структуру, состоящую из вечевых общин и более мелких территориальных образований — концов и улиц. Кроме этого она включала в себя архаичный родоплеменной элемент — тысячно-сотенную организацию.

Древнерусский город-государство конца X — начала XIII вв., фактически представлял собой большую территориальную общину, состоявшую, как правило, из самоуправляющейся посадской общины старшего города, разделенной на более мелкие административные образования — «концы», «выселки» и «улицы», нескольких «пятин», «пригородов» или общин младших городов, с примыкавшими к старшему городу сельскими общинами-волостями. Посадские (городские) общины управлялись выборными людьми называемыми «старейшими мужами». В свою очередь над выборными посадскими должностными лицами стояло вече, их выбиравшее. Над пригородным вече стояло вече старшего города, в котором первоначально было сосредоточено племенное управление. У некоторых славяно-русских племен, например, у древлян, наряду с вечевым собранием действовала и княжеская

⁹⁹ См.: Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. - Репринт.изд. 1928 г. - Обнинск: Ин-т муниципального управления, - 1995. - 216 с. (Б-ка муниципалитета).

власть. Решение, принятое вече старшего города, было законом для всех пригородов.¹⁰⁰

В начале в. управление городом и землей было сосредоточено в руках военного старшины, военных начальников главного старшего города, тысяцких, сотских и т.д. вышедших из среды торговой городской знати. Это значит, что реальное управление государством было сосредоточено не в руках народа, а у посадников, тысяцких и боярского совета.

Важнейшим условием развития демократических институтов в Новгороде выступает тесная взаимосвязь государственного суверенитета Новгорода и городской общины. Иными словами государственный суверенитет непосредственно исходил от городских жителей. Следовательно, верховным органом, через который осуществлялся суверенитет города-государства, и выражалась общая, коллективная воля всех самоуправляющихся территориальных единиц, было общегородское вече.

Вечевое собрание сочетало в себе верховную законодательную, исполнительную и судебную власть. Однако на рассмотрение вече как правило выносились только существенные вопросы исполнительной власти, поскольку текущими вопросами управления занимались князь и городской глава. Вечевое собрание не было по своему составу представительным органом, поскольку не состояло из депутатов. Соответственно на вечевую площадь приходил всякий, кто считал себя полноправным гражданином Новгорода. Таким образом, рассматривая специфику социального строя древней Руси следует отметить, что важнейшим звеном его публичной организации было вече-собрание-сходка свободных посадских общинников, осуществляющее всю полноту верховной законодательной и судебной власти. Как форма народовластия вече сохранялось в Новгороде, Пскове, Вятской земле до конца XV в., постепенно превращаясь из органа прямой демократии в орган представительной власти. Дальнейшее развитие местного самоуправления на Руси было остановлено процессом централизации государственной власти, хотя признаки самоуправляемых сообществ обнаруживаются и в более поздние времена.¹⁰¹ Таким образом, рассматривая практику становления северорусских муниципальных институтов, «крайне сложно отказаться от мысли, что многовековая история развития новгородского народовластия и местного самоуправления является наглядной иллюстрацией того, какой бы могла быть подлинная судьба всей восточнославянской полисной государственности, не будь в свое время татаро-монгольского «вызова», брошенного Древней Руси, и русского «ответа» на него, выраженного в московской централизации».

3.2. Местное самоуправление в эпоху формирования русского централизованного государства

Правовую основу самоуправления определили губная (30-е гг. XVI в.) и земская (1555—1556 гг.) реформы, в результате которых городское население

¹⁰⁰ См.: Грибанова, Г.И. Местное управление в демократическом государстве: общие принципы и подходы: научный доклад / Г. И. Грибанова. - Сыктывкар, 1994. - 13 с

¹⁰¹ Смю.: Игнатов, В.Г. Становление государственного и муниципального правления в современной России (1990-е годы) / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 1998. – 128 с.

включилось в процесс формирования выборных органов местного самоуправления (губные и земские избы).

В основе губной реформы лежала попытка формирования из среды местного населения особых органов власти, основной задачей которых являлась борьба с «лихими людьми». Создание этих органов связано с инициативой дворян, жаловавшихся на то, что наместничий аппарат не справляется с подавлением крестьянских выступлений. Поэтому не удивительно, что губные избы были созданы прежде всего как карательные органы. В тоже время «решить вопрос о местном управлении можно было только доверив значительную часть его местным жителям — это освободило бы значительные силы для решения общегосударственных задач, прежде всего создание сильной армии, и одновременно усилило бы доверие к верховной власти».¹⁰² Тем самым, губные избы не могли являться полностью самостоятельными органами местного самоуправления, поскольку контроль за ними осуществлял Разбойный приказ, созданный на основе выделившейся из Боярской думы специальной комиссии. Таким образом, создание указанных органов в значительной степени стало результатом совершенствования системы суда и розыска за счет участия местного населения, представители которого — «добрые» или «лучшие» люди с конца XV в. стали привлекаться к осуществлению суда. Белозерская уставная грамота 1488 г., а затем Судебник 1497 г. закрепили эту практику, запретив должностным лицам местной администрации (наместникам и волостелям) вершить суд без выборных представителей дворянства и верхушки тяглового населения. Это касалось, прежде всего рассмотрения наиболее важных и опасных для государства дел. Белозерская Уставная грамота запрещала также наместникам и их слугам взимать пошрины и «корм». В свою очередь эта функция возлагалась на сотских, которых избирало население административно-территориальных единиц — сотен. Белозерская таможенная грамота 1497 г. свидетельствовала о развитии городов и самоуправления в них. Для сбора пошлин лучшая часть посадского населения и черносозного крестьянства избирала из своей среды целовальников, излюбленных голов и старост. Постепенно формируемые губные власти возглавлял губной староста, избиравшийся на традиционной основе единогласия из дворян. Если из-за разногласия выбор не состоялся, то губного старосту назначало правительство. Списки губных старост направлялись в Москву на утверждение. Избрание губного старосты подтверждалось царем. Царь мог назначить или не назначить старосту. Состоявшие первоначально при губном старосте (голове) старосты, десятские и наиболее авторитетные местные люди (добры люди) со временем заменились на целовальников в количестве не более 4 человек. При них состоял губной дьяк, ведавший делопроизводством. Губного старосту и губного дьяка избирали на принципах единогласия на сходах местных жителей. В случае разногласия в Москву направлялся запрос, и губные власти назначались лично государем.¹⁰³

¹⁰² См.: Игнатов, В.Г. Становление государственного и муниципального правления в современной России (1990-е годы) / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 1998. – 128 с.

¹⁰³ См.: Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы: обзор законов и иных нормативных актов XIX-XX вв. – М., Изд. Государственной Думы, 1995. – 48 с.

Примерно со второй половине XVI в. царь начинает передавать губным старостам некоторые полномочия, связанные с земельными отношениями, различными промыслами, рыбной ловлей и т.д. Широкое распространение губных органов зафиксировано Судебником 1550 г., разграничивший полномочия наместников и губных изб. В губных грамотах этого времени регламентировались определенные требования к кандидатам, избираемым на должность старост. Должностные лица в органы земского самоуправления в соответствии с реформой избирались только из «лучших» людей, т.е. из среды дворян, посадского населения и зажиточных слоев крестьянства. Позднее эти нормы были закреплены в Соборном уложении 1649 г. К середине XVI в. органы губного и земского самоуправления функционировали как минимум в 160 городах России (без учета Украины и Сибири), а к середине XVII в. — в 226 городах.

Отмена кормлений приводит к повсеместному учреждению земских властей. Таковыми являются по городам и волостям «излюбленные головы» и земские судьи. Земские власти были избираемы всеми земскими сословиями, кроме служивого. Полномочия земских властей распространялись обычно на денежные, хозяйственные и судебные дела. Они заведовали доставкой в Москву всех прямых налогов. Объем судебной власти земских властей был равен объему прежней власти наместников с боярским судом и был даже выше ее, поскольку земские власти могли неограниченно решать дела о холопстве и смертной казни. Однако формирование на территории Московского централизованного государства земских учреждений, периодически приостанавливалось под воздействием боярства. Последние были заинтересованны в возобновлении системы кормления. Земская реформа, задуманная, как общегосударственная, была осуществлена в полной мере лишь на черносошных территориях Русского Севера, где земские власти восприняли даже функции губных учреждений. На большей же территории Московского государства земская реформа осталась неосуществленной.¹⁰⁴

После смерти Ивана IV происходит поворот к приказно-воеводскому управлению, более жестко связанному с центральным правительственным аппаратом. По сути своей реформа воеводств являлась попыткой боярства восстановить контроль над местными делами. Однако, с другой стороны во время борьбы с польско-шведскими захватчиками земское самоуправление оказывалось не всегда способным к обороне. В таких условиях сохраняя в целом самоуправление, верховная власть снова вводит в государственный строй непосредственное управление из Москвы. Воеводы обычно назначались государем на 1—2 года, в большинстве случаев из представителей местного населения. При воеводах в «товарищах» были дьяки и подьячие с приписью. Все эти лица составляли приказную избу иногда разделяющуюся на отрасли управления. Компетенции воевод определялись наказами. В соответствии с наказами воевода ведал городским хозяйством, руководил обороной, осуществлял полицейские обязанности. Следует отметить, что приказно-воеводское управление не приводит к уничтожению самоуправления вообще.

¹⁰⁴ См.: Местное самоуправление: проблемы методологии и организации / под ред. В.Я. Ельнеева, В.Н.Ивановой. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. - 352 с.

Губные и земские учреждения в некоторых областях продолжали существовать даже при воеводах. По отношению к губным властям воевода являлся начальником, а губные старосты — его «товарищами». По отношению к земским учреждениям воевода стал начальником в полицейской деятельности, тогда как в финансовой и хозяйственной сфере земские учреждения сохранили свою независимость.¹⁰⁵

4.3.3. Институты местного самоуправления в России в период становления и развития абсолютизма XVIII — первой половины XIX вв.

При переходе к абсолютизму происходит все большее слияние верховной власти с управлением. В процессе модернизации государственной власти в эпоху Петра I самоуправлению отводится небольшое место в системе управления. Более того, происходит полное упразднение самоуправления, что становится официальной идеологией государства первой половины XVIII в.

Следует отметить, что термин «самоуправление» в XVIII в. еще не употреблялся ни в русском законодательстве, ни в научной литературе. Он был введен в России лишь XIX в. Законодательные акты XVIII в., установившие сословные привилегии в вопросах местного управления и внесшие в него элементы самоуправления, так называемые «Жалованные грамоты» 1785 г., содержат термин «управление» и «внутренне государственное управление», под которым законодатель подразумевал особое местное управление, осуществляемое определенным сословием и в интересах этого сословия.

Следует отметить, что в условиях абсолютизма элементы самоуправления лишь дополняли аппарат правительственного управления, выполняя вспомогательные функции, делегированные им центральной властью. Поэтому ставка в системе управления делалась на местное государственное управление.

В начале XVIII в. Петром I были проведены реформы в области местного управления, цель которых заключалась в усилении централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти монарха. Сказанное выше подтверждается ликвидацией губного самоуправления в уездах и возложением его функции на воевод, назначаемых из центра. Хотя, учитывая интересы дворянства, в уездное управление были внесены элементы нового самоуправления. Последнее выразилось в том, что в каждом уезде при воеводах создавались дворянские советы из двух-четырех дворян. Эти советы комплектовались путем выборов, проводившихся дворянами уезда. Одним из следствий обособления сословий и закрепощения крестьян стало прекращение созывов Земских соборов как «Советов всея земли» и ликвидация губного самоуправления. Закрепощение крестьян нанесло земскому представительству, как политический, так и нравственный урон. Ведь Земский собор только-только начал формироваться в выборное всенародное представительное собрание, а из его состава было вычленено почти все сельское земледельческое население России. Вследствие этого собор утратил непосредственную взаимосвязь с большинством местного (земского)

¹⁰⁵ См.: Организация городского самоуправления: сборник материалов / под ред. А. Н. Широкова. - Обнинск: Ин-т муниципального управления, 1996. - 100 с.

населения, которое по существу, не было представлено на его заседаниях. Собор стал выразителем служилого и городского сословия с их весьма узкими сословными интересами. Поэтому, выражая интересы лишь немногих сословий-классов, он не мог привлечь к себе соответствующего внимания верховной власти, с одной стороны, и быть облеченным доверием широких народных масс (прежде всего крестьянства), — с другой.¹⁰⁶

Ликвидируя губное самоуправление, в сферу которого входили административные и судебные функции, царизм исходил из того, что эта форма местного управления оказалась слабой в борьбе с крестьянскими освободительными движениями. Для укрепления власти правящего класса, а также более эффективной борьбы с крестьянскими восстаниями Петр I Указом 1708 г. «Об учреждении губерний» и, позже, Указом 1714 г. провел новое административное деление. В результате этой реформы число губерний увеличилось до 11, при этом каждая делилась на провинции, а последние на дистрикты. Во главе губерний стояли губернаторы, назначаемые Царем. В их ведении было гражданское управление губернией, командование войсками, расквартированными на территории губернии, полицейские и некоторые судебные функции. Этот правительственный орган также дополнялся элементом дворянского самоуправления. Так при губернаторах учреждались ландраты, вместе с которыми они должны были коллегиально решать все дела. Согласно Указу от 20 января 1714 г., ландраты выбирались местными дворянами. Ландратские коллегии состояли из 8—12 человек; одновременно при губернаторе находилось лишь двое ландратов. Эти пары менялись по месяцам, а вся коллегия один раз в конце года. Следует отметить, что ландраты не стали выборными представительными органами местного (губернского) дворянства при губернаторе, а оформились в своего рода «чиновников по особым поручениям», представлявших на местном уровне Сенат или все того же губернатора. Эта местная структура совершенно не соответствовала первоначально определенному для нее месту в системе органов управления и местного самоуправления, вследствие незавершенности реформирования административно-территориального деления страны. Российские губернии петровского времени представляли собой огромные по размерам территориальные единицы. Например, в состав тогдашней Московской губернии целиком или частично входили современные области: Московская, Калужская, Тульская, Владимирская, Ярославская и Костромская. Административными единицами губернии оставались допетровские уезды.

Начиная с 1711 г., уезды стали объединяться в провинции. Так, большинство уездов Московской губернии со временем были объединены в 8 провинций. Провинции управлялись воеводами, подчинявшимися губернатору. Исходя из этого воеводы, также как и губернаторы или даже ландтаги являлись представителями центрального правительства на местах. Во главе уездов стояли земские комиссары, подчинявшиеся земским камерирам — провинциальным чиновникам, ведавшим финансами провинции. Однако, начиная 1727 г. система управления губернией упростилась. Основными

¹⁰⁶ См.: Представительная власть в России : история и современность / под общ. ред. Л. К. Слиски. - М.: РОССПЭН, 2004. - 592 с.

органами местного управления стали губернаторы и воеводы с соответствующим канцелярским аппаратом. Таким образом, момент учреждения губернии являлся рубежом в развитии формы государственного единства в целом. Мероприятия предшествующего периода ломали существующие структуры на местах, т.е. систему взаимоотношений центральных и местных органов. Формы, использованные для этого, оказались переходными, нуждающимися в существенном изменении. На смену централизации, контролировавшейся боярством приходила децентрализация с возросшей ответственностью органов управления частей государства.¹⁰⁷

Административные реформы Петра I вводили новую, не свойственную допетровской России систему управления. Указом от 28 января 1715 г. ликвидируется уезд, чем разрушается вековая традиция русского самоуправления. Следует признать, что реформы Петра I, призванные укоренить в России доселе почти неведомые ей политико-правовые ценности Запада, не могли получить поддержки населения, а значит, приходилось возвращаться к бюрократическому управлению с минимальным общественным участием. Более крупный прорыв был осуществлен реформой городского самоуправления 1699—1724 гг. В соответствии с ней были созданы бурмистрские палаты, ратуши и земские избы. Эти органы избирались из торгово-промышленного сословия. Характерно, что данные органы не были подотчетны избиравшей их посадской общине, а становились над ней, выполняя роль посредников между посадской общиной и центральной администрацией. Реформа означала, что впервые в истории Русского государства городское управление выделялось «из общего местного управления, причем бюрократический принцип сочетался с принципом самоуправления». Деятельность этих органов свелась к финансовому управлению, точнее сказать к обеспечению сбора налогов. Система управления городами развивалась противоречиво. Если создание Ратуши способствовало обособлению городского управления от органов местной администрации, то губернская реформа 1708—1710 гг. вновь подчинила земские избы губернаторам и воеводам, а московская ратуша потеряла значение центрального органа. Однако «такое положение не соответствовало условиям развития страны, требовавшим усиленного привлечения средств богатой верхушки посада в промышленность, внутреннюю и внешнюю торговлю. Поэтому в 20-х гг. XVIII в. управление в городах приняло форму магистратов». Интерес вызывает то обстоятельство, что бурмистрские палаты и бурмистры, избиравшиеся всего на один год, были необходимы как форма управления в переходный период, когда ломалась старая система русского управления. Однако, с созданием более или менее завершенной системы областного и центрального управления возникла необходимость окончательно урегулировать и систему городского управления. Учитывая изменения в стране и опыт деятельности Ратуши, правительство сделало попытку организации торгово-

¹⁰⁷ См.: Самоуправление в системе власти и управления. // Россия на пороге XXI века: проблемы государства, экономики, политики. - СПб, 1999. - С.123-158.

промышленной корпорации, централизации управления посадским населением и подчинение его органам государственной власти.¹⁰⁸

Таким образом, магистраты являлись органами управления общественной территориальной единицы — города. Городское сообщество было формально признано субъектом местного самоуправления. Как общегородские магистраты должны были заниматься устройством школ, сиротских и смиренных домов, госпиталей и бирж, благоустройством города, оберегать город от пожаров, пристраивать «гуляк и нищих», осуществлять государственные сборы и контролировать уплату пошлин, рассматривать менее значительные гражданские и уголовные дела. В 1734 г. города получили реальные возможности добиться для горожан финансово-экономической самостоятельности, независимости от органов государственной власти в данной области.

Система местных магистратов складывалась из двух ступеней: провинциальные магистраты и магистраты городов, входящие в провинцию. В целом магистраты представляли собой одно из звеньев бюрократического аппарата с подчинением низших органов высшим.

Деятельность городских магистратов направлялась магистратами провинциальных городов, а последних — Главным магистратом. В пределах города посадское население было организовано по слободам, имевшим своих старост. Основные положения о порядке выборов в магистратские чины изложены в «Регламенте Главного магистрата».

Принцип выборности соблюдался не всегда. Были случаи определения в магистраты и по мимо выборов, например царскими или сенатскими указами. Количественный состав каждого магистрата определялся непосредственно Главным магистратом на основе установленного в его регламенте деления городов на 5 групп. Назначение членов магистрата не зависело от количества подданных за того или иного кандидата голосов, а обеднялось главным образом принадлежностью к посадской верхушке. Выборы магистратов тщательно контролировались со стороны Главного магистрата, который утверждал выборы. Круг полномочий городского магистрата был существенно расширен по сравнению с тем, что были в праве до этого осуществлять земские избы. В больших городах магистраты наделялись судебной властью, равной компетенции народного суда не только по гражданским но и по уголовным делам, за исключением самостоятельного вынесения смертных приговоров, которые необходимо было вносить на утверждение в Главный магистрат.

Магистрат являлся хозяином в городе. Следовательно, на него не распространялась власть ни воевод, ни губернаторов. Кроме того, никакие органы власти не имели права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции магистрата. Магистрат должен был информировать посадскую общину о предписаниях центральных властей, организовывать их исполнение, контролировать деятельность посадского мира на предмет исполнения распоряжений правительства.¹⁰⁹

¹⁰⁸ См.: Организация городского самоуправления: сборник материалов / под ред. А. Н. Широкова. - Обнинск: Ин-т муниципального управления, 1996. - 100 с.

¹⁰⁹ См.: Организация городского самоуправления: сборник материалов / под ред. А. Н. Широкова. - Обнинск: Ин-т муниципального управления, 1996. - 100 с.

По мимо магистратов, в городах продолжали действовать мирские посадские сходы, или земские советы, созывавшиеся посадскими старостами, которые были наделены исполнительной властью и председательствовали на сходах. В состав схода входили все мирские люди. Иногда магистраты действовали совместно с горожанами или их представителями, для чего гильдии выбирали из своей среды старшин, а из них — старост. Этих гильдейских выборных и самих горожан магистрат обязан был приглашать в экстренных случаях или при решении важнейших дел для так называемых гражданских советов.¹¹⁰ Таким образом отношения между магистратами и органами посадского самоуправления отличались строгой подчиненностью посадских старост и сходов органом городского управления и даже «отчужденностью» между ними. Магистрат обращался к посадскому миру только через старосту, посылая в его канцелярию указы. Канцелярия же старосты отвечала магистрату доношениями. И несмотря на, то что Регламент Главного магистрата и Инструкция городским магистратам 1724 г. говорит о непосредственных сношениях магистрата с посадской общиной, о приглашении мирских людей в магистратское присутствие для совета по наиболее важным делам, касающихся местных интересов, однако на практике этого почти не было. Мирской посадский сход функционировал обособлено от городского магистрата, а в тех случаях, когда на общинном сходе проводилось избрание новых членов магистрата, всем членом магистратского присутствия было запрещено находиться на земском совете.¹¹¹

Политика Екатерины II в отношении местного управления основывалась на идее децентрализации государственного управления. Уже в первых преобразованиях в управленческой сфере историки усматривают тенденцию к переносу центра тяжести во всей системы управления с центра на периферии. За этой тенденцией стояло стремление разгрузить центр от решения местных проблем за счет придания местным органам власти большей самостоятельности. Одним из основных законодательных актов, определяющих Екатериновскую реформу местных органов управления, были «учреждения для управления губернии» 7 ноября 1775 г. В первой половине XIX в. система регионального управления в Российской империи характеризовалась «особым» административно-территориальным делением. Так, согласно «учреждения для управления губернии» 1775 г. во главе губернии как административной единицы стояли наместник (генерал-губернатор), гражданский губернатор и губернское правление. Именно они представляли систему органов губернской администрации. Причина того, что власть в губернии сосредоточивалась в руках двух должностных лиц, коренилась в стремлении Екатерины II отделить функции надзора от функций управления, дифференцируя статус и полномочия главы местной администрации. Наместник был представителем верховной власти в том или ином регионе, а губернатор выполнял административные функции. Генерал-губернатор как представитель центрального правительства и как хозяин губернии, сосредоточивал в своих руках судебные полномочия

¹¹⁰ Ежова О. Реформы местного самоуправления в Российской империи (1864-1917) // Федерализм.-2000.-№ 2.- С.243-268

¹¹¹ См.: Черненко, А.Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России / А. Г. Черненко. - СПб., АЛЕТЕЙЯ, 1999.

наместничества. Это давало главе региональной администрации властные рычаги управления, однако в своей деятельности он был подотчетен непосредственно императору, поскольку де-юре являлся его наместником в соответствующем регионе страны. Поэтому в своей деятельности генерал-губернатор должен был считаться с внутренней «государевой политикой» и руководствоваться политическими соображениями во благо империи.¹¹²

Примечательно, что если де-юре в «Учреждении для управления губернии» 1775 г. наместничество отождествлялось с губернией, а должность наместника, по существу, была эквивалентна должности генерал-губернатора, то де-факто, при проведении непосредственно управленческой политики, Екатерина II практически отступила от правил, закрепленных в указанном нормативном акте, в том отношении, что наместничество уже не приравнивалось к губернии и, следовательно, глава наместничества иерархически занимал место как бы между губернскими учреждениями и центральной властью. Под контролем генерал-губернатора действовало три вида местных учреждений — административного, финансового и судебного характера которые в свою очередь составляли губернское правление. Помимо генерал-губернатора (как председателя) в состав губернского правления входило по два губернских советника, назначаемых центральным правительством. Губернское правление не являлось коллегиальным органом, поэтому роль советников была исключительно совещательной. Генерал-губернатор мог и не согласиться с их мнением, и в этом случае они были обязаны исполнять решения главы местной администрации. Губернское правление осуществляло две основные функции: во-первых, исполнительную, во-вторых распорядительную. Уездным органом губернского управления был нижний земский суд в составе земского исправника (капитана) и двух заседателей. Капитан-исправник осуществлял исполнение нормативных актов органов губернского управления; следил за местной торговлей; проводил мероприятия, связанные с поддержанием чистоты; следил за исправностью дорог.¹¹³

Следует отметить, что проведенная правительством Екатерины II реформа местного управления во многом учитывала интересы дворянства. По мнению Екатерины II, значительными недостатками прежней системы управления была чрезмерная централизация и оторванность органов местного управления от широких кругов дворянства. Задача реформы состояла в расширении прав местных органов управления и вовлечение дворянства в местное управление путем введения, в частности, и элемента самоуправления. Правовую основу развития дворянского и городского самоуправления определили «Грамота на права вольности и преимущества благородного российского дворянства» (так называемая Жалованная грамота) и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», изданные указами Екатерины II в 1785 г. Представительным органом дворянского самоуправления стало Собрание. В его состав входили все дворяне, имевшие имения на данной

¹¹² См.: Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления: учебник / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 208 с

¹¹³ См.: Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. - М.: Форму - ИНФРА-М, 1998. - 160 с.

территории и достигшие 25-летнего возраста. Собрание избирало предводителей дворянства сроком на три года; их кандидатуры подлежали утверждению губернатором (на уровне уезда) или представителем царской власти в губернии при избрании губернского предводителя дворянства. Дворяне получили право обсуждать и давать представления по «вопросам общественной пользы» местным властям, центральным государственным органам, государю императору. Собрание также избирало заседателей в сословные суды губерний и полицейских должностных лиц земской полиции. Отношения органов дворянского самоуправления с органами государственной власти строились исходя из принципа административного контроля со стороны государства за организацией и деятельностью органов дворянского самоуправления.¹¹⁴

Жалованная грамота городам определяла основным субъектом городского самоуправления городское собрание — «общество градское», в состав которого входили городские обыватели. Оно собиралось один раз в три года по инициативе губернатора для рассмотрения наиболее важных предложений, связанных с развитием города и направлениями деятельности губернской администрации.¹¹⁵

Текущие вопросы жизни города решали выборные органы городского самоуправления: городская общая дума и городская шестигласная дума. В состав городской общей думы входили представители всех шести «разрядов» городского населения (настоящие обыватели; гильдии; цехи; иногородние и иностранные гости — купцы; именитые граждане; посадские). Общая городская дума являлась представительным органом. Исполнительно-распорядительные функции передавались избираемой общей городской думой шестигласной городской думе. Избирательная система учитывала не только сословную структуру города, но и имущественный ценз. Существенно ограничивались права малоимущих. Компетенция городского самоуправления определялась решением вопросов местного значения, таких как наблюдение за прочностью публичных городских зданий и построение всего того, что необходимо горожанам (торговых площадей, пристаней, амбаров, магазинов); развитие системы общественного призрения; деятельность по увеличению источников местных доходов; обеспечение жителей города необходимыми средствами для «прокормления и содержания»; охрана города от ссор и тяжб с окрестными городами и селениями, сохранение между жителями города «мира, тишины и доброго согласия»; полицейские функции; разрешение споров и конфликтных ситуаций между гильдиями и цеховыми организациями ремесленников. Жалованная грамота городам предоставляла определенные гарантии деятельности органам местного самоуправления. В частности, так же, как дворянское собрание, городское собрание, как было указано Екатериной II, «на суд, да не предстанет, но да защищается своим стряпчим». Жалобы на работу городского общего собрания и городской шестигласной думы подавались в губернский магистрат. Государство выступало арбитром в

¹¹⁴См.: Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000. - 224 с.

¹¹⁵. См.: Бабичев И. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Полития. - 2004. - N. 1. - С. 70-87

разрешении конфликтных ситуаций между органами городского самоуправления и горожанами.¹¹⁶

Судя по всему, можно утверждать, что в реформе управления Екатерины II прослеживаются две тенденции — стремление к централизации при сохранении элементов децентрализации с попыткой использования традиционных форм местного самоуправления. При этом развитие централизации в области регионального и местного управления, усиление правового регулирования деятельности местных органов со стороны государства приводило к трансформации местного самоуправления в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках единой государственной политики. В таком случае, речь могла идти о местном управлении, которое было весьма специфической частью единого государственного механизма, обладая некоторой самостоятельностью или даже автономией. Однако подобная децентрализация ограничивалась тем, что местные органы управления чаще всего не имели собственных законодательных полномочий и, как правило, действовали на основе и в рамках нормативных актов, принимаемых вышестоящими представительными учреждениями. Иными словами, уровень реальной самостоятельности, вводимых или воссозданных местных органов власти не следует преувеличивать, поскольку закрепленные за ними те или иные полномочия на практике, зачастую, были лишь результатом разграничения компетенции между центром и местами в рамках единого бюрократического централизованного государственного механизма. Местные органы не обладали, если можно так выразиться «компетенцией устанавливать свою компетенцию», то есть не могли самостоятельно определять круг своих властных полномочий, который устанавливался или делегировался вышестоящими государственными органами.¹¹⁷

Необходимость коренных преобразований в местном управлении в начале XIX в. стояла чрезвычайно остро. Тем более, что период царствования Александра I приемника Екатерины II определяется как эпоха реформ центральной администрации. Тем самым возрастала бюрократизация аппарата, расширялся штат чиновников, и все чаще местная инициатива подавлялась мелочной опекой центрального аппарата. Как справедливо отмечают некоторые авторы «жесткий централизм управления, порожденный реформами начала века, оказал непосредственное и немалое влияние на формирование в 60-х гг. излишне регламентированного местного самоуправления». Следует отметить, что местное управление не претерпело в данный период существенных изменений. Во главе губерний стояли губернаторы, на окраинах группы губерний возглавлялись генерал-губернаторами. Во главе уездов стояли капитан-исправники, осуществлявшие свои функции совместно с нижним земским судом, который был не судебным, а полицейским органом. Уезды делились на станы. Для управления казенными крестьянами были созданы волости. Во главе волостей стояли волостные правления из волостного головы,

¹¹⁶ Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. - М. : Изд-во РУДН, 1999. - 295 с.

¹¹⁷ См.: Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000. - 224 с.

старост и писаря. В 1838 г. в условиях усиливающихся волнений государственных крестьян, была проведена крестьянская реформа. В каждой волости, составленной из сельских обществ государственных крестьян всех наименований и свободных хлебопашцев, учреждались волостной сход состоящий из выборных от сельских обществ волости, по 1 на 20 дворов, волостное правление и волостная расправа. В правление входили волостной голова и два заседателя — по полицейским и хозяйственным делам. При правлении работал волостной писарь. В свою очередь волостной голова формально избирался волостным сходом на три года. Сельские общества учреждались в каждом большом казенном селении. Его органами являлись сельский сход (по 1 от 10 дворов), сельское начальство (старейшины, сотские, десятские, сборщики податей) и сельская расправа. Избранные в должности волостные головы и сельские старосты утверждались Палатой государственных имуществ по представлению окружного начальника с разрешения Начальника губернии. Работа крестьянских органов контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, содержание которого возлагалось на тех же крестьян. Реформа 1838 г. не влияла на положение помещичьих крестьян. Деревенская община не пользовалась здесь никакой самостоятельностью. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения. Некоторые вопросы хозяйственной жизни сельской общины обсуждались на общем собрании крестьян. Из крепостных крестьян помещик сам выбирал старосту, в задачи которого входило исполнение контрольно-распорядительных функций в деревне.¹¹⁸

Другой категорией населения России, потребность которой в новом правовом статусе становилась все более очевидной, являлось население городов. Уже в первой четверти XIX в. оно значительно выросло, усилился процесс его расслоения.

Структура городского общественного управления формально продолжала основываться на Жалованной грамоте городам Екатерины II, хотя уже к середине XIX в. претерпела значительные изменения. Практически везде отсутствовала общая дума, собрание городских представителей. Распорядительные действия осуществляло собрание городского общества, где большинство составляли мещане. В состав шестигласной думы вместо шести предписанных сословий входили, как правило, купцы и мещане, практически неподготовленные к управленческой деятельности.

4.3.4. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России

Земская реформа является одним из важнейших событий в истории России 60—70 гг. XIX в. Местное самоуправление, «узаконенное Положением 1 января 1864 г., на губернском и уездном уровнях превратилось в достаточно эффективную систему сословных выборных учреждений. Выборное сословное самоуправление в стране существовало давно. Однако впервые

¹¹⁸ См.: Государственное управление: основы теории и организации: [В 2-х т.] : междисциплинарный учебник / под ред. к.и.н., доц. В.А. Козбаненко. - М. : Статут, 2002.

создавалось гражданское самоуправление: земства выбирались гражданами, а не корпоративными объединениями. В основу реформирования земского и городского самоуправления было положено сразу несколько теорий. Одной из наиболее популярных была так называемая «общественная» («хозяйственная») теория. «Положение о земских губернских и уездных учреждениях», подписанное императором Александром II (1 января 1864 г.), вводило в 33 губерниях Российской империи земское самоуправление. Практическое значение введения земского самоуправления в Российской империи заключалось в формировании децентрализованных органов местного управления. Земские учреждения не входили в систему органов государственной власти, поскольку авторы «Положения» 1864 г. исходили из негосударственной природы земств.¹¹⁹

В соответствии с требованиями нового муниципального законодательства, земства наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, хотя для эффективного осуществления подобных полномочий необходимо было иметь соответствующие властные механизмы. Но несмотря на определенные новации в муниципальной и земской практике носителями властных прерогатив на местах по-прежнему оставались государственные органы. Вместе с тем, поскольку в их задачу входило решение вопросов местного самоуправления, земства наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его сборами. Но для эффективного осуществления таких полномочий нужно было обладать властью. Авторитет же власти по-прежнему принадлежал государственным органам, прежде всего полиции. Несмотря на то что полиция финансировалась из земских средств, она не подчинялась земствам, которые могли осуществлять меры принуждения только через полицию, одновременно решавшую вопрос о целесообразности таких мер.¹²⁰

В систему земских учреждений входили: избирательные съезды (их задачей было раз в три года определять состав корпуса уездных гласных), губернские и уездные земские собрания (распорядительные органы), губернские и уездные земские управы (исполнительные органы). Земские собрания созывались обычно один раз в год для определения ведущих направлений хозяйственной деятельности, рассмотрения и утверждения сметы, раскладки повинностей.

Губернские и уездные управы в период между сессиями собраний управляли имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда», руководствуясь в своей деятельности решениями земских собраний. Законодательство предусматривало перечень обязанностей управ, в том числе их ежегодный отчет перед собранием. Деятельность управы, связанная с управлением и развитием, осуществлялась небольшим числом выборных земских служащих (3—6 человек).¹²¹

¹¹⁹ Богатырева О.Н. Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX-начало XX века // Вопросы истории. - 2004. - N. 8. - С. 99-112

¹²⁰ Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. - М. : Изд-во РУДН, 1999. - 295 с.

¹²¹ Френкель, З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией / З. Г. Френкель. - М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. - 270 с.

На первом заседании земского собрания нового созыва избирался личный состав земских управ. Уездные собрания посылали установленное законом количество гласных в губернские учреждения. Число губернских гласных не превышало 50 человек. Доходы земских учреждений состояли из губернского земского сбора, являвшегося, по сути, местным государственным налогом. Его дополняли целевые дотации государства, (например, на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ). Определенную часть дохода составляли частные пожертвования и прибыль от торгово-промышленной деятельности земств. Для покрытия дефицита земства могли устанавливать дополнительные сборы с предметов, подлежащих прямому налогообложению; по своей природе эти сборы представляли собой самообложение населения. В 60-е гг. XIX в. местное самоуправление в России распространилось на территориях губерний и уездов, расположенных в европейской части страны. Городское самоуправление осуществлялось в губернских и уездных городах. В последующем границы местного самоуправления расширились за счет низовых административно-территориальных единиц — волостей.¹²²

К функциям земских учреждений относились: забота о народном продовольствии и ветеринарии, медицинская помощь населению, содействие развитию начального народного образования и общественного призрения, развитие взаимного земского страхования, строительство и благоустройство дорог, открытие ярмарок, содействие торговли. Высокая эффективность работы земств позволяла им противостоять государственной машине бюрократии. Жизненность земств обеспечивалась их подлинным самоуправлением. Земства сами формировали свои руководящие органы, сами вырабатывали структуру управления, сами определяли основные направления своей деятельности. Жизнеспособность земств обеспечивалась также их самофинансированием и штатом высокопрофессиональных и компетентных работников. Несмотря на очевидные и существенные недостатки, земская реформа в целом была одобрена либерально настроенной общественностью. Поэтому успех этого мероприятия заставил правительство всерьез заняться вопросом общественного самоуправления городов.¹²³ Городовое положение 16 июня 1870 г. заменило сословно-бюрократические органы управления городом всеобщим, основанным на принципе имущественного ценза органами.

Систему органов городского общественного управления составляли:

- * Городское избирательное собрание для избрания гласных через каждые 4 года;
- * Городская Дума (распорядительный орган);
- * Городская управа (исполнительный орган).

Право голоса в избрании гласных имели все городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие прямой городской налог с недвижимости, торгов или промыслов. Все избиратели делились на три курии. Они вносились в общий список по убыванию

¹²²Богатырева О.Н. Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX-начало XX века // Вопросы истории. - 2004. - N. 8. - С. 99-112

¹²³ См.: Ефремова Н.Н., Лаптева Е.Н. История земств и перспективы развития местного самоуправления. // Государство и право. - 1993. - N 11.

уплачиваемых сборов, затем список делился на три разряда, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов. Все разряды избирали равное число гласных, что обеспечивало преимущество крупнейших налогоплательщиков.¹²⁴ В задачи городского самоуправления входила забота о местных культурно-хозяйственных делах: внешнее благоустройство города (согласно утвержденному плану), содержание городских коммуникаций, благосостояние городского населения (попечение о народном продовольствии, здравоохранении, принятие мер против пожаров, содержание на средства города благотворительных учреждений, больниц, театров, библиотек, музеев, а также забота о народном образовании и т.п.). Городское самоуправление выполняло также ряд возложенных на него функций по содержанию правительственной администрации (чинов городской полиции, пожарной команды, тюрем), обеспечению воинского постоя, предоставляло правительству сведения о местных пользах и нуждах.¹²⁵

Городская дума состояла из председателя — городского головы, гласных, а также председателя уездной земской управы и представителя духовного ведомства. Обязанности председателя думы и управы возлагались в городском самоуправлении на одно лицо, в нарушение принципа разделения исполнительной и распорядительной властей. Основной целью при этом было получение дополнительной гарантии от возможных противозаконных постановлений думы. С той же целью городскому голове предоставлялось право останавливать исполнение определений думы, признанных им незаконными. Отметим, что в земских учреждениях такое совмещение должностей хотя и допускалось, но не было обязательным. Городские думы в отличие от земских собраний имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел, при этом численность заседаний не ограничивалась. Конечно, не стоит усматривать здесь преимуществ, поскольку собрать городскую думу технически было значительно легче, чем гласных земских собраний, съезжавшихся со всей губернии или уезда. Дума назначала содержание выборным должностным лицам городского общественного самоуправления, устанавливала размер городских сборов и налогов (в установленных законом пределах), принимала правила заведования городским имуществом, утверждала, обязательные постановления городского общественного управления и принимала решения о ходатайствах перед высшим правительством и т.п.¹²⁶

Городские думы сами определяли порядок производства дел, но обязывались при этом соблюдать правила о порядке производства дел в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях, т.е. законы 13 июля 1867 г. Главной целью этих правил было пресечение нежелательных дебатов в общественных собраниях. Председатель городской думы возглавлял городскую управу. Все члены управы избирались думой.

¹²⁴ Быстренко, В.И. История государственного управления и местного самоуправления в России: учеб. пособие / В. И. Быстренко. - М.: ИНФРА-М., Новосибирск: Изд-во НГАЭиУ, 1997. - 92 с.

¹²⁵ Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. – Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 2000.- 224 с.

¹²⁶ Ежова О. Реформы местного самоуправления в Российской империи (1864-1917) // Федерализм.-2000.-№ 2.- С.243-268

Лица, избранные в должность городского головы (так именовались председатели управ) утверждались в губернских городах министром внутренних дел, в прочих — губернатором, городские головы двух столиц — непосредственно императором. В обязанности управы входило непосредственное руководство делами городского хозяйства, разработка проектов смет, взимание и расход городских сборов на установленных думой основаниях.¹²⁷

Управа отчитывалась о своих делах перед думой. В чрезвычайных случаях городской голова мог распорядиться единолично, доведя о том впоследствии до сведения членов управы. Вместе с управой он наделялся правом обжалования незаконных постановлений думы. В особых случаях, а также для руководства конкретными отраслями хозяйства дума по представлению управы могла учреждать исполнительные комиссии, которые подчинялись городской управе. Должностные лица городского общественного управления не считались государственными служащими, за исключением городского секретаря в губернских городах, который имел звание докладчика в губернском по городским делам присутствии. Компетенция городского самоуправления строго ограничивалась пределами города и отведенных ему земель. Закон не давал четкого разграничения компетенции городского самоуправления и городского полицейского управления, что существенно затрудняло деятельность первого, а отсутствие принудительной власти ставило его, как и земства, в прямую зависимость от полиции. Закон признавал самостоятельность городского общественного управления в пределах предоставленных ему Положением прав. Вместе с тем постановления городских дум надлежало представлять губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение как незаконных. Наиболее важные из постановлений (изменение планов городов, отчуждение принадлежащих городу земель, крупнейшие займы, поручительства от имени города, установление новых сборов) утверждались центральным правительством (соответствующими министерствами). Сметы городского общественного управления утверждались губернатором. По проектам обязательных для жителей постановлений дум (связанных с городским благоустройством) управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления.

Несколько иным был порядок опротестования губернатором постановлений городской думы, так как городским положением создавался местный коллегияльный орган для надзора за самоуправлением (тоже дань прусской системе). Правительствующий Сенат как высшая надзорная инстанция рассматривал жалобы на решения присутствия от частных лиц и учреждений, органов самоуправления и губернатора. Туда же подавались жалобы на незаконность постановлений городских дум, уже утвержденных министром или губернатором. Земские и городские учреждения просуществовали в первоначальном виде меньше 30 лет, но успели принести немало пользы. Не вызывает сомнения значение земской и городской реформ для хозяйственного

¹²⁷ Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. - М. : Изд-во РУДН, 1999. - 295 с.

развития страны и в определенной мере для политического воспитания общества.¹²⁸

По мере развития общественного управления становилось очевидным, что возникла серьезная угроза и политическому господству дворянства, так как по мере развития в стране капитализма шло расслоение этого класса и его ослабление. Российская буржуазия активно вытесняла из земских и городских учреждений представителей дворянства. Все большее влияние и распространение получали идеи земского либерализма, росло значение земской демократической интеллигенции. Новая реформа самоуправления должна была притормозить эти процессы, коренным образом изменив статус местного самоуправления по отношению к системе государственных учреждений, упрочив положение администрации на местах. Таким образом, в результате реформ 70-х гг. XIX в. и контрреформ 90-х гг. земское самоуправление, хотя и было сохранено, однако, подпало под усиленную правительственную опеку, шедшую вразрез с существованием самоуправления вообще.¹²⁹

Думается, что в течение второй половины XIX в. законодательная политика центрального правительства в сфере местного самоуправления была направлена на формирование оптимальной для интересов общего государственного управления земской модели. В этой связи особый интерес представляет мнение тех, кто непосредственно осуществлял реализацию реформ местного управления в национальных регионах Российской империи. Например, в записке канцелярии наместника Кавказа князя Воронцова-Дашкова от 7 июля 1905 г. анализируется и земская реформа 1864 г., и земская контрреформа 1890 г. В частности, в сравнительно-правовом аспекте выделяются следующие особенности «Положения 12-го июня 1890 г.». Во-первых, значительно сократилось число гласных; во-вторых, было введено сословное представительство. При этом упразднялись сельские избирательные съезды, в связи с чем избрание гласных от сельских «обществ» предоставлялось непосредственно волостным сходам. В-третьих, избирательным правом по «Положению» 1890 г. обладали те лица, которые по праву собственности владели земельным участком. Следовательно, круг субъектов, участвующих в избирательном процессе значительно уменьшался. В-четвертых, в выборах могли участвовать все члены сельских обществ. «Положение» 1890 г. в отличие от «Положения» 1864 г. устанавливало исчерпывающий перечень предметов ведения земских учреждений. В-пятых, самостоятельности органов земского самоуправления постоянно угрожало «право коронной администрации приносить протест на земские постановления вследствие их нецелесообразности».¹³⁰

Рассматривая вопрос об исполнительной власти земских учреждений, необходимо различать право принудительного и свободного исполнения. Земские исполнительные органы не имели права принуждения частных лиц к

¹²⁸ Ежова О. Реформы местного самоуправления в Российской империи (1864-1917) // Федерализм.-2000.-№ 2.- С.243-268

¹²⁹ Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. - М. : Изд-во РУДН, 1999. - 295 с.

¹³⁰ Морякова, О.В. Система местного управления России при Николае I. / О. В. Морякова - М., МГУ, 1998. - 272 с.

исполнению своих постановлений ни по «Положению» 1864 г., ни по «Положению» 1890 г. В случае необходимости земство должно было обращаться за содействием к правительственным органам. Хотя земские управы и участковые попечители могли осуществлять функции по наблюдению за исполнением обязательных постановлений, возбуждению судебного преследования и обличению перед судом виновных.¹³¹

Если по «Положению» 1864 г. исполнительные земские органы были поставлены в полную и исключительную зависимость от самого земства, то «Положение» 1890 г. теснейшим образом подчинило земские управы непосредственно губернатору, которому было предоставлено право осуществлять ревизии управ и исполнительных земских учреждений. Все это позволяет сделать вывод, что «Положение» 1890 г. поставило земские органы власти в жесткую зависимость от губернской и правительственной администрации. В 1881 г. царское правительство с целью примирения различных политических сил, борющихся по поводу прав и компетенции земского самоуправления, создает при министре внутренних дел П.С. Игнатьеве комиссию во главе с бывшим председателем Комитета министров М.С. Кахановым. В российской историографии по данному вопросу оценка результатов Кахановской комиссии 1881—1885 гг. всегда была довольно высокой. Анализируя, изданный в 1908 г. в Санкт-Петербурге «Обзор трудов высочайше утвержденной, под председательством статс-секретаря Каханова, Особой комиссии» можно сделать вывод, что многие предложения членов комиссии, действительно, были направлены на демократизацию состава земских учреждений, совершенствование механизма практической деятельности и придание земствам более определенного правового статуса.¹³²

Пределы компетенции земских органов устанавливались в «Положениях» о земских учреждениях, поэтому источником соответствующих полномочий территориальных объединений мог стать только тот нормативный акт, который устанавливался в Российской империи.

Итак, в основе рассмотренных нами концепций реформирования земского самоуправления на территории Российской империи находились две теории — «общественная» («хозяйственная») и государственная, первая из которых исходила из противопоставления местного самоуправления государству, а вторая — включала органы местного управления и самоуправления в систему органов государственной власти. Тем самым существенным результатом деятельности земских учреждений было приобщение части населения к участию в местном самоуправлении, перенесение центра тяжести в решении вопросов хозяйственного и культурного развития из столиц в провинцию.

Таким образом, тесная взаимосвязь государства и самоуправления реально прослеживается на всех этапах их исторического развития. В литературе отмечены следующие основные направления взаимоотношений государства и местного самоуправления:

¹³¹ Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX века) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. - М. : Изд-во РУДН, 1999. - 295 с.

¹³² Морякова, О.В. Система местного управления России при Николае I. / О. В. Морякова - М., МТУ, 1998. - 272 с.

- * участие местных органов, собраний граждан в обсуждении проектов законов, которые доводились до общего сведения;
- * проведение выборов в центральные органы и территориальные органы власти;
- * организация работы по исполнению законов;
- * реализация предметов совместного ведения.

4.3.5. Советская модель организации местной власти

Процесс становления местного самоуправления в России с первых дней революции принял хаотичный и противоречивый характер. Главной особенностью этого периода было сосуществование формирующихся Советов с традиционными формами городского и земского самоуправления, продолжавших и в условиях нового политического режима осуществлять свои властные функции. Как известно, Советы не были новым институтом политической власти и самоуправления. Большевики достаточно разбирались в особенностях государственно-политического устройства современных им стран, в абсолютном большинстве которых система местной власти строилась на коллективных формах (органах) управления и самоуправления (коммуны, советы, ассамблеи и т. п.). В новой и новейшей истории России Советы стали порождением первой русской революции 1905-1907 гг. Накопленный тогда опыт показал: Советы, являясь формой самоорганизации рабочих, вполне способны решать задачи органов местного самоуправления. Однако Советы, создаваемые в 1917 году, не были похожи на своих предшественников. Во-первых, теперь они создавались целенаправленно, а не стихийно. Во-вторых, их формировали не как временные, а как постоянные структуры власти, хотя и с периодически обновляющимся составом. В-третьих, создавались Советы не только рабочих, но и солдатских, крестьянских, батрацких и казачьих депутатов, что свидетельствовало о том, что новые органы власти и самоорганизации приобрели популярность у самых разных слоев и классов тогдашней России. В-четвертых, ко времени Октябрьского переворота Советы сложились уже в общенациональную систему, организуя и проводя свои общероссийские съезды и координируя совместные действия.¹³³

Установившаяся новая власть - Советская - основывалась на принципе единства, согласно которому все органы государственной власти и управления, включая и местные Советы, образовывали целостную, органически взаимосвязанную систему. Слом государственной машины на всех уровнях власти и замена ее новым государственным аппаратом с самого начала сопровождалась реализацией ленинской идеи сращивания государственной власти и местного самоуправления, единства всех высших и местных органов (сверху донизу) государственной власти.

Для выполнения возложенных на органы советской власти задач при Советах (городских и сельских) и исполкомах (областных, губернских, уездных

¹³³ См.: Зарождение советской модели местного управления и самоуправления (1917-1920 гг.) <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/zarozhdenie-sovetskoj-modeli-mestnogo-upravleniya-i-samoupravleniya-1917-1920-gg>

и волостных) были образованы соответствующие отделы, а функции местных Советов определялись следующим образом:

- проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;
- принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;
- разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.¹³⁴

Таким образом, после Октябрьской революции 1917 г XX в. в России победила концепция власти, согласно которой все представительные органы — сверху донизу входили в единую систему государственной власти. Это кардинально изменило существовавшее до революции представление о местном самоуправлении как негосударственной власти. В организации местной власти была сделана ставка на советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Так например, в обращении II Всероссийского съезда Советов «Рабочим, солдатам и крестьянам» говорилось о том, что в результате победы народных масс организованы Советы на всех уровнях. Это положение в различных формулировках воспроизводилось в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», Конституции Российской советской федеративной социалистической республики 1918 г. (см. далее Конституция РСФСР) и других важнейших правовых актах молодого Советского государства.

Важное значение для будущей реформы местного управления на всей территории России имели обращения «Об организации местного самоуправления» и «Инструкция о правах и обязанностях Советов», принятые Народным комиссариатом внутренних дел 4 января 1918 г. Эти документы содержали рекомендации по налаживанию практической работы местных учреждений публичной власти. Кроме того, местные Советы объявлялись органами власти и управления, действующими в пределах принятого тогда административно-территориального деления страны. Тем не менее, они выступали классовыми организациями, объединяющими пролетарские и полупролетарские слои населения, находившиеся в тесной организационной зависимости и подчиненности между собой.

Исходя из того, что местные Советы представляли собой нижнее звено единого государственного аппарата, любое решение, отражавшее самостоятельность местного Совета, могло быть отменено со ссылкой на незаконность или нецелесообразность. Тем самым, культивировавшаяся идея принадлежности Советам всей полноты власти не соответствовала действительности. На практике государственного строительства создавалась ситуация, при которой деятельность представительных органов местной власти практически контролировалась и даже ограничивалась исполнительными комитетами.

В свою очередь отношения между Советами и их исполнительными комитетами характеризовались напряженностью. Оставаясь формально

¹³⁴ Там же, <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko>

структурными органами местных Советов, исполкомы в повседневной работе практически подменяли их. Примечательно, что с возникновением в начале 20-х гг. административно-командной системы управления происходит ограничение власти Советов. Тем самым, некоторые ученые первой половины XX в. рассматривали усиление начал административной централизации как общую тенденцию развития современного государства.

В контексте изложенного выше подхода к организационной модели советского местного управления заслуживает внимание тот факт, что социалистическая система характеризуется иерархической соподчиненностью входящих в нее звеньев. Как следствие этого централизованный характер власти предопределял жесткую государственную вертикаль в организации местных Советов.

Тем самым, концептуальную важность в рамках исследуемой эпохи представляет научное обоснование сущности местных представительных органов как разновидности органов государственной власти. Сказанное находит свое юридическое отражение не только в конституциях СССР, но и в конституциях союзных республик. В данном случае весьма показателен официальный комментарий к ст. 145 Конституции СССР 1977 г., в котором подчеркивается, что местные Советы народных депутатов «являются во-первых, органами единой государственной власти на местах, во-вторых, единственными органами государственной власти в каждой данной административно-территориальной единице».

С принятием Конституции РСФСР 1925 г. можно говорить о начале нового этапа в правовом регулировании деятельности местного управления и местного самоуправления. Во всех «советских» Конституциях России (1918, 1925, 1937, 1978 гг.) Советы рассматривались как одни из главных звеньев социалистического управления. Централизованный характер Советского государства определял жесткую систему вертикального подчинения, что нашло юридическое закрепление и в Конституции РСФСР г., которая в значительной степени ограничивала независимость органов местного управления. Тем не менее, нельзя не признать, что Конституция РСФСР г., в отличие от Конституции РСФСР 1918 г., более четко определяла концепцию взаимоотношений местных и центральных органов власти. Это выражалось в том, что согласно Конституции РСФСР 1925 г. у вышестоящих государственных органов, было право непосредственного контроля за деятельностью местных органов власти, а Конституция РСФСР 1918 г. такое право за органами центральной власти не закрепляла. Кроме того, для местного самоуправления было весьма важно и то, что в Конституции РСФСР 1925 г. не было специальной формулировки, устанавливающей право аннулирования вышестоящим Съездом решений местных Советов.

Конституция РСФСР 1937 г., в отличие от предыдущих конституций, окончательно сформулировала юридическую основу общей системы органов государственной власти республики, и включила в эту систему органы местного управления. Анализ полномочий местных органов власти, закрепленных в Конституции РСФСР 1937 г., позволяет сделать вывод, о том, что правомочия указанных публичных институтов составляли такие функции, которые могли осуществляться только лишь в непосредственной взаимосвязи с

центральной властью. Следовательно, централизованный характер системы управления был более чем очевиден.

Представляется, что сущность местных Советов как органов государственного управления находится в прямой зависимости от объема полномочий, которыми они обладают. При раскрытии компетенции как государственных, так и местных органов управления устанавливается круг вопросов, отнесенных законодательством к их ведению, то есть закрепляются предметы ведения. Во многих республиканских Конституциях, в том числе и в Конституциях РСФСР, декларируется, что предметом ведения местных Советов являются «вопросы местного значения». Следовательно, в пределах своих полномочий органы местной власти самостоятельны.

В советском законодательстве понятие «вопросы местного значения» не раскрывается, хотя в научной литературе по проблемам государственного права определение попытки сформулировать были. В частности, под вопросами местного значения понимали вопросы, отнесенные законодательством к ведению местных Советов, решаемые ими самостоятельно. В рамках Конституции РСФСР 1918 г. вопрос о полномочиях местных органов власти не ставился, хотя в Конституциях 1925, 1937 и 1978 гг. местные Советы в пределах собственных полномочий признавались самостоятельными.

Конкретизируя на основе анализа четырех Российских конституций компетенцию органов местных Советов отметим, что Конституция РСФСР 1925 г. (в отличие от Конституции 1918 г.) установила более широкие полномочия, отнесенные к ведению органов местного управления. Так, например, в компетенцию местных органов власти входили:

- * оставление местного бюджета;
- * проведение культурных и хозяйственных мероприятий;
- * исполнение постановлений высших органов власти;
- * своевременное решение вопросов местного значения на определенной территории;
- * распространение и соблюдение законов на соответствующей территории;
- * защита государственного порядка и общественной безопасности.

В свою очередь Конституция СССР 1936 г. в ст. 97 значительно расширяла права местных Советов и, в отличие от Конституции СССР 1924 г., добавляла к их компетенции:

- * руководство деятельностью местных органов,
- * поддержание государственного правопорядка,
- * защиту законов и гражданских прав,

о управление местным хозяйственным и культурным строительством, составление местного бюджета.

К тому же, в ст. 98 впервые определялись границы компетенции местных Советов. Исходя из этого, Советы депутатов трудящихся принимали решение и давали распоряжение в пределах прав, предоставленных им законами СССР и Союзной республики.

Конституция РСФСР 1937 г. в сфере установления компетенции местных Советов дублирует их правовое положение в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. Существенной конкретизации полномочий местных Советов низового уровня, на конституционном уровне не произошло. Однако после

принятия Конституции СССР 1936 г., представительные органы государственной власти стали избираться непосредственно населением. Можно сказать, что принцип демократического централизма сохранялся в конституциях СССР и в Союзных республик на всех этапах существования советского государства. В контексте вышесказанного становится очевидным, что принятие Конституции СССР 1977 г. и республиканских Конституций 1978 г. существенным образом не изменило статус и компетенцию местных органов власти. Следовательно, Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. оставались неизменными до тех пор, пока к концу 80-х гг. XX в. процесс демократизации не охватил всю сферу конституционного права.

С концептуальной точки зрения следует отметить, что вопрос о сущности и правовом положении местных органов власти стал предметом обсуждения в период подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. В государственно-правовой науке было высказано несколько точек зрения по данной проблематике.

Изучение правового положения исполнительных комитетов (как органов исполнительной власти), установленного в Конституциях РСФСР 1918, 1925, 1937, 1978 гг. позволяет выделить следующие характерные особенности. Прежде всего, это были структурные подразделения представительных учреждений, выполняющие функции управленческого характера. В вышеуказанных Конституциях РСФСР исполкомы избирались местными советами на сессиях из числа депутатов в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов исполнительного комитета.

В советском административном праве было высказано мнение и о том, что исполкомы местных Советов, их отделы и управления были самыми многочисленными органами управления в Советском государстве. Особенность исполнительных комитетов, заключалась в двойном характере их подчинения. С одной стороны, они подчинялись местным Советам, с другой — вышестоящим органам государственного управления. Нельзя не признать, что деятельность исполнительных комитетов в большинстве случаев регулировалась законами о Советах. По-видимому, это связано с тем, что указанные комитеты являлись исполнительно-распорядительными органами Советов.

Итак, можно утверждать, что как союзным, так и республиканским законодательством в основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти, с характеризующейся жесткой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Все Советы, включая местные, выступали как единая система. При этом высшим организационным принципом данной структуры провозглашался демократический централизм, особенность которого заключалась в формальном декларировании самостоятельности местных органов власти. Иными словами, муниципализм отвергался как буржуазный принцип, неприемлемый для Советского государства. Само понятие «местное самоуправление» встречалось в нормативной литературе лишь только в той мере, в какой оно указывало на определенный властный уровень в системе социалистического самоуправления в целом.

Такое положение сохранялось вплоть до 90-х гг. XX в. Однако в условиях гласности и демократизации многие либеральные теории, в том числе и теория местного самоуправления, вновь стали привлекать внимание. В таких условиях концепция Советов как органов местного управления в системе государственного управления, постепенно трансформируется в теорию местного (муниципального) самоуправления. Тенденции реформирования старой структуры местного управления и поиски новых оптимальных правовых форм местного самоуправления выразились в принятом 9 апреля 1990 г. законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». Соответствующие изменения были внесены в Конституции СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. Закон определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванную обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды. Кроме этого устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов. Последние выступали в качестве основного звена данной системы наряду с органами территориального общественного самоуправления, местными референдумами, собраниями, сходами граждан.

4.3.6. Реформы местной власти конца XX — начала XXI вв.

Вступивший в силу в апреле 1990 г. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» являлся первым актом в истории Советской власти, которым в государственную систему вводилось местное самоуправление. Итого с этого закона началось практическое реформирование системы власти в России.

Весьма прогрессивный по своей сути закон, вызвал многочисленные коллизии, связанные с радикальным переходом от прямого управления в советской однопартийной системе политического устройства к системе управления в рамках самостоятельных полномочий исполнительно-распорядительных советских органов различного уровня. Часть проблем была решена после принятия Закона РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» и Закона РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям».

Анализ этих законов позволяет сделать вывод о том, что основной акцент делался на увеличение полномочий советов и созданию нормативной базы для их относительно самостоятельного развития. Как уже отмечалось выше до начала демократических реформ на территории СССР все полномочия по осуществлению исполнительно-распорядительных функции сосредотачивались в исполнительных комитетах советов. Следовательно, на практике получалось, что исполнительные комитеты обладали реальной административной властью, в том числе и по отношению к советам.

Следуя советской традиции преемственности между законами СССР и законами республик в его составе, в июле 1991 г. был принят Закон «О местном

самоуправлении в Российской Федерации», который стал основным правовым актом, определившим формирование институтов местного самоуправления на территории России. Указанный закон четко установил, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

Принятие законов регулирующих правовое положение органов местного самоуправления, как в СССР, так и в РСФСР обуславливается внесением соответствующих изменений в Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РСФСР 1978 г. Так например, в абз. 2 ст. 138 нового раздела «О местном самоуправлении в Российской Федерации», предусматривалось, что «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов». Конституция также устанавливала, что «местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов.

Вступивший в силу в апреле 1990 г. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» являлся первым актом в истории Советской власти, которым в государственную систему вводилось местное самоуправление. Закон вызвал многочисленные коллизии, связанные с радикальным переходом от прямого управления в советской однопартийной системе политического устройства к системе управления в рамках самостоятельных полномочий исполнительно-распорядительных советских органов различного уровня. С этого закона началось практическое реформирование системы власти в России. Часть проблем была решена после принятия Закона РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» и Закона РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». Анализ этих законов позволяет сделать вывод о том, что основной акцент делался на увеличение полномочий советов и создание нормативной базы для их относительно самостоятельного развития.

До начала демократических реформ на территории СССР все полномочия по осуществлению исполнительно-распорядительных функций сосредотачивались в исполнительных комитетах советов. На практике получалось, что исполнительные комитеты обладали реальной административной властью, в том числе и по отношению к советам.¹³⁵

В июле 1991 г. был принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который стал основным правовым актом, определившим формирование институтов местного самоуправления на территории России. Указанный закон четко установил, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в

¹³⁵ Основные направления реформы местного самоуправления в Российской Федерации.
<http://rudocs.exdat.com/docs/index-161135.html?page=16>

городах, поселках, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Принятие законов, регулирующих правовое положение органов местного самоуправления как в СССР, так и в РСФСР, обуславливается внесением соответствующих изменений в **Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РСФСР 1978 г.** Так, например, в абз. 2 ст. 138 нового раздела «О местном самоуправлении в Российской Федерации» предусматривалось, что «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов».

Конституция также устанавливала, что «местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов.

Закон «О местном самоуправлении Российской Федерации» 1991 г. является обширным актом, содержащим нормативную разработку кардинально новой для постсоветской России концепции местного самоуправления, одной из главных направлений которой являлось четкое разграничение статусов местных Советов и местной администрации. Следовательно, в нем большое внимание уделяется подробному регулированию полномочий указанных органов местного самоуправления на соответствующих уровнях, а также экономической и финансовой основе местного самоуправления.

Однако, Закон «О местном самоуправлении Российской Федерации» 1991 г. не был «свободен от «издержек», обусловленных своеобразной «наследственностью» элементов прежней системы местных органов власти. Примером последнего могут служить сохранявшиеся положения Конституции РСФСР 1978 г. и Закона «О местном самоуправлении Российской Федерации» 1991 г., согласно которым в системе местного самоуправления оставалась соподчиненность (по вертикали) представительных органов и местной администрации. Кроме этого предусматривалась, что не соответствующие законодательству решения Совета могут быть отменены вышестоящим Советом, а местная администрация подотчетна не только местному Совету, но и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, имеющим полномочия отмены актов нижестоящих Советов, противоречащие законодательству. Следовательно, органы местного самоуправления в РСФСР по-прежнему рассматривались как своего рода подсистемой единого публичного государственно-административного механизма. Многие поправки к Конституции РСФСР 1978 г. и другие законодательные акты принимались в острой борьбе двух политических сил — реформаторов и контрреформаторов, которые в течение 1992—1993 гг. все более поляризовались.

Таким образом, до Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» прекращающего деятельность местных советов народных депутатов, сохранялись некоторые элементы советской системы местного управления. Более того, правовая основа российской государственности в конце 1991 — начале 1992 гг. была довольно противоречивой. Она базировалась на законах, унаследованных от СССР, и

законах РСФСР как составной части Союза. Такая противоречивость конституционной базы России того времени была объективно обусловлена ее эволюционным переходом к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними.

Указы Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», от 27 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления», от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления», провозглашая обще признанные права местного самоуправления, в конкретных нормах о разграничении полномочий представительных собраний (советов) и глав администрации фактически восстановили советскую практику назначения глав местных администрации по вертикали. Как следствие этого на уровне местного самоуправления основные права в отношении бюджета, собственности, самостоятельного установления структур оказались под непосредственным контролем глав исполнительной власти субъекта федерации. Таким образом, к моменту принятия первой демократической Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. особое значение приобретает необходимость реформирования сложившейся системы властно-публичных отношений, с целью обеспечения более оптимального сочетания различных форм представительной и непосредственной демократии.

В Конституции Российской Федерации принятой 12 декабря 1993 г. (далее Конституция РФ) нашли закрепления результаты идейной и политической борьбы, развернувшиеся в конце 80-х гг. XX в., по поводу организации системы местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции РФ, «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Положение Конституции РФ о гарантированности и признаваемости местного самоуправления позволяет считать его самостоятельным субъектом конституционного права во взаимоотношениях с народом, что в отличие от предыдущих конституции является новеллой.

Более эффективно процесс восстановления самоуправленческих начал пошел после принятия Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. На его основе сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления. Она представляет симбиоз общественной и государственной теории местного самоуправления, правда с перекосом в сторону общественной теории. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), хотя согласно букве Конституции РФ не рассматриваются как органы государственной власти. Однако необходимость дальнейшего совершенствования местного самоуправления подтолкнуло федеральный центр к новому масштабному реформированию местного самоуправления. Последнее выразилось в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131.

Выводы

Самоуправленческие начала в организации местной жизни были присущи народам России с древних времен. Исконной формой территориального самоуправления Древней Руси являлось самоуправление в соседских общинах-вервях.

В древней России важнейшим звеном ее публичной организации остается вече-собрание.

В городах, волостях средневековой Руси образовывались земские избы, введении которых находились сбор налогов, другие денежные вопросы, хозяйственные и судебные дела.

В начале XVIII в. Петром I были проведены реформы в области местного управления, цель которых заключалась в усилении централизации местного государственного аппарата в интересах укрепления абсолютной власти монарха. Сказанное выше подтверждается ликвидацией губного самоуправления в уездах и возложение его функции на воевод, назначаемых из центра.

Политика Екатерины II в отношении местного управления основывалась на идее децентрализации государственного управления. Уже в первых преобразованиях в управленческой сфере историки усматривают тенденцию к переносу центра тяжести во всей системе управления с центра на периферию. Одним из основных законодательных актов, определяющих екатериновскую реформу местных органов управления, были «учреждения для управления губернии» 7 ноября 1775 г.

Екатерина II провела реформу городского управления. Последнее выразилось в «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи» 21 апреля 1785 г. (Жалованная грамота городам). Грамота определяла основным субъектом городского самоуправления городское собрание — «Общество градское», в состав которого входили городские обыватели.

Императором Александром II 1 января 1864 г. было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а 16 июня 1870 г. — Городовое положение. Так называемая земская реформа была направлена на укрепление самостоятельности местных сообществ, их органов. Суть реформы хорошо передает общественная (хозяйственная) теория самоуправления. Тем самым земское самоуправление рассматривалось как обособленное от государства публичное управление, лишь опекаемое и контролируемое в известных пределах государством. Эти акты были изменены Александром III. Предпринятые изменения обычно именуют контрреформой (1890 г.), которая сводилась к усилению государственного контроля над земствами, закреплению их положения как особого звена государственных учреждений.

Большевики после захвата власти в октябре 1917 г. сделали в организации местной власти ставку на советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Советская система местного управления отличалась централизмом т.е. нижестоящие органы подчинялись вышестоящим.

Вступивший в силу в апреле 1990 г. закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» являлся первым актом в истории Советской власти, которым в государственную систему вводилось

местное самоуправление. С этого закона началось практическое реформирование системы власти в России. Следуя советской традиции преемственности между законами СССР и законами республик в его составе, в июле 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который стал основным правовым актом, определившим формирование институтов местного самоуправления на территории России. Указанный закон четко установил, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

В Конституции Российской Федерации принятой 12 декабря 1993 г. (далее Конституция РФ) нашли закрепления результаты идейной и политической борьбы, развернувшиеся в конце 80-х гг. XX в, по поводу организации системы местного самоуправления.

Более эффективно процесс восстановления самоуправленческих начал пошел после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. На его основе сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления. Она представляет симбиоз общественной и государственной теории местного самоуправления, правда с перекосом в сторону общественной теории. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), хотя согласно букве Конституции РФ не рассматриваются как органы государственной власти.

Однако необходимость дальнейшего совершенствования местного самоуправления подтолкнуло федеральный центр к новому масштабному реформированию местного самоуправления.

С 1 января 2006 года вступил в силу новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ от 6 октября 2003 г.). Основной целью Федерального закона является устранение неопределённостей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Именно с этой целью вводится единая структура территориальной организации местного самоуправления. Полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере регулирования местного самоуправления устанавливаются на основе иных принципов, чем это осуществлено в предыдущей редакции Федерального закона, а также более подробно регулируется деятельность органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подписанный президентом 6 октября 2003 года, обязал органы власти всех субъектов РФ до 1 января 2005 года установить границы муниципальных образований в соответствии с новыми требованиями и наделить соответствующие муниципальные образования одним из следующих статусов:

- городское поселение
- сельское поселение
- муниципальный район
- городской округ.

Сельским поселением может стать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов). Городским поселением может быть признан город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями). Муниципальным районом может стать несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

По данным Минфина России по состоянию на 15 октября 2005 года, в России образованы 24508 муниципальных образования, из них 1817 муниципальных районов, 526 городских округов, 1823 городских поселения, 20106 сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите исторические формы местного самоуправления в России.
2. Охарактеризуйте земское самоуправление в дореволюционной России.
3. Назовите отличие земского самоуправления от городского.
4. Опишите систему организации местной власти в советский период.

Литература по теме

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. — М., 1974.
2. Административно-территориальное устройство России. История и современность. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
3. Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. — М., 1969.
4. Данилова Л.В. Сельская община в средневековой Руси. — М.: Наука, 1994.
5. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. — М.: Академический проект, 2003.
6. Еремян В.В. Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): Учебное пособие. — М.: Академический Проект, 2005.
7. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — М., 1995.
8. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М.: Норма, 2001.
9. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. — М., 1993.
10. Правкин С.А. Генезис форм государства и права России. Монография. — М.: МИЭМП, 2005.
11. Чихладзе Л.Т. Очерки истории местного самоуправления и регионального управления в России. Монография. — Сергиев Посад: СПГИ, 2008.

5. Тема 4 . Понятие и принципы местного самоуправления

5.4.1. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя.

Проанализировав суть изложенных выше теорий местного самоуправления, можно сделать вывод, что во всех теориях, хотя и в разной степени, проявляется возможность наличия у местного самоуправления так называемого политического участия, т.е. наиболее эффективного решения на местном уровне публичных (общественно значимых) задач как территориального сообщества, так и центральной власти. Более того, во всех случаях налицо автономизация самоуправления и существование традиционной оппозиционности местного самоуправления государственной власти.

Независимо от того, является ли община предшественником государства или она получила право на самоуправление из рук государства, именно община рассматривается основой, на которой базируется государство. Так, А. Штейн оценивал самоуправление как возникающее "не столько благодаря свободной и самостоятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление, как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной, и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обоих." "А функция самоуправления есть восприятие функции правительства, насколько последняя может быть сужена ограниченными интересами и местными отношениями"¹³⁶

На разных этапах развития конкретного государства изменение задач государственного строительства определяло сферу деятельности местного самоуправления и его возможности. Постоянно возрастает зависимость местного самоуправления от государства. Самостоятельность общины государством допускается и соответственно признается в целях приспособления местного самоуправления к требованиям, определяемым государством.

Эволюция местного самоуправления заключается в вовлечении его в механизм государственного управления. Оценивая современную концепцию муниципального реализма, Г.В. Барабашев отмечал, что она "порождает представление о сбалансированности идей местной автономии и централистских устремлений государственной власти; между тем централистское, бюрократическое начало служит определяющим фактором муниципальной деятельности в условиях государства"¹³⁷.

В государстве, развивающемся на демократической основе, речь идет о партнерстве центра и мест, в иных условиях централистское, бюрократическое начало превращает муниципальную деятельность в продолжение государственного управления на местном уровне. Однако и в этом случае "партнерство центра и мест" также налицо.

¹³⁶ См.: Милецкий, В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // Политические процессы в России в сравнительном измерении / под ред. М. А. Василюка, Л. В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1997. – С. 82.

¹³⁷ См.: А. Г. Барабашев Соотношение государственного управления и местного самоуправления в гражданском обществе Электронный ресурс URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Barabashev_s.pdf

Принимая во внимание множественность концепций местного самоуправления, реализуемых государствами в наши дни, независимо от того, рассматривается ли оно как элемент государственной децентрализации или как форма народовластия (возможно и сочетание), следует признать, что на современном этапе политико-правовая природа местного самоуправления существенно изменилась.

Сохранение основных сущностных признаков местного самоуправления, даже при его расширении и укреплении, не дает достаточных оснований говорить о нем как о не обладающем государственно-правовой природой.

Раскрывая сущность местного самоуправления, его следует рассматривать и как форму организации публичной власти, и как метод управления. При этом местное самоуправление имеет политический, а также неполитический характер. Из всех разновидностей самоуправления - общегосударственного, регионального, производственного, сословного, житейско-бытового - местное самоуправление занимает особенно важное место. Локальный характер местного самоуправления обеспечивает его специфическую связь с населением, порождает организационную обособленность органов местного самоуправления от звеньев государственного аппарата.

Наличие собственной компетенции, определенной бюджетно-финансовой самостоятельности создают условия для управленческой самостоятельности местного самоуправления, для права местного нормотворчества.

В отличие от органов государственного управления органы местного самоуправления:

а) не назначаются сверху (их система, структура определяются населением, отражаются в принятом с его участием уставе муниципального образования);

б) не являются агентами правительства и других вышестоящих государственных органов, сохраняя определенную самостоятельность даже при осуществлении задач, порученных сверху;

в) не включены в централизованную иерархическую систему;

г) не отделены от населения.

Развитие самоуправления как прогрессивного и жизнеспособного института на основе максимального участия граждан в управлении немисливо без ответа на вопрос: возможно ли в современных условиях четко разделить деятельность органов местного самоуправления на собственную (самоуправление) и делегированную (управление) и однозначно определить сущность местного самоуправления, зная, что природа местного самоуправления двулика (государственная и общественная)?

Выделить местное самоуправление позволяют следующие критерии:

обеспечение местного интереса;

хозяйствование в интересах жителей муниципального образования; наличие определенной сферы деятельности, предметов ведения местных дел и т.д.;

использование форм прямой демократии, т.е. непосредственное решение населением вопросов местного значения, а также его активное участие в деятельности органов местного самоуправления;

сберегаемое и развиваемое стремление жителей муниципального образования быть общностью, самим определять свою судьбу, гражданскую позицию.

В государстве, претендующем на то, чтобы считаться демократическим, организация общего управления страной строится с учетом задач и возможностей местного самоуправления. В некоторые периоды, особенно при ослаблении центральной власти и экономическом кризисе, местное самоуправление может стать организующим звеном, которое как бы "подставляет плечо" государству, принимает на себя долю ответственности за дела не только муниципальные, но и региональные, общегосударственные.

С учетом призвания местного самоуправления, пожалуй, впервые в российской истории сегодня есть шанс не насадить его сверху, а использовать ценности и потенциал концепции местного самоуправления для многоуровневого участия широких слоев населения в делах как местных, так и общегосударственных. К тому же в организации обеих форм публичной власти - государственной и местного самоуправления - есть много общего. Еще на стадии подготовки Федерального закона 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" высказывалась мысль

О том, что "вся концепция местного самоуправления должна строиться на следующем постулате: федеральная государственная власть Российской Федерации и местное самоуправление есть лишь разные организационные формы самоуправления народа. Известное единство свойственно всем представительным органам - они избираются населением, работают в форме сессий, комитетов, комиссий, индивидуальных стараний депутатов, принимают акты, обязательные для всех, кто находится на соответствующих территориях. Органы исполнительной власти различного уровня также имеют сходство функций, порядка формирования (в частности, избрания первых лиц населением). В случае необходимости можно прибегнуть к волеизъявлению всего народа (населения), что выразится в императивных и консультативных его голосованиях"¹³⁸

Важной объединительной чертой государственной и муниципальной властей, их реформирования и развития в современных условиях, а фактически становления является то, что переход от одной общественно-экономической формации к другой осуществляется при активном возложении на муниципальные органы многих обязательств, ранее относившихся к сфере государственной деятельности. Сложилась ситуация, когда в немалой степени именно по деятельности органов, наиболее приближенных к населению, оно и судит о деятельности государства. Высшие должностные лица Российской Федерации неоднократно подчеркивали, что "структура государственной власти будет неустойчивой до тех пор, пока ее не подтвердит жизнеспособная система местного самоуправления", что "значительную часть общегосударственных проблем, их остроту можно было бы снять, если бы уже действовало нормальное местное самоуправление"¹³⁹

Все существенные признаки государства - территория, население, публичная власть - есть и у муниципального образования. Однако характер власти

¹³⁸ Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России//Местное самоуправление в России. Состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 46.

¹³⁹ Материалы Всероссийского совещания по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. М., 1995. С. 7, 159.

различен: государственная - суверенна, муниципальная подзаконна. Конечно, суверенная государственная власть тоже действует в рамках законов, но она сама создает их для себя; муниципальная власть строится на основе законов, разработанных государственной властью, и лишь в малой степени опирается на собственное нормотворчество.

Общественно-государственный характер местного самоуправления делает его важным, зачастую ключевым звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. Местное самоуправление обеспечивает баланс интересов местных и государственных. Государство исходит из необходимости самостоятельного (автономного) местного самоуправления прежде всего потому, что признает и наличие единой общей цели - интересов населения, т.е. местного интереса. Без целевой установки - принятие решений для обеспечения местного интереса - идея местного самоуправления будет мертва, иными словами, не может быть реализована.

Концепция негосударственного характера местного самоуправления, сложившаяся и преобладающая на этапе принятия Конституции РФ 1993 г. и Федерального закона 1995 г., основывалась на устаревших западных теориях. В современных условиях на смену радикализму противопоставления местного самоуправления и государства приходит осознание необходимости их сотрудничества, основанного на взаимных интересах. Это объясняется следующими причинами:

* реализация принципов социальной государственности не может осуществляться вне рамок единых для всей страны ориентиров государственной политики;

* и государство, и местное самоуправление выполняют общую задачу - обеспечить достойные жизненные условия населению, благосостояние общества.

Тенденция сращивания местных дел с общегосударственными интересами не может не влиять на статус органов местного самоуправления, приближая их к статусу агентов центральной власти. Эта тенденция характерна для всех современных государств. Взаимодействие и координация усилий государства и органов местного самоуправления осуществляются при явном приоритете государственного начала.

Проблема соотношения и взаимодействия местного самоуправления и государственной власти заключается в переходе от методов традиционного администрирования - управления по вертикали - к методам координационного управления - горизонтальному сотрудничеству всех заинтересованных участников территориального развития.

Анализ современных концепций местного самоуправления свидетельствует о том, что в связке "государство - местное самоуправление" как целевая установка рассматривается обеспечение целостности государства и общества.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления носит многообразный взаимный характер. Их отношения базируются на принципах законности, взаимоуважения и взаимной ответственности, согласования интересов.

Органы государственной власти устанавливают государственную защиту и обеспечивают гарантии самостоятельности местного самоуправления,

помогают в хозяйственно-финансовом отношении, осуществляют государственно-правовое регулирование, определяют государственную политику развития местного самоуправления, осуществляют государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, устанавливают их государственную (конституционно-правовую) ответственность.

Государство, признавая местное самоуправление, взаимодействуя с ним, в свою очередь, также оказывается под его влиянием. В Российской Федерации можно назвать такие средства воздействия местного самоуправления на государственную власть и гарантии в отношениях с нею, как:

обращение органов и должностных лиц местного самоуправления к государственным органам, порождающее обязанность их рассмотрения и принятия необходимых мер;

обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления - в рамках нормативно установленных их предметов ведения и полномочий - для исполнения всеми, расположенными на территории муниципального образования, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также государственными органами;

право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в представительном органе государственной власти субъекта РФ;

право на судебную защиту от действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих права местного самоуправления;

участие местного самоуправления в избирательном процессе при формировании органов государственной власти и проведении референдумов (общефедеральных или региональных);

выполнение органами местного самоуправления переданных им законом отдельных государственных полномочий.

Решающая роль государства в установлении и регулировании местного самоуправления обеспечивает реализацию местного самоуправления на государственно-правовых началах и одновременно свидетельствует о наличии в самой государственности самоуправленческих элементов¹⁴⁰.

С помощью единства этих двух начал, как отмечает Н.В. Постовой, решаются важнейшие общественно-государственные задачи:

1) исключается раздвоение власти, которое ведет к политической нестабильности и ослаблению государства и составляющих его институтов, к разобщению институтов;

2) создаются возможности для большей части людей участия в управлении делами общества и государства;

3) ликвидируется разрыв между обществом и государством;

4) достигается единая цель - сохранение и укрепление общества и государства при наличии демократических институтов;

¹⁴⁰ См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. С. 218.

5) государство в большей степени входит в курс местных дел и принимает соответствующие решения, сущность которых согласуется с интересами людей;

6) порождается общий интерес для граждан и государственных органов, сущность которого состоит в обустройстве жизни, достойной каждого человека и общества в целом;

7) управление обществом на основе согласованных действий преобразуется в единый созидательный процесс¹⁴¹

Современная реформа местного самоуправления осуществляется не без учета российского опыта земского и городского самоуправления, опыта деятельности Советов, а также международного опыта организации местного самоуправления и управления.

9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»,¹⁴² который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан.

6 июля 1991 г. в РСФСР был принят Закон «О местном самоуправлении в РСФСР»,¹⁴³ на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Основным документом, устанавливающим правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации, является Конституция РФ ст. 12 которой признает и гарантирует местное самоуправление. В этой статье также подчеркивается, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем самым с одной стороны получается, что основным закон страны обособляет местное самоуправление от государственного механизма, однако с другой — говорить о полном ее отделении не корректно. В любом случае сохраняется подзаконная деятельность местной власти, а также территориальная и социально-экономическая взаимосвязь с государством.

Конституция РФ 1993 г., признавая и гарантируя местное самоуправление, выступает в качестве важнейшей правовой основы дальнейшего процесса становления и развития новой системы местного самоуправления.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. Об этом говорилось и в п. 2 ст. 2 Закона 1995 г. о местном самоуправлении, в котором устанавливалось, что местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ. Соответствующая основа конституционного строя закреплена в ст. 12 Конституции РФ, содержащей следующие положения: в России признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах

¹⁴¹ См.: Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999. С. 246-247.

¹⁴² Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (с изм. и доп., внесенными " Законом" СССР от 23.10.1990 -Ведомости СНД и ВС СССР, 1990, N 44, ст. 914)

¹⁴³ Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (от 6 июля 1991 г. № 1550-1)

своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как указал КС России в Определении от 2 ноября 2006 г. N 540-О¹⁴⁴, из конституционного положения, согласно которому местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и из положений ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 2 ст. 132 Конституции РФ следует, что, не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне.

Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление в конституционной модели предполагает децентрализацию государственной власти с выделением местного самоуправления в качестве негосударственного элемента публичной власти и разделение понятий «государственная власть» и «публичная власть»¹⁴⁵ 15. Местное самоуправление — это публичное управление, имеющее властную природу. Деятельность по решению вопросов местного значения осуществляется посредством издания обязательных для исполнения населением муниципального образования муниципально-правовых актов и наоборот, принятых народом решения обязательных для исполнения муниципальными органами власти.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях (сельского округа, района), которые именуется муниципальными образованиями. Местное самоуправление представляет собой особый специфический уровень власти в государстве.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть через государственные органы (государственная власть), а также через органы местного самоуправления (власть местного самоуправления – муниципальная власть). Кроме того, народ осуществляет свою власть (как государственную, так и муниципальную) непосредственно: через референдумы, выборы и другие формы прямого волеизъявления.

Таким образом, местное самоуправление (муниципальная власть) и государственная власть – формы единой публичной власти (власти народа) в государстве.

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. с дополнениями¹⁴⁶

Согласно закону местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под

¹⁴⁴ ВКС РФ. 2007. N 2.

¹⁴⁵ См.: Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. — М.: «Формула права», 2005. С. 48

¹⁴⁶ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1997. № 12. Ст. 1378.

свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Таким образом, муниципальная власть — это публичная власть особого рода, которая от государственной власти отличается следующими признаками:

- территориальной ограниченностью;
- более широким спектром форм непосредственного участия населения в управлении своими территориями;
- системой принуждения в местном самоуправлении;
- законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства;
- подконтрольностью государству реализации передаваемых местной властью государственных полномочий.

Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

1. Прежде всего, надо отметить, что **местное самоуправление имеет особый субъект**, которым является население, граждане. Местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований – городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией, части поселения, иной населенной территории, предусмотренной законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Субъектом местного самоуправления является население муниципального образования.

Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сходы и др.) и через органы местного самоуправления.

2. Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. Местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в Российской Федерации тесно взаимосвязаны – у них единый источник: власть народа. Значительная часть деятельности местного самоуправления представляет собой решение вопросов, на которое государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль над их реализацией. Однако закон запрещает осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами, а также образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

Местное самоуправление – это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная – это формы публичной власти, власти народа.

3. Местное самоуправление имеет особый объект управления: вопросы местного значения. Перечень этих вопросов дан в законе. К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения; содержание и использование муниципального жилищного фонда; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания и др.). Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

4. Одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти, – самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции РФ). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем его гарантией является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

5. Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы контроля, а также порядок и

условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 49).

Положение о том, что местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций, закреплено в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. На необходимость учета исторических и иных местных традиций указано в нормах ч. 1 ст. 9 и ч. 3 ст. 34 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, регламентирующих соответственно установление официальных символов муниципальных образований и установление наименований органов местного самоуправления .

5.4.2. Принципы и функции местного самоуправления– предусмотренные федеральными законами требования (условия), определяющие природу местного самоуправления, его место и роль в системе народовластия, основания и порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления, юридические механизмы и гарантии реализации права граждан на местное самоуправление.

Из международных правовых документов ярким примером акта состоящего из норм-принципов (общих принципов местного самоуправления) является «Европейская хартия местного самоуправления» принятая в Страсбурге 15 октября 1985 г и выступающая правовой основой для муниципального законодательства стран — членов Совета Европы.

Внутригосударственным правовым актом устанавливающим систему принципов местного самоуправления является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131. Данный закон в отличии от Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 октября 1995 г. (далее — Федеральный закон 1995 г.) отличается более подробной регламентацией общих принципов местного самоуправления. Он подразделяет общие принципы местного самоуправления на правовые, территориальные, организационные и экономические. В рамках указанных правовых принципов. Таковыми являются: гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в решении вопросов местного значения; многообразие организационных форм; обособленность от системы органов государственной власти; ответственность органов местного самоуправления перед населением; их выборность, открытость, гласность; государственная поддержка местного самоуправления и др.

Выделяют следующие принципы:

1) принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий – текстуально закреплен в Конституции РФ. Он распространяется на все основы местного самоуправления и проявляется как правовая,

организационная, экономическая и финансовая самостоятельность в решении вопросов местного значения;

- 2) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан (выражается в органической связи и взаимообусловленности осуществления местного самоуправления гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления);
- 3) неподчиненность одного муниципального образования другому муниципальному образованию в пределах своей компетенции;
- 4) обязательность наличия представительного органа местного самоуправления в муниципальном образовании либо осуществление его полномочий собранием (сходом) граждан;
- 5) приоритетная роль представительных органов местного самоуправления в системе органов местного самоуправления (их ведущая роль обусловлена тем, что представительные органы выражают волю всего населения муниципального образования, придают ей общеобязательный характер и осуществляют от его имени власть);
- 6) гласность деятельности по осуществлению местного самоуправления;
- 7) обеспечение органами государственной власти муниципальных образований минимальных местных бюджетов;
- 8) гарантированность государством минимальных государственных социальных стандартов по удовлетворению основных жизненных потребностей населения, обеспечение которых отнесено к ведению муниципальных образований;
- 9) государственные гарантии и поддержка местного самоуправления;
- 10) принцип субсидиарности, взаимодействия и сотрудничества органов местного самоуправления с органами государственной власти в обеспечении жизнедеятельности населения основывается на единстве источника их власти, на единстве во многом целей, задач и функций, на взаимной ответственности за соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В зарубежных странах принципы местного самоуправления не представляют собой застывшую догму и достаточно мобильно изменяются в соответствии с развитием общества и государства. Тенденциями развития современных принципов местного самоуправления в зарубежных странах следует считать взаимопроникновение идей или принципов из различных теорий и моделей местного самоуправления и универсализацию принципов местного самоуправления на базе международно-правовых актов.

Функции местного самоуправления

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. **Функции местного самоуправления** обусловлены природой, местом в системе народовластия, задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность.

Местное самоуправление, составляя одну из основ любого демократического строя, будучи выражением власти народа, обеспечивает приближение управления к гражданам. Утверждая демократические начала организации и

осуществления власти на местном уровне, муниципальное самоуправление укрепляет основы народовластия.

Основанное на принципах демократии и децентрализации власти, обладая самостоятельностью в решении всех вопросов местного значения, местное самоуправление способствует оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, наиболее эффективной реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц.

Функции местного самоуправления отличаются определенной устойчивостью и стабильностью, ибо в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В своей совокупности они показывают возможности и эффективность системы местного самоуправления, характеризуя социальное предназначение местного самоуправления и процесс его осуществления.

С учетом роли местного самоуправления в организации и осуществлении власти народа, задач, решаемых в процессе муниципальной деятельности, и полномочий местного самоуправления можно выделить следующие основные его функции:

1. обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, что предполагает развитие муниципальной демократии, и в целом формирование народовластия. В таком случае важным является создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самостоятельности граждан, различных форм самоуправления.
2. управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления; Местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу. Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы.
2. обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни. Принимая программы и планы развития территории муниципального образования, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городского и сельского поселения.
3. обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах; Функция обслуживания населения — одна из основных функций местного самоуправления. В теории муниципального права сложилось мнение о том, что население и образуемые им органы местного

самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых населению услуг, нежели государственные органы.

5. охрана общественного порядка; В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Основные задачи по охране общественного порядка в системе местного самоуправления выполняют органы милиции общественной безопасности. При осуществлении данной функции органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с органами государственной власти.

6. представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами. Федеральным органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 133) органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти. Местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. Поэтому важной стороной муниципальной деятельности должно быть создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

К этим условиям прежде всего относятся:

1. наличие выборных органов местного самоуправления;
2. использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
3. материально-финансовая база для решения вопросов местного значения.

Муниципальное право закрепляет правовые гарантии участия населения в осуществлении муниципальной деятельности.

В соответствии со ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

5.4.3. Система местного самоуправления

Понятие современной системы местного самоуправления в России

Система местного самоуправления в России - это совокупность организационных форм и способов решения населением самостоятельно и непосредственно, а также через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Система включает в себя упорядоченные элементы, и

применительно к определенному виду и уровню муниципального образования число этих элементов может отличаться.

Если отвлечься от особенностей, связанных с многообразием муниципальных образований, в системе местного самоуправления Российской Федерации можно выделить несколько подсистем и элементов. В эту систему включаются:

1) Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, 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.

2) Представительный орган муниципального образования. Местное самоуправление — это публичное управление, имеющее властную природу. Деятельность по решению вопросов местного значения осуществляется посредством издания обязательных для исполнения населением муниципального образования муниципально-правовых актов и наоборот, принятых народом решений обязательных для исполнения муниципальными органами власти.

3) глава муниципального образования;

4) глава местной администрации;

5) местная администрация;

6) территориальное общественное самоуправление;

7) межмуниципальное сотрудничество.

Естественно, все элементы данной системы нельзя найти на некоторых уровнях местного самоуправления.

Так, применительно к муниципальному образованию-поселению с числом жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек следует отметить отсутствие представительного органа. Но зато в таких муниципальных образованиях серьезные права приобретает сход жителей, поскольку через эту форму непосредственной демократии реализуются полномочия представительного органа муниципального образования.

В зависимости от численности населения, территории, масштабов хозяйственной деятельности кардинально может отличаться и структура исполнительных и распорядительных органов муниципального образования. В поселении с несколькими сотнями жителей вся администрация может состоять из старосты, его помощника и счетовода. В большом муниципальном районе и тем более в мегаполисе - городском округе, имеющем несколько сотен тысяч или миллионов жителей, местная администрация состоит из десятков подразделений, которые включают большой штат муниципальных служащих.¹⁴⁷

¹⁴⁷ См.: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 . С. 169

Выводы:

1. Местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, 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.
2. Местное самоуправление — это публичное управление, имеющее властную природу. Деятельность по решению вопросов местного значения осуществляется посредством издания обязательных для исполнения населением муниципального образования муниципально-правовых актов и наоборот, принятых народом решений обязательных для исполнения муниципальными органами власти.
3. Сущность местного самоуправления обуславливается его тремя основными аспектами. Во-первых, оно является одной из основ конституционного строя; во-вторых, это форма народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы; в-третьих, местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности, поскольку в Конституции РФ установлено положение о том, что местное самоуправление — это право граждан.
4. Принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления научно обоснованные и закрепленные в нормах права коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов по решению вопросов местного значения на территории муниципального образования.
5. Рассмотренные в тексте принципы закрепляют децентрализацию местного самоуправления в Российской Федерации. Это в свою очередь означает, что федеральная власть осуществляет укрепление политико-правовой самостоятельности как субъектов РФ, так и муниципальных образований, путем передачи им властных полномочий.
6. Система местного самоуправления — это совокупность форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне и органов местного самоуправления, существующих в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Вопросы для самопроверки:

1. Дайте понятие местного самоуправления.
2. Что означает фраза «местное самоуправление как основа конституционного строя»?
3. Дайте характеристику местному самоуправлению как одной из форме осуществления народовластия.
4. В чем заключается сущность местного самоуправления?
5. Раскройте понятие «принципы местного самоуправления».
6. Охарактеризуйте основные принципы местного самоуправления.
7. Что такое децентрализация?

Литература по теме:

1. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
2. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учеб. пособие. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И.. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
4. Муниципальное право: учебно-методический комплекс / Под ред. Н.М. Кониной. – М.: Норма, 2006.
5. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие для вузов / под ред. В.В. Еремяна. – М.: Мир : Акад. проект, 2006.
6. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов. – 2-е изд, перераб. и доп. / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М.: Юристъ, 2006.
7. Муниципальное право: учеб. пособие. 3-е изд. / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: ОМЕГА-Л, 2007.
8. Муниципальное право России: учебник / под ред. А.Н. Костюкова. – М.: Юнити Закон и право, 2007.
9. Муниципальное право. Учебник. Под ред. А.Н. Кокотова. – М.: Высшее образование, 2008.
10. Муниципальное право России: учебное пособие / Л.П. Волкова, А.В. Колесников, Н.А. Максимова и др. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008.
11. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Ось-89, 2008
12. Солдатов А.П. Реформа местного самоуправления (в схемах и вари-антах): учеб. пособие / А. П. Солдатов, А. В. Лесных. – М.: Щит-М, 2005.
13. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
14. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (изд. второе, доп.) / Под ред. В.И. Шкатуллы. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2006.
15. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный научно-практический) / под ред. А.Н. Костюкова. – Омск, издание ОмГУ, 2005.
16. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В.В. Володина. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006.

6. ТЕМА 5. Правовые основы местного самоуправления.

6.5.1. Понятие основ местного самоуправления Место и роль международно-правовых актов о местном самоуправлении в правовой системе Российской Федерации.

Понятие «основы местного самоуправления» является новым в Российском государствоведении. Впервые оно было закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

В самом общем виде основы местного самоуправления подчеркивают особенность и специфику местного самоуправления. Более конкретно — это совокупность правовых норм, содержащихся в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых актах и закрепляющих важные и общие для всех субъектов Российской Федерации, муниципальных образований территориальные, правовые, организационные и финансово-экономические начала деятельности населения по решению вопросов местного значения.¹⁴⁸

Право граждан на осуществление местного самоуправления закрепляется не только во внутригосударственном законодательстве, но и в международно-правовых актах. Среди международных соглашений в сфере местного самоуправления важнейшую роль играет «Европейская хартия о местном самоуправлении» (Далее Хартия), принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.¹⁴⁹ С этого момента Хартия становится источником Российского права, что определяется ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

С 1988 г. подписание Хартии является условием вступления в Совет Европы. Однако, до сих пор документ либо не подписан, либо подписан с оговорками, либо не ратифицирован вообще такими государствами, как Франция, Бельгия, Нидерланды, Австрия, Дания.

В Европейской хартии местного самоуправления получили закрепление эталонный характер, идеалы и принципы муниципальной демократии. В соответствии с Хартией:

- принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны;
- органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя;

¹⁴⁸ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12-14.

¹⁴⁹ См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления"//СЗ РФ. 1998. N 15. Ст. 1695.

- право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств - членов Совета Европы демократическим принципам;
- это право может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;
- существование облаченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;
- защита и укрепление местного самоуправления представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанной на демократии и децентрализации власти;
- все это предполагает существование местных органов самоуправления, созданных демократическим путем, имеющих широкую автономию в области своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств¹⁵⁰.

Хартия содержит в себе европейские стандарты развития местного самоуправления. В основу данного документа положен классический принцип субсидиарности, который разрабатывался в европейской социальной философии с середины XIX в. Суть «субсидиарной» философии заключается в том, что политическая власть может вмешиваться в общественные дела только в строго ограниченных случаях, когда общество само не справляется с поставленными задачами управления. Тем самым, органы более высокого уровня власти обязаны помогать органам низшего уровня выполнять свои задачи. В самой Хартии понятие субсидиарности сформулировано следующим образом: «Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам».

Европейская хартия местного самоуправления состоит из преамбулы и трех частей. В преамбуле подчеркивается важное значение местного самоуправления в системе демократических ценностей. Исходя из этого, во вступлении, местное самоуправление рассматривается как основа демократического строя. Кроме этого, декларируются и формулируются цели местного самоуправления: обеспечение органами местного самоуправления эффективного управления, отвечающего потребностям граждан.

В части первой Хартии раскрывается понятие местного самоуправления, определяются сферы его компетенции, гарантии и механизм правовой защиты местного самоуправления, способы контроля за его деятельностью и источники финансирования.

В части второй Хартии устанавливаются обязательства государств, ее подписавших.

В части третьей Хартии разъясняются некоторые вопросы ее подписания, ратификации и вступления в силу.

К источникам муниципального права международно-правового характера относятся решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и Декларация о принципах местного самоуправления,

¹⁵⁰ См.: Европейская хартия местного самоуправления//СЗ РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.

принятая межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ 29 октября 1994 г..

Помимо Хартии, отдельные вопросы деятельности органов местного самоуправления регулируются и другими международными правовыми актами: Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.), Пактом о социальных и экономических правах и Пактом о политических и гражданских правах (1966 г.). Однако, эти документы оказывают скорее косвенное, чем прямое влияние на функционирование органов местного самоуправления в Европе. Их главное достоинство заключается в косвенном закреплении демократического права на местное самоуправление. Термин «местное самоуправление» в данных международных актах не употребляется. Так, например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ч. 1 ст. 21 провозглашает, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Аналогичные положения регламентируются в Пакте о политических и гражданских правах 1966 г. Думается, что в указанных документах под управлением своей страной и под участием в ведении государственных дел понимается участие в процессе управления на всех уровнях власти, в том числе, в органах местного управления.

Регулирующую роль в развитии европейских стандартов местного самоуправления играют также Европейская декларация прав городов, (принятая постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы в 1992 г.) и Европейская хартия городов (принятая во исполнение положения Европейской декларации прав городов и придающая им нормативное содержание). В Европейской хартии городов констатируется, что в настоящее время город все больше отождествляется с понятием муниципалитета как автономной административной единицы, образуемой сообществом жителей с определенными интересами, как населенного центра с организованным строительством, коммунальным обслуживанием и своей собственной администрацией.

Для решения международно-правовых проблем развития местного самоуправления в Европе создан специальный орган — Конгресс местных и региональных органов, который входит в структуру органов Совета Европы. Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных органов власти и Палаты регионов. Конгресс является совещательным органом, а его решения носят рекомендательный характер. Российская Федерация является членом Совета Европы с 1996 г. и с этого же времени принимает участие в работе Конгресса.