

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ –
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

И.И. Овчинников

**МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

(ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ,
ИСТОРИЧЕСКИЕ
И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО «КОНСАЛТБАНКИР»
2018

УДК 3525.07(47)
ББК 67.401
О 35

Рецензенты:

И.В. Гранкин – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

А.Н. Писарев – доктор юридических наук, профессор

Овчинников И. И.

О 35 Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты) / И.И. Овчинников: монография. – М.: Консалтбанкир, 2018. – 186 с.

ISBN 978-5-85187-136-8

В монографии на основе анализа федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, практики осуществления местного самоуправления, а также с учетом международного опыта исследуются актуальные проблемы реализации современной концепции местного самоуправления, уяснения его места и роли в механизме организации публичной власти в нашей стране. Раскрываются принципы, функции и компетенция местного самоуправления. Анализируются теоретические, конституционно-правовые, территориальные аспекты реформирования местного самоуправления, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ по рассматриваемым вопросам.

Книга может быть рекомендована ученым, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, работникам органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 3525.07(47)
ББК 67.401

ISBN 978-5-85187-136-8

© И.И. Овчинников, 2018

Предисловие

Современный процесс реформирования местного самоуправления в нашей стране поставил перед наукой муниципального права ряд сложных вопросов, ответ на которые позволит повысить эффективность функционирования самых различных институтов местного самоуправления. Прежде всего, обозначились проблемы не только организационного характера, связанные с порядком формирования, полномочиями, ответственностью и материально-финансовым обеспечением действующих в муниципальных образованиях органов местного самоуправления, развитием форм прямой демократии, но и проблемы теоретического характера, связанные с научной проработкой концепции российского местного самоуправления, особенностей осуществления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, а также обобщением и анализом формирующейся практики осуществления местного самоуправления. Многие вопросы местного самоуправления пока не получили своего должного теоретического освещения ввиду недостаточной разработки методологии проведения научного исследования муниципально-правовой проблематики.

Муниципальное право – сравнительно молодая наука. Первый закон о местном самоуправлении в нашей стране был принят лишь 9 апреля 1990 года¹. За прошедший период научные исследования проблематики местного самоуправления существенно обогатили наши познания о природе и сущности местного самоуправления, его общецивилизационных ценностях, огромном демократическом потенциале². Внимание ученых, и это вполне объяснимо, было

¹ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² См., например: *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008; *Джагарян Н.В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты: монография. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010; *Джагарян А.А., Джагарян Н.В.* Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития / Институт права и публичной политики. М.: ООО «Акварель», 2011; *Киреева Е.Ю.* Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2008; *Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование* (под ред. *Т.Я. Хабриевой*). М.: Эксмо, 2010;

привлечено, прежде всего, к анализу наиболее острых проблем, возникающих в практике становления и развития местного самоуправления, связанных с механизмом его правового регулирования на федеральном и региональном уровнях. Накопленный научный и практический потенциал позволяет углубить исследования теории местного самоуправления уже на новом уровне наших знаний о местном самоуправлении, для чего необходимо овладеть методологическими подходами к проведению таких изысканий, ознакомиться с методологией научных исследований в конституционном, административном праве и других смежных юридических науках¹.

Можно выделить несколько групп факторов, лежащих в основе научных исследований местного самоуправления. Во-первых, это факторы, связанные с самим объектом исследования – местным самоуправлением. Изменяется система правового регулирования местного самоуправления, усложняются все виды связей с расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, формируются основы и принципы финансового и экономического ресурсообеспечения, растет цена принимаемых решений и, следовательно, цена допускаемых управленческих ошибок. Во-вторых, это факторы развития науки муниципального права, обусловленные объективной потребностью ее интеграции с другими отраслями научных знаний. Интеграционные процессы в науке требуют новых, нестандартных решений проблем, что может существенно продвинуть вперед совершенствование муниципальных общественных отношений и взаимосвязей. В-третьих, это факторы, связанные с изменениями в политико-правовой сфере, с формированием всей государственной политики, системы взглядов и подходов, в частности, в правовом регулировании муниципально-

Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы: монография. М.: Российская академия правосудия, 2004; *Овчинников И.И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования): монография. М.: Юстицинформ, 2014; *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007; Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / под ред. *А.Н. Костокова*. Омск: Изд-во ОГУ им. Ф.М. Достоевского, 2015; *Усманова Р.М.* Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений: монография. Стерлитамак, 2013.

¹ См.: *Бабичев И.В.* О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46-54; *Лютцер В.Л.* Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42-49; *Тимофеев Н.С.* Проблемы и особенности муниципального права в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 8-15.

правовых отношений, которые не могли бы реализовываться без учета интересов местного самоуправления.

Имеющиеся монографии и научные статьи затрагивают, как правило, общие аспекты методологии научного исследования¹. Между тем для объективного изучения местного самоуправления важно использовать такие методологические подходы, категории и научные понятия, которые в наибольшей степени адекватны его правовой природе. Как отмечает А.А. Акмалова², это прежде всего методы диалектики, комплексный и системный подходы. В рамках данных подходов основную методологическую роль, по ее мнению, выполняют такие парные категории, как общее и особенное. Вокруг них объединяются другие категории и понятия, имеющие теоретико-методологическое значение для анализа местного самоуправления: политическое и социальное, публично-правовое и частно-правовое, «автономия» и «зависимость», а также территориальное, институциональное и функциональное. Вполне логичен ее вывод о том, что только сочетание этих понятий и категорий позволяет полнее раскрыть сущность местного самоуправления как комплексного и системного явления.

Для исследования отдельных направлений организации и деятельности местного самоуправления используются и другие методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, системного анализа, сравнительно-исторический, метод комплексного правового исследования. Особенность современного этапа проведения системных научных исследований состоит в том, что эти исследования уже не являются чисто академическими разработками, а становятся реальным инструментарием познания происходящих в местном самоуправлении процессов и явлений, позволяют выявлять основные тенденции развития правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, формирования различных, прежде всего, организационных моделей местного самоуправления. Сравнительный метод в дополнении с

¹ См., например: *Акмалова А.А.* Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М.: Прометей, 2003; *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. М.: Изд-во Аванта+, 2001; *Лановая Г.М.* Типология как методологическое средство теоретико-правового анализа юридического права // *История государства и права.* 2010. № 4; *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М.: ИГП РАН, 1999; *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003; *Прудентов Р.В.* Метод в праве: исторический обзор отечественных подходов к проблеме // *Конституционное и муниципальное право.* 2014. № 8.

² См.: *Акмалова А.А.* Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. С.8.

историческим подходом позволяет в генезисе муниципального явления лучше понять и оценить как его истоки, так и современное состояние, проанализировать проблемы местного самоуправления на различных этапах его развития, в различных условиях и при разных моделях правового регулирования. Важно отметить, что нередко объективная картина развития исследуемого предмета научного анализа может быть получена с использованием достижений других наук – теории права и государства, конституционного права, истории государства и права и других.

Развитие человеческой цивилизации убеждает в том, что многие, прежде всего европейские, государства успешно преодолели длительный, сложный и весьма противоречивый процесс становления институтов местного самоуправления и теперь эффективно используют его демократический потенциал. Однако практическая реализация принципов самоуправления приносит пользу обществу лишь тогда, когда опирается на объективно сложившиеся общественно-политические, экономические и социальные потребности, выражает стремление к общественному прогрессу. Формирование структур местной власти, опирающееся на использование идей самоуправления, является необходимым элементом демократического режима в правовом государстве. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, местное самоуправление дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по вопросам местной жизни в территориальные публичные коллективы, тем самым стимулируя активность граждан и обеспечивая их реальную причастность к таким решениям.

Первостепенное значение местного самоуправления, его роль в современном государстве подчеркивается в принятой Советом Европы в июне 1985 г. Европейской хартии местного самоуправления¹, а в сентябре того же года, на 27-м Всемирном конгрессе международного союза местных властей, – Всемирной декларации местного самоуправления. В этих документах отражена современная концепция местного самоуправления, содержатся рекомендации по организации и законодательному регулированию местного самоуправления, основанные на опыте осуществления местного самоуправления в европейских государствах.

С развитием местного самоуправления в России связываются надежды на становление и укрепление демократического гражданского общества, формирование чувства общего интереса и самоот-

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

ветственности местных жителей за состояние местных дел. Население привыкает не только к различным формам общественной самоорганизации, но и к различным способам и формам самостоятельного решения вопросов местного значения, контроля деятельности избранных должностных лиц.

Формирование системы местного самоуправления в современной России и системы его правового регулирования происходит с большими сложностями. И предыдущие законы (Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»¹, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²), и ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) рождались в условиях дискуссий о том, каким должно быть местное самоуправление в России, в каком направлении ему развиваться. Отсутствие четко определенных концептуальных теоретико-правовых положений о природе, сущности, ценностях и демократическом потенциале местного самоуправления отрицательно сказывается на выработке стабильных российских муниципальных стандартов и на стабильности законодательства о местном самоуправлении. Достаточно сказать, что уже принято более 130 законов, вносящих многочисленные, нередко противоречивые, изменения и дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Конечно, под влиянием динамизма общественной жизни изменяется и законотворческий процесс, который должен оперативно реагировать на происходящие в стране перемены политического и социально-экономического характера. Это означает, что правовая модель развития местного самоуправления должна дополняться концептуальной программой, без чего нормотворчество теряет содержательный смысл. Возрастает роль и субъектов Российской Федерации в определении правового статуса муниципальных территорий, закреплении многовариантности организационных форм местного самоуправления, эффективного распределения полномочий между различными уровнями самоуправления, координации развития территорий муниципальных образований.

Любые формы управления и самоуправления неразрывно связаны с решением принципиальных стратегических вопросов, связан-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

² СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ных с перспективой развития территории муниципального образования, оптимальным определением основного профиля этого развития и структурной модели местного хозяйства, возможностями имущественного и финансового обеспечения муниципальной деятельности и др. Выработка стратегической программы развития муниципального образования представляет собой сложный интегративный процесс. Главная задача такого программирования – обеспечить формирование адаптированных к рынку новейших механизмов управления территорией, создание соответствующей социальной, производственной, транспортной и иной инфраструктуры, поддержка предпринимательства, решение проблем формирования институтов гражданского общества.

За прошедшие годы научному анализу подвергнут широкий спектр направлений развития местного самоуправления. Несомненным позитивным моментом имеющихся работ можно считать последовательное усиление внимания к фактам реальной жизни, отказ от наукообразных представлений и формализации социальных явлений в толковании законодательных положений. Вместе с тем нельзя считать достаточным уровень и объем научного анализа проблем местного самоуправления, что объясняется не только сложными и неоднозначными преобразованиями институтов местного самоуправления, но и, к сожалению, тенденцией сокращения исследований, посвященных теоретическим аспектам местного самоуправления, существенного уменьшения количества учебных часов, отведенных для изучения вопросов местного самоуправления в юридических вузах, исключению учебной дисциплины «Муниципальное право» из числа базовых (обязательных) и перевод в число дисциплин, изучаемых по выбору студентов.

Следует признать, что исследования представителей иных отраслей научных знаний, в частности, экономистов, социологов, представителей науки управления, посвященные вопросам территориальной организации производства, государственного и муниципального управления, материального обеспечения, занятости, формирования и развития территориально-производственных систем управления и другим вопросам, расширяют спектр научных знаний об управлении социально-экономическими процессами в их локальном проявлении и во многих аспектах по-новому раскрыли значение территориального подхода в управлении. Однако достаточно целостной теоретической основы для решения принципиальных вопросов местного самоуправления, которая бы обеспечивала достижение оптимальной меры централизации и децентрализации в системе муниципального управления и согласования терри-

ториального и отраслевого начал в механизме его функционирования пока не выработано.

Местное сообщество, в широком смысле понимаемое как совокупность исторически сложившихся форм совместной деятельности граждан по месту своего жительства, первично. Оно объединяет людей, имеющих общую территорию проживания, формирует единую культуру и сходный образ жизни, потребность в координации усилий по решению проблем местной жизни. Местное самоуправление следует рассматривать в качестве составной части эффективной организации всей системы управления в стране в целом, рационального обеспечения жизнедеятельности общества, его последовательного и устойчивого развития.

Местное самоуправление представляет собой не только особый вид общественного управления, основанный на началах самоорганизации и самоответственности населения, органов и должностных лиц местного самоуправления, но и определенную форму осуществления народом своей власти. Такое понимание местного самоуправления коррелируется со ст. 3 Европейской хартии, где отмечается, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Российская традиция самоуправления населения в целом очень схожа с европейской, где независимость местных сообществ от органов государственной власти строго дозируется законом, а претензии на новые области деятельности нуждаются в соответствующей легитимации, создании необходимых юридических и финансово-экономических гарантий. Вместе с тем пока еще рано говорить о полном торжестве идей местного самоуправления в нашей стране. Это касается реализации даже конституционных установлений. Так, закрепленный в ст. 12 Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления подвергается серьезному испытанию на прочность, прежде всего, в части финансового обеспечения. Развитие местного самоуправления на современном этапе во многом определяется тем, насколько успешно будут осуществлены политические, экономические и социальные реформы. Именно они смогут сделать декларированные гарантии местного самоуправления реальностью, и только в этом случае самоуправление сыграет роль стабилизирующего и интеграционного фактора в современной России.

Глава 1

Теоретические основы и исторические условия становления местного самоуправления

1.1. Понятие, сущность и природа местного самоуправления. Особенности формирования местного самоуправления в России

Местное самоуправление как форма публичной власти и элемент политической системы общества свидетельствует о том, что наряду с интересами личности и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы – интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности городского и сельского населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным интересам, а как самостоятельные, но учитывающие общие установления государственной власти. Местное самоуправление является важнейшим элементом любого демократического государства, обеспечивающего необходимый баланс государственных и местных интересов. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление.

Преимущества и выгоды местного самоуправления, по Л.А. Велихову, заключаются, во-первых, в том, что местные нужды лучше и ближе всего знакомы и понятны местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних. Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к интенсивному развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя. В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всей территории государства, а не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и перифе-

рии бессильными. В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с населением. Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами как своему собственному делу. В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами. Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высших категорий, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным образом, т. е. теоретически, но и из живой общественной практики¹.

Принцип самоуправления – один из наиболее древних и универсальных среди тех принципов, что применяются в управлении. Он отвечал потребностям человеческого общества, начиная с самых ранних стадий его развития, и до определенного времени оставался единственным средством социальной организации. По мере развития общества нарастало осознание самоценности его институтов, не совпадающих, а нередко и противостоящих институтам государства. Кроме того, постепенно усложнялись формы и задачи управления. Роль самоуправления и способы его институционального оформления начинали существенно меняться, попадая во все большую зависимость от форм и методов управления. По мнению Ю.А. Тихомирова, в наше время «самоуправление приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления»².

Основные мировые цивилизации имеют разные фундаментальные принципы жизни и социальной организации. Однако известны два основных типа соотношения элементов управления обществом, которые уже давно замечены, изучены и, как правило, ассоциируются с восточной и западной моделями общественно-политического развития. Принято считать, что целью управления в первом случае является поддержание системы, тогда как во втором – обеспечение автономии индивида. Существенно различаются и способы достижения поставленной цели развития. Если на Западе основным способом социальной регуляции считается пра-

¹ См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 245.

² *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 116.

во, то Восток предпочитал действовать чаще не правовыми, а административными методами.

По методологии построения местное самоуправление принято делить на системы, в которых оно либо устанавливалось отдельным местностям и единицам сверху, т.е. государственной властью, обыкновенно по единой модели и на общих основаниях, иногда неохотно, медленно, после упорной борьбы, с чередованием более или менее прогрессивных и резко реакционных периодов (Япония, западные штаты Северной Америки, дореволюционная Россия), либо формировалось и структурировалось снизу вверх, причем государства лишь признавали и узаконивали то, что было создано самой жизнью. В таких государствах местное самоуправление имело прочные традиции и крепко вросло в быт. Наконец, в некоторых государствах, также сохранивших старинные начала самоуправления, характерные обычно для аристократии, вследствие развития капиталистических общественных отношений и появления буржуазии постепенно и последовательно в него внедрялись либеральные начала (Англия).

Однако до сих пор в юридической литературе высказываются различные точки зрения о природе и сущности местного самоуправления. Осью, вокруг которой вращается научная полемика о природе местного самоуправления, стал вопрос о соотношении его с государственной властью и государственным управлением. Анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о двойственном характере природы местного самоуправления. Так, конституционная норма (ст. 12) о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а также аналогичные указания части 4 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ как бы подчеркивают лишь общественную природу местного самоуправления. Однако такой вывод не убедителен и очень трудно переводим на язык конкретных юридических формул, поскольку получается, что вся ответственность за состояние местных дел, непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований ложится на некие сугубо общественные органы. Этот вопрос не возникал бы, если бы статья 1 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющая, в частности, что местное самоуправление – это самостоятельное и под свою ответственность реше-

ние населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, могла быть безусловно и в полном объеме реализована в жизни лишь на общественных началах. Поэтому широкое толкование и абсолютизация самостоятельности и общественных начал в деятельности местного самоуправления не отвечают реалиям функционирования данного института. Кроме того, достаточно трудно вообще четко выделить собственно местные дела, отличные от государственных. Органы местного самоуправления в установленном законом порядке могут осуществлять и отдельные государственные полномочия. Не случайно в статье 1 Федерального закона № 131-ФЗ подчеркивается, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти. Такой же формой осуществления народом своей власти являются и органы государственной власти (ст. 3 Конституции РФ). Именно властная составляющая, имманентно присущая местному самоуправлению, позволяет органам местного самоуправления ответственно и самостоятельно решать определенные законом вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия.

Местное самоуправление как политико-правовая категория представляет собой такую форму организации, в которой реализуются закономерности, присущие всякому социальному управленческому процессу вообще и государственному управлению в частности¹. Будучи общим понятием, отражающим процесс становления и реализации народовластия на местах, оно в реальной действительности может строиться по разным моделям и даже воплощаться в различных организационно-правовых формах (городское и сельское самоуправление, двухуровневая и иные модели самоуправления и т.д.). Так, самоуправление в соответствии с двумя образами жизни всегда делилось на сельское и городское, причем в России в отличие от англоязычных стран к обоим в равной степени применим термин «муниципальный». При этом понятия городского и сельского самоуправления входят в понятие местного са-

¹ По сути дела все теории местного самоуправления отличаются друг от друга одним – оценкой взаимосвязи местного самоуправления с государственной властью. См. об этом: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 238 и след.

моуправления, а последнее – в понятие самоуправления в широком смысле этого слова, как вид в род. Различны и пространственные пределы местного самоуправления. В ряде зарубежных стран местное самоуправление охватывает как городские, так и сельские общины, а иногда и такие административные единицы, как край, область, округ, губернию, уезд, графство и т.п.

При всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, Л.А. Велихов отмечал и некоторые бесспорные *существенные признаки*, свойственные местному самоуправлению и отличающие его от государственной власти. Во-первых, это *различие в характере власти*. Государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей государственной властью. При всей важности этого принципиального различия нельзя не отметить, что точную и определенную границу между двумя понятиями установить трудно. Так, несuverенные государства не могут быть признаны действующими вполне самостоятельно, а самостоятельность некоторых местных самоуправлений может быть весьма велика. Во-вторых, это *разграничение сфер компетенции* властей центральных и местных. В той или иной форме это разграничение проводится повсеместно. Обычно к местному самоуправлению отнесены дела местного хозяйства и создаваемого им благоустройства плюс те из общегосударственных дел, которые государство по закону возлагает на него. В-третьих, это более или менее *самостоятельные источники средств*. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав по государственному управлению, раз ему не предоставлены те или иные определенные и обособленные средства к осуществлению своих задач (местное обложение и т. п.). В-четвертых, нельзя не указать и на территориально ограниченный, *выборный принцип*, который всегда сопутствует местному самоуправлению, хотя этот признак часто свойствен и центральной верховной власти (государственное самоуправление), а посему не может абсолютно служить для разграничения двух понятий¹.

¹ См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 234–235.

В Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах местного населения¹.

Понятие местного самоуправления можно раскрывать в двух основных аспектах.

1. Местное самоуправление – это право граждан, местного общества на самостоятельное управление местными делами.

2. Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, самостоятельная форма организации публичной власти в нашей стране. Наиболее значительным представляется второй аспект. Местное самоуправление во всех развитых странах признается и закрепляется в качестве института, который играет важную роль в жизни государства. Например, в ч. 2 ст. 28 Конституции ФРГ говорится, что общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. Общинные союзы также пользуются правом самоуправления в рамках своих установленных законом задач². В США действует принцип самоуправления (HomeRule), который означает управление местными делами без вмешательства со стороны законодательных или иных органов штатов в деятельность муниципальных органов.

Одна из основных целей местного самоуправления – объединение людей, превращение их в территориальное сообщество, способное успешно решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения данного муниципального образования. Поэтому местное самоуправление – один из важнейших институтов в механизме народовластия, первичный властный орган, необходимый элемент демократической организации общественно-политической жизни любого государства. Разграничивая сферы государственной власти и местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу местного самоуправления, а специфику функций этих уровней публичной власти. Опре-

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См.: Конституции зарубежных стран. Сборник. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. С.114.

деленная самостоятельность населения, органов и должностных лиц местного самоуправления в решении местных дел, составляющая необходимый признак местного самоуправления, не может считаться их независимостью от органов государственной власти, поскольку не может проявляться вне единой государственной экономической, социальной, идеологической и иной политики. Жизненные интересы людей, повседневные заботы жителей городских и сельских поселений, других муниципальных образований не могут находиться вне интересов государства, провозгласившего, что высшей ценностью является человек (ст. 2 Конституции РФ), его права и свободы, а признание, соблюдение и защита прав и свобод – обязанность государства. Органы местного самоуправления не могут находиться вне системы государственно-властных отношений и быть абсолютно независимыми от органов государственной власти. Многие объективные тенденции, свойственные современному характеру взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, свидетельствуют о том, что не следует противопоставлять государственные интересы (их не может не быть) интересам местным (а без них тоже нельзя). Ведь, по существу, и те и другие – это общие интересы всей Российской Федерации.

Важно учитывать, что местные дела, составляющие предметную компетенцию местного самоуправления, хоть и ограничены решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, обслуживания, прежде всего, его социальных потребностей, но не замыкаются в рамках исключительно локальных интересов. Местные дела дополняются вовлеченностью органов местного самоуправления в решение вопросов федерального и регионального уровней. В соответствии со статьями 19–21 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, контроль за реализацией которых осуществляют органы государственной власти.

В современных условиях гарантирование осуществления местного самоуправления через развитие муниципальных образований на территориях субъектов Российской Федерации является составной частью региональной государственной политики и государственного управления. Предшествующий опыт разви-

тия местного самоуправления в нашей стране показывает, что достижение политической и социальной стабильности в Российской Федерации во многом зависит и от эффективной деятельности органов местного самоуправления по обеспечению жизненных потребностей населения.

Концепция отграничения местного самоуправления от государственной власти находила свое отражение в различных муниципальных реформах. Устанавливая в начале 90-х годов общие принципы местного самоуправления, определяя роль местного самоуправления и, главное, характеризуя местное самоуправление в его отношениях с органами государственной власти, законодатель опирался на господствующие в обществе тенденции и исходил из сложившихся стандартов отношений: центр – территория, государственная власть – местная власть, Федерация – субъект Федерации – местное сообщество. При этом однозначно брались на вооружение идеи, свойственные становлению местного самоуправления в эпоху буржуазных революций времен муниципальных реформ XIX в., когда муниципалитеты становились бастионами новых отношений с абсолютизмом. Сказывался и национальный опыт земского и городского самоуправления в России второй половины XIX – начала XX в. с присущим тем временам стремлением отделить местные дела от государства, противопоставить центральной бюрократии местную. Как отмечал Г.В. Барабашев, «в местном самоуправлении видели оплот против феодального абсолютизма»¹.

Становление и развитие самоуправления, как в практическом, так и в теоретическом смысле, во многом обусловлено такими способами организации власти и управления, как централизация и децентрализация. Одно из первых в мировой науке исследований в этой области принадлежит Алексису де Токвилю, который различал два типа централизации: правительственную (политическую) и административную². При первом типе власть сосредоточивается в едином центре для защиты общих для всех слоев общества интересов (установление общих законов и взаи-

¹ *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971. С. 11.

² Выделяется также экономическая и моральная централизация, но эти виды в настоящей работе не анализируются. См.: *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992. С. 83.

моотношение с иностранцами). При втором – концентрация власти обеспечивает защиту интересов отдельных слоев общества, например тех или иных действий и начинаний общины. Между тем любая форма централизации нередко приводит к гипертрофии развития столицы и атонии других территориальных единиц государства, избыточной регламентации, отсутствию или снижению должной ответственности на местах, поскольку центр сам решает вопросы, которые могут быть урегулированы местными органами. Развитие централистских тенденций влечет за собой требование внимания местной общины к общественным интересам. Складывается мощный механизм воздействия на местные органы через финансовую зависимость (помощь, займы, кредитование, субсидии, дотации), правовое регулирование, контрольную деятельность, общегосударственные программы, делегированные полномочия и др.

Оборотной чертой чрезмерной централизации становится патернализм, а платой за желание все контролировать из центра – низкая активность населения, ждущего от органов власти разрешения всех своих проблем, да еще недовольство и раздраженность чрезмерным бюрократизмом чиновников всех уровней. А. Токвиль полагал, что доведенная до крайности централизация имеет целью ослабить у людей общинный дух. Этот вывод встретил полное понимание и поддержку русских славянофилов, считавших, что историю России нельзя сводить к государству и идее централизации, поскольку централизация противна славянскому духу.

Большинство либеральных ученых, и западников, и славянофилов, сходились в том, что увлечение централизацией не проходит даром ни для общества, ни для государства. В этом смысле они вполне разделяли мнение А. Токвиля, который считал, что централизация хороша в случаях, когда определенный этап общественного развития требует быстрой концентрации всех сил нации. В нормальных же условиях централизация административной власти сковывает творческий потенциал народа, мешает его обновлению¹.

Не все, однако, разделяли подобный скепсис в отношении централизации. Совершенно особую позицию занимал в этом вопросе Б.Н. Чичерин, который утверждал, что только государ-

¹ См.: *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992. С. 86.

ство в состоянии руководить судьбой современных наций, а настоящий либерализм вовсе не предполагает отрицания принципа государственности¹. Он высказывался за централизацию как административную, так и правительственную, но не возражал против делегирования известных полномочий центра местным представителям. Централизованная управленческая деятельность должна быть достаточной для своевременного реагирования на чрезвычайные ситуации и одновременно не блокировать самоуправление внутри системы в нормальных условиях.

Сегодня децентрализация государственного управления в Российской Федерации (а реформа местного самоуправления выступает одним из главных составляющих этого процесса) является важным фактором создания в стране демократического гражданского общества. При этом важно, чтобы перераспределение полномочий между уровнями власти в России не сопровождалось ослаблением государственной власти, ростом сепаратизма и в конечном счете появлением тенденции распада самого гражданского общества. Задача сохранения и упрочения российской государственности при одновременном росте влияния местного самоуправления выдвигается в число приоритетных в современных условиях.

Важным в понимании местного самоуправления как социально-политического института народовластия является выяснение его роли в реализации общечеловеческих ценностей, прав и свобод человека и гражданина². Проблема осуществления властных полномочий в сфере непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения смыкается с проблемой осуществления индивидуальных прав личности. Конституция России (ст. 18) установила, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В отношении местного самоуправления эта норма является не столько дополнительным требованием, с учетом которого должна осуществляться дея-

¹ См.: *Чичерин Б.Н.* Очерки Англии и Франции. М., 1858. С. IX – XII.

² См. подробнее: *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д., 1998; *Соловьев С.Г.* Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24-29.

тельность органов местного самоуправления, сколько выражением сути этой формы народовластия. Европейская хартия местного самоуправления (абз. 7 преамбулы, п. 3 ст. 4) определяет местное самоуправление как власть, максимально приближенную к гражданам. Решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом представляют собой реализацию одного из ключевых прав человека и гражданина в демократическом обществе – права на достойную жизнь. Уровень гарантированности этого права вполне можно рассматривать как показатель уровня развития демократии в стране.

Вопрос о природе права местных территориальных коллективов (сообществ) на самостоятельное и под свою ответственность решение местных дел остается ключевым в дискуссиях о предназначении местного самоуправления¹. На первый взгляд, он имеет значение преимущественно для теории конституционного и даже административного права. Однако его действительный смысл значительно глубже. Мы неизбежно выходим здесь на проблемы соотношения общества и его институтов с государством, определения меры общественной свободы индивида, пределов полномочий, в рамках которых коллективы граждан, составляющие гражданское общество, могут независимо от внешних по отношению к данному сообществу сил и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Имеющийся к настоящему времени опыт осуществления местного самоуправления свидетельствует о том, как легко могут меняться здесь приоритеты, переставляться акценты, не обеспечиваться однажды признанные права в новых исторических условиях. Скажем, в период французской революции политические деятели в целом признавали «естественные», «надзаконные», «неотчуждаемые» права коммун, признававшихся в качестве органов власти. Выделялись даже собственные и делегированные полномочия муниципальной власти. Но идея ее обособления, предоставления ей собственной, не делегированной государством, а значит, и не доступной посягательствам со стороны государства компетенции, очень скоро пришла в противоречие с задачей создания единого национального госу-

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005.

дарства, в котором не должно и не может быть нормативного партикуляризма на местах.

История этого вопроса насчитывает не одну сотню лет. В разных странах существуют свои концепции самоуправления, более или менее учитывающие исторический опыт, традиции и правовую культуру населения. Ни одна разновидность местного самоуправления не возникала на пустом месте. Все они были порождены социальными и политическими условиями своего времени. При этом теоретические и политические пристрастия чаще всего объяснялись реальной социально-политической обстановкой. Так, если в обществе развивалось заметное неравенство в положении различных слоев населения, ведущее к разногласиям и конфликтам и угрожающее социальной стабильности в государстве, то акцент в теориях местного самоуправления делался на решении проблем социального равенства, обеспечении личных свобод и индивидуальных прав. Если обществу угрожали хаос и анархия, внимание направлялось на обеспечение твердого порядка и правовой безопасности, что не могло быть реализовано без сильного централизованного государства.

Уяснение природы и познание сущности местного самоуправления в Европе осуществлялось в ходе, по меньшей мере, двухвековой дискуссии между «общественной» и «государственной» школами самоуправления, каждая из которых по-своему трактовала проблему происхождения местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти.

Известный германский государствовед Г. Еллинек определял местное самоуправление как «государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, – управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»¹.

Л.А. Велихов в конце 20-х годов XX в. отмечал, что термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения и разными авторами понимается по-разному. Наиболее полное и широкое толкование этого понятия было дано еще в XVII столетии в

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 466.

Англии (self-government), отсюда заимствовано в прошлом веке государствоведами Германии (Selbstverwaltung) и России. Любопытно, что во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен понятиями «децентрализация» или «муниципальная власть» (pouvoir municipal). Сам Л.А. Велихов давал марксистское определение местного самоуправления, понимая под ним «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения»¹.

В дореволюционный период в России выделялись позиции Н.И. Лазаревского, который под местным самоуправлением понимал децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением² и А.Д. Градовского, считавшего самоуправление одним из видов распределения властей. «Самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства»³.

В процессе научных дискуссий высказывались различные суждения о природе и сущности самоуправления как самостоятельном осуществлении социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления, как форме осуществления государственных функций при помощи независимых, в той или иной мере, лиц и учреждений, как форме перенесения начал представительства и ответственности на местное управление. Таким образом, очевидно, что понятие местного самоуправления теснейшим образом связано с политико-правовой природой этого явления.

¹ См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 235.

² См.: *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. 3-е изд. СПб., 1913. Т.1: Конституционное право. С. 37.

³ *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. СПб., 1883. С. 22.

Одной из первых теорий, объясняющих сущность местного самоуправления в середине XIX в. в Бельгии и Франции, стала *теория свободной (естественной) общины*. Ее представители (Гербер, Арене, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека, что община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления. «Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»¹. Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; общины являются субъектами принадлежащих им прав; должностные лица общинного управления суть органы не государства, а общины. В рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью признавалась четвертая власть – местная (муниципальная, коммунальная, общинная) власть.

По утверждению Л.А. Велихова, эта теория возникла как реакция на чиновное управление со всеми его отрицательными сторонами. Примечательно, что к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую – общинную (коммунальную, муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе. Отсюда выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных; 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам и представляют не государство, а общество. Таким образом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы государство в государстве.

В современный период изложенные взгляды устарели и в целом почти никем не защищаются. Во-первых, самоуправление не всегда тождественно общинному управлению, а во-вторых, приводимые утверждения слишком абстрактны и не соответ-

¹ Велихов Л.А. Указ. соч. С. 236.

ствуют реальным фактам. На самом деле местное самоуправление в ряде государств не только признано, но и как самостоятельный институт создано государством, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует.

Теорию свободной общины сменила *хозяйственная теория*. Ее сторонники пытались опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом прав, но и на самое содержание коммунальной деятельности. Согласно данной теории, имеющей несколько аспектов, самоуправление есть заведование делами не государственного управления, а собственными делами общины. Дела эти и задачи строго хозяйственные, с точки зрения государства будто бы безразличные. Одни авторы стремились отождествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относили общинную деятельность к публично-правовым, но не к государственным делам. Представителями хозяйственной теории были Ф. Кирхенхайм, Р. Моль, А. Васильчиков, Росслер, Розин и др. Они делали упор не только на признании самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на содержании коммунальной деятельности. Местное самоуправление считалось чуждым политике, но имеющим свой особый интерес в хозяйственной сфере. Оправдывались полная самостоятельность коммуны и неприменение принципа правительственного надзора над местным самоуправлением.

Хозяйственная теория получила в целом гораздо большее распространение, чем предыдущая. Однако и она явно не соответствовала тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществлялось на деле. Органам самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, повсеместно поручалось заведование делами, далеко не безразличными для государства, как, например, призрением бедных, санитарным делом, путями сообщения, противопожарными мероприятиями, не говоря уже о государственных повинностях. Оказалось, что провести строгую грань между делами общественного или только местного хозяйственного значения не-

возможно, что сильно умаляло убедительность приводимых аргументов, а лишение местного самоуправления признака народовластия – значило отнесение его к хозяйственным структурам аппарата центральной власти.

Обе теории стали разновидностями *общественной теории*, которая воспринимала сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходила, следовательно, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство «каждое ведало только свои собственные интересы»¹.

В России эта теория с ее разновидностями была наиболее популярна в 60-е годы XIX столетия. Истоки общественной теории самоуправления коренились в представлении о наличии у общины естественных и неотчуждаемых прав.

В XIX в. по Европе прокатилась волна муниципальных реформ. Органы местного самоуправления считались своеобразной четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах². В России эти представления хорошо сочетались со славянофильскими идеями о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах. Приверженцы общественной (общественно-хозяйственной) теории отстаивали право местных учреждений заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства³.

Основные принципы общественной теории самоуправления получили наиболее полное отражение в работе А.И. Васильчикова «О самоуправлении». Самоуправление определялось им как порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земски-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.

² См.: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). С. 102.

³ См.: Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; *Его же*. О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1871; *Его же*. Общественное право. М., 1878.

ми обывателями»¹. А.И. Васильчиков считал, что местное самоуправление чуждо политике, имеет свои особые цель и область действия. Признавая за местным самоуправлением лишь право заниматься «скромными нуждами и пользами на местах», он считал вполне возможной реальную независимость форм управления хозяйством от политических форм правления. Вместе с тем справедливо и верно, отмечал А.И. Васильчиков, что самоуправление при постепенном и благоразумном развитии ведет неминуемо к народному представительству; и как ручьи, следуя естественному склону почвы, сливаются в реки и моря, так и отдельные местные учреждения, следуя естественному ходу событий, стекаются в общие представительные собрания².

Преимуществам и недостаткам общественной теории самоуправления было посвящено немало теоретических трудов в России и Европе. В этой теории привлекала попытка отделить государство от общества не только в научно-абстрактном, но и в практическом смысле. В качестве субъектов самоуправления и муниципального права рассматривались не органы государственной власти и управления, а местные сообщества, сами люди, составляющие население «свободной муниципии». Местное самоуправление в этом случае есть не просто форма децентрализации государственной власти и институционального выражения самостоятельности местных органов, а способ самоорганизации самих жителей соответствующей территории.

Обоснованием общественной теории служил следующий аргумент: «Община старше государства, закон ее находит, а не создает»³. Однако в дальнейшем, по мере того как понятие самоуправляющейся группы перестало связываться с общиной, а было перенесено на административные единицы внутри государства, возможности естественно-правового обоснования соответствующих претензий со стороны исторических общин уже отпадали. Источником соответствующих полномочий территориальных объединений мог стать только закон⁴, а значит, такое право возникало уже на

¹ *Васильчиков А.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 3. СПб., 1871. С. 1.

² См.: *Васильчиков А.* Указ. соч. Т.1. СПб., 1869. С. 28 – 29.

³ *Елистратов А.* Административное право. М., 1929. С. 20, 21–28.

⁴ См. подробнее: *Нерсесянц В.С.* Философия права. М.: Норма, 2016. С. 18 – 22, 94 – 107.

основе благоусмотрения государства, независимо от того, принималось ли решение под давлением народа или вследствие признания «сверху» целесообразности введения подобной системы внутреннего управления. Конечно, общественная теория самоуправления, которая обосновывала претензии местных территориальных сообществ на часть публичной власти, куда не смеет вторгаться государство, не имела, да и сейчас не имеет шансов на то, чтобы быть реализованной в полной мере. В ней сторонники государственности справедливо усматривали угрозу незыблемости государственного авторитета и даже государственной целостности.

Впрочем, опасения были напрасными, поскольку со времен средневековья не произошло сколько-нибудь существенных изменений в отношении территориальных сообществ к государству. Оно по-прежнему воспринимается как необходимый верховный суверен, присутствие которого является залогом стабильности существования и незыблемости прав общин. Тем не менее в современной науке уже не встретишь общественную теорию в чистом виде, хотя отдельные элементы ее по-прежнему используются для обоснования обособленной компетенции органов местного самоуправления и их права на ограниченные властные полномочия.

Теория кооперативно-корпоративных начал удачнее всего выражена американцем Дж. Блэром, по мысли которого современная американская демократия исходит из того, что человек свободен желать и определять свою собственную публичную и частную деятельность. Став членом гражданского сообщества, он становится пайщиком его власти, приобретая тем самым право и обязанность участвовать в политических процессах этого сообщества.

Большее распространение получила так называемая *юридическая теория*. Она сделала попытку опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом прав, но и на самое содержание коммунальной деятельности. Ее отстаивали Г. Еллинек, Н. Коркунов, Б. Чичерин. Органы самоуправления, по их мнению, не являются органами государства, но государство уступает им ряд правительственных прав в полном объеме, признавая тем самым их независимость и неприкосновенность. Согласно данной теории, имеющей несколь-

ко аспектов, самоуправление есть заведование делами не государственного управления, а собственными делами общины.

Среди русских дореволюционных авторов, многие работы которых были посвящены земским и городским вопросам, господствовала *политическая теория самоуправления*, которую П. Стучка не совсем правильно считал «разветвлением государственной теории». Сущность ее заключалась в противопоставлении земщины (т.е. общинного или коммунального и, в частности, муниципального начала) опричнине (т.е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противопоставлялась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежал к профессиональным бюрократам, так как исполнял свои обязанности не по назначению правительства, а по выбору местного населения. Привлечение общественного элемента зависело не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это неизбежная уступка со стороны государственной бюрократии, сделанная все более активной общественности. Самоуправление есть, прежде всего, *самодеятельность граждан*, не поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении. В этой теории, которая учитывала опыт полувековой неравной борьбы между российской бюрократией и земством, не акцентировалось внимание на имеющихся различиях. Местное население и общественность воспринимаются в ней как нечто целое и солидарное, как народ, противостоящий правительству. Социологическая действительность здесь как бы приносилась в жертву преходящим тактическим особенностям исторического момента.

Наряду с приведенными теориями П. Стучка предложил еще *органическую теорию* самоуправления как направление, переходное к теории государственной. Эта теория не получила широкого распространения, но она вполне соответствует той органической школе в социологии, которую представляли Герберт Спенсер, а позднее Лилиенфельд, Вормс и др. Эта теория приравнивает все государство к живому организму. Государство – это сложная личность. Низшая его организация – это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публично-правовых

полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму.

Одновременно появилась *государственная теория* самоуправления, основные положения которой были сформулированы немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом. В России идеи этой теории более подробно были развиты в трудах Н. Лазаревского, А. Градовского, В. Безобразова. Пик популярности этой теории в России приходится на середину 70-х годов XIX века. Ее сторонники рассматривали местное самоуправление как часть государства. Всякое управление публичного характера, с этой точки зрения, есть дело государственное. Происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Сущность самоуправления сформулировал Н.И. Лазаревский. Согласно его взглядам, она должна определяться четырьмя пунктами: «Самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством; органы самоуправления являются органами и представителями самого государства»¹.

В.П. Безобразов видел сущность самоуправления в «управлении по законам и чрез законы» в противоположность бюрократическому управлению. Признавая за органами самоуправления право действовать в рамках обозначенной законом компетенции «чрез законы», исследователь тем самым признавал их властный характер. Но для него это неизбежно означало только одно: самоуправление и бюрократическое управление он представлял как две стороны единого государственного управления, а соответствующие органы – как «двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»².

Б.Н. Чичерин полагал в местном управлении присутствие двух начал – правительственного и общественного (т.е. само-

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. I. СПб., 1910. С. 46-47.

² Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 321.

управления). Эту двойственность он объяснял необходимостью выделять «чисто государственную сферу» из области деятельности частных союзов. По мнению Б.Н. Чичерина, самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений; оно должно согласовываться и работать в тесной увязке с деятельностью и актами центральной власти¹. Правительственное или политическое начало находит воплощение в бюрократическом аппарате, а общественное – в местном представительстве, несовместимом с политической борьбой и имеющем чисто административное значение. Обращаясь к английскому самоуправлению, Б.Н. Чичерин замечал, что эта система, вопреки сложившемуся мнению, вовсе не дает независимости местной жизни от центра, а представляет скорее независимость «господствующего сословия как от правительственной бюрократии, так и от демократического выборного начала». Он считал, что введение выборных местных учреждений, облеченных обширными правами, необходимо в государстве с сильной самодержавной властью как залог против перерождения этой власти в деспотию. С другой стороны, он был сторонником сильной центральной власти, способной контролировать ведение выборными учреждениями местных дел². Определение муниципальных органов как особой подсистемы государственного управления, обладающей известной самостоятельностью в отношениях с центральной администрацией и ее непосредственными агентами на местах, прослеживается во всех видах муниципальных систем – и англосаксонской, и французской, и немецкой. Различия лишь в степени открытого или завуалированного влияния центра на муниципальные органы.

В современный период в юридической литературе находит свое обоснование *концепция дуализма муниципального управления*. Она предполагает отказ от идеи муниципальной автономии. Самостоятельность органов местного самоуправления присутствует только в чисто местных делах. Но осуществляя управленческие функции, муниципальные органы выходят за рамки местных интересов и тогда должны действовать как агенты вышестоя-

¹ См.: Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1866. С. 159.

² См.: Там же. С. 155–160.

ящей администрации. Это оправдывает вмешательство органов государственной власти в дела, связанные с общегосударственными интересами (просвещение, строительство, экология, здравоохранение и др.). Большинство современных моделей местного самоуправления и, соответственно, их научных интерпретаций исходит именно из представлений о дуализме природы локальных властей¹.

Во Франции сторонники либеральных взглядов считают, что коммуны имеют собственные права и, скажем, мэр, будучи исполнителем решений муниципального совета, осуществляет собственные права коммуны. Другие, напротив, полагают, что все права коммун относятся к категории делегированных. Территориальные коллективы имеют собственные права, но юридическую значимость эти права приобретают только после одобрения их законодателем. В современной французской юридической науке под местным самоуправлением понимают, как правило, управление делами локального значения, осуществляемое органами, избираемыми населением соответствующих административно-территориальных единиц и работающими на началах ограниченной автономии. Самоуправляющимися местными коллективами считаются сельские и городские коммуны, департаменты, а с недавнего времени регионы.

Источник правомочий органов местного самоуправления видят в статутном праве и английские юристы. Местные власти могут действовать по своему усмотрению только в пределах полномочий и при условии выполнения ими определенных государством обязательных функций. К тому же государство сохраняет за собой набор дополнительных средств воздействия на местную власть, начиная с субсидий и кончая правом передачи неисправно исполняемой функции другому органу. В Великобритании, признанной родиной самоуправления, которое пронизывает всю систему внутреннего управления, уже в середине XX в. ярко проявился процесс сужения области применения самоуправления. Усиление административного, судебного и финансового контроля центрального правительства над всей деятельностью органов местного управления отразило тенденцию к лишению

¹ См. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2013. С. 35.

этих органов вообще каких бы то ни было полномочий¹. Местные территориальные единицы все больше вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны принципам государственной политики. Поэтому традиционная трактовка местных самоуправляющихся общин в духе естественно-правовой доктрины заменяется тезисом о производности местного управления от государственной власти.

Во всех странах Европы органы общины являются одновременно органами государственного управления нижнего уровня, из чего следует, что у государства в отношении общин существует принципиально неограниченное право распоряжения (право надзора за целесообразностью выполнения задач, так называемый профессиональный надзор). Органы управления общины функционируют в рамках этих полномочий по выполнению задач государства. Выделяются два подхода к закреплению за общиной ее задач: с ограничительными рамками законодательства, когда за общиной (в рамках закона и ответственности за это) закрепляется теоретически неограниченная свобода регулирования всех проблем местного сообщества (например, закон определяет, что органы местного самоуправления издают постановления, обязательные для исполнения населением данной территории) (Германия, Франция), и система поручений, когда общинам разрешено выполнение лишь тех задач под их ответственность, которые специально им переданы государством. При этом общины обязаны принимать к исполнению все задания, определенные государством (законодателем).

Так, Конституция ФРГ 1949 г. исходит из того, что «общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества» (ч. 2 ст. 28). Но толкуется это положение часто так, будто под делами местного сообщества подразумеваются не исконные права общин, а просто государственные дела местного масштаба².

Вариантом дуалистической теории можно считать *юридическую теорию* самоуправления, смысл которой состоял в том, что король (правительство) и чины коронной (правительственной) ад-

¹ См.: Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961. С. 325.

² См. подробнее: Государственное право Германии /отв. ред. Б.Н. Топорнин. В 2-х т. М.: ИГП РАН, 1994.

министрации рассматривались как единственные органы государства – юридического лица. Общественные учреждения, выполняя определенные государственные функции, считались органами общин и других самоуправляющихся единиц как отличных от государства юридических лиц. Похожие конструкции создавались и в России. Так, Б.Н. Чичерин считал местные союзы постоянными юридическими лицами или корпорациями, которые государство учреждает для удовлетворения общих потребностей и которые управляются издаваемыми государством законами и состоят под контролем государственной власти, но существуют для удовлетворения особых интересов известных лиц или местностей. Странники юридической теории рассматривают государство как ассоциацию сообществ, как центр, вырабатывающий лишь нормы, единые для всех, обеспечивающие стабильность и целостность ассоциации, общие для всех сообществ социальные, политические и экономические стандарты, защиту прав личности и так далее¹.

В современном мире самоуправление остается важным институтом демократии. Органы местного самоуправления становятся необходимым инструментом политической деятельности и политического воспитания граждан. Сформулированная в XIX в. *политическая теория* самоуправления считала его важным отличительным признаком присутствие совокупности юридических гарантий, способных обеспечить большую или меньшую самостоятельность самоуправляющейся общественной группе. Российский государствовед Б. Нольде определял самоуправление как «форму осуществления государственных функций при помощи независимых в той или иной мере лиц и учреждений»².

Вопрос о вовлеченности органов местного самоуправления в сферу политики имеет как научное, так и практическое значение. Проблема политической роли самоуправления, возможности использования его институтов в качестве альтернативы традиционной публичной власти в виде государственных институтов особенно интересовала представителей анархистских учений. Отрицание ими государства как формы публичной власти влекло за со-

¹ См.: Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. С. 78 – 79.

² Нольде Б. Очерки русского государственного права. М., 1911. С. 266.

бой непризнание навязанных извне, пусть даже рамочных принципов деятельности свободных ассоциаций и объединений индивидов, в том числе и органов местного самоуправления.

В ряде стран органы местного самоуправления не считаются представительными учреждениями, как, например, в Великобритании (правда, и здесь перелом в трактовке этих учреждений произошёл не ранее 80-х годов XIX в., после отказа от системы почётных должностей на местах). В США идея представительного правления, применительно к органам местного самоуправления, не получила широкого распространения. То же можно сказать и о Франции, где утверждается, что выборы в органы местного самоуправления лишены политического содержания. Их рассматривают не как политический акт, а всего лишь как юридический способ, позволяющий наилучшим образом подобрать руководителей местных органов¹.

Чёткая государственническая тенденция в управлении прослеживается в большинстве современных государств Азии и Африки. При этом трактовка самоуправления не всегда совпадает с принятой в европейских государствах. Так, египетские правоведы считают, что в системе местного самоуправления реализуется принцип административной децентрализации. Термин «самоуправление» при этом подразумевает местный народный совет, который избирается местным населением, но представляет собой не более чем совещательный орган при губернаторе, со слабой функцией контроля. Губернатор же, хотя и считается фигурой политической, назначается и освобождается от должности декретом президента. Ясно, что такую структуру трудно считать самоуправлением, поскольку местное население лишено возможности непосредственно влиять на решение местных дел.

Современные интеграционные процессы в Европе позволили муниципалитетам объединиться в коллективной защите своих прав и интересов и сформулировать как неприкосновенные начала некоторые общие принципы местного самоуправления, прежде всего, право действовать в известных пределах независимо от государственной власти. Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.) определяет местное самоуправление

¹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013.

как институт, который выражает права и реальные возможности органов местной власти в пределах закона регламентировать и управлять значительной долей общественных дел под свою ответственность и в интересах местного населения¹. Сотрудничество органов местного самоуправления становится предметом международно-правового регулирования, доказательством чего служит Европейская рамочная конвенция по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ или властей (Мадрид, 1980 г.).

Местное самоуправление служит важным механизмом обеспечения единства страны, одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Эта роль местного самоуправления обусловлена тем, что муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением повседневных, самых неотложных проблем обслуживания населения и достижения тем самым политической и социальной стабильности. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении государственной власти, способной обеспечивать более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать нарушение их прав и свобод.

К общей характеристике местного самоуправления свои особенности добавляет и российский исторический опыт. Развитие местного самоуправления учитывало как отечественный опыт организации местной власти, так и зарубежную муниципальную практику. Формы самоуправления в России в принципе не отличались от мирового представления о них, но имели ряд специфических особенностей, вызванных своеобразием страны. Так же, как почти во всем мире, под самоуправлением понималась особая, локальная в жестких границах населенных мест форма власти с соответствующей компетенцией, правами и средствами, переданными законом государства территориальному сообществу населения. Основу формирования такого объединения граждан составляли наличие общих интересов в решении вопросов местного значения, организация совместного хозяйства для производства некоторых общественных (коммунальных) услуг на основе общей муниципальной (коммунальной) собственности, не подлежащей разделению.

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

Местная власть в разной мере опекалась, надзиралась или контролировалась государством, была подзаконной, не подлежащей самореформированию. По мере развития гражданского общества менялись принципы формирования сообществ от сословного (самоуправление екатерининских времен) к цензовому, имущественному или классовому (формы самоуправления второй половины XIX в., советские коммунальные отделы 20-х годов) и затем к всеобщему факту проживания и регистрации (формы самоуправления 1917 г. и современные муниципальные образования).

Пик развития местного самоуправления в дореволюционной России обычно связывают с земской и городской реформами Александра II, хотя зачатки земского и городского самоуправления можно встретить и на более ранних этапах истории Российского государства.

Одной из наиболее характерных особенностей России в связи с отставанием процесса формирования гражданского общества стало появление сначала городских самоуправлений (1785, 1870 гг.), а позже – сельского самоуправления (март 1917 г. – февраль 1918 г.). Правда, с освобождением крестьян в 1861 г. делается попытка создания *сельских самоуправлений волостей*, но в связи с очевидной неготовностью вчерашних крепостных к ответственности за собственную жизнь они достаточно быстро заменяются управлением уездных начальников. Движение за новое создание самоуправляющихся «*мелких земских единиц*» – волостей начинается только через несколько десятилетий, с освобождением крестьянства, и находит отражение в политике правительственных реформ П.А. Столыпина.

Вторая характерная особенность заключается в особой роли общины в государственном устройстве. На протяжении столетий все функциональное многообразие российской общины было подчинено главной цели – коллективному выживанию в непростых экономических и природно-климатических условиях. Исторически сложилось так, что община была признана низовым совокупным субъектом правоотношений с государством, причем с достаточно широкой сферой самоуправления.

В нашей стране институты самоуправления, прежде всего в городах, складывались на протяжении длительного времени. Городское общественное самоуправление предполагало право город-

ских общин на самостоятельное заведование своими делами. В известных своим высоким уровнем самоуправленческих начал городах Пскове и Новгороде еще в период становления российской государственности самоуправленческие единицы имели довольно широкие полномочия. Так, по Уставу Ярослава к вопросам местного значения относились поддержание городских укреплений, обустройство мостовых¹. Вопросы благоустройства, обеспечения порядка в городе, разрешения споров между жителями, выполнения различных повинностей, осуществления судебных функций, организации в случае необходимости ополчения относились к ведению концов (частей) Новгорода. Вообще концы города выполняли довольно широкие административные, дипломатические, судебные и военные функции, что находило свое выражение в управлении пригородами, строительстве мостовых, сборе налогов, вооружении ополчения, укреплении городских стен, участии в переговорах и в заключении договоров с соседними государствами².

Наиболее важные вопросы в городах решались на народном собрании (вече) города и его частей: выборы старост, установление местных натуральных налогов, участие в строительстве городских стен, мостовых, в благоустройстве территории города, отстранение от исполнения обязанностей выборных должностных лиц (посадников, старост, сотников), выборы представителей для заключения договоров с другими государствами и др.³

В XVI в. были созданы органы губного и земского самоуправления. Губные избы создавались, прежде всего, как карательные органы, осуществляли розыск преступников, допрос, вели борьбу с разбоями, убийствами и т.д. Позднее они начали осуществлять некоторые управленческие функции (сбор податей, перепись населения, осуществление контроля за кабаками). В XVII в. компетенция губных изб стала шире, включала все дела местного управления. Во главе губных изб стояли губные старосты, избираемые или назначаемые из бояр или дворян. Разбойная изба в Москве имела определенные контрольные функции относительно губных органов.

¹ См.: *Мартысевич И.Д.* Псковская судная грамота. М., 1951. С. 60.

² См.: *Мартышин О.В.* Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М., 1992. С. 243.

³ См.: *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 32 – 46.

Органы земского самоуправления выбирались из среды посадского населения и зажиточных слоев крестьянства. Их компетенция распространялась только на посадских и крестьян. Земским избам был отдан сбор финансовых средств на местах. На них лежала ответственность за организацию хозяйственной жизни, обязанность заселять и разрабатывать пустующие земли. Они контролировали промыслы, торговлю, питейные заведения, исполняли полицейские функции.

В начале XVII в. во многие уезды и города правительством были назначены воеводы, наделенные административной и военной властью. Местное самоуправление находилось в их подчинении.

Существенная перестройка аппарата произошла в первой четверти XVIII в.¹ Преобразование местных органов началось с городов. Была учреждена Бурмистерская палата, которая ведала управлением посадским населением всех городов. Административные, судебные и финансовые функции в городах осуществляли выборные из купечества бурмистерские избы, независимые от воевод, в ведении которых остались лишь военные и полицейские функции. С целью укрепления местных органов в 1702–1705 гг. правительство Петра I стремилось привлечь дворян к местному управлению. Указ 1702 г. упразднил губных старост и передал их функции воеводам. Вместе с тем воеводы должны были управлять совместно с особыми дворянскими советами, члены которых избирались дворянами из своей среды. С 1708 г. вся территория России делилась на 8 губерний. Во главе их стояли губернаторы, в руках которых находилась судебная, административная и военная власть, поэтому государство стремилось поставить губернатора под контроль местного дворянства. При нем были учреждены магистраты из числа местных дворян. Существовал и исполнительный орган – губернская канцелярия. Она занималась рекрутскими наборами, обеспечением потребности армии в провианте и обмундировании, розыском беглых крестьян. Губернии делились на уезды, во главе которых стояли коменданты. Произошли изменения и в управлении городами. Городское управление регулировалось регламентом Главного магистрата 1721 г. и Инструкцией городского магистрата 1724 г. Согласно этим документам, главный ма-

¹ См.: Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России. СПб., 1913.

гистрат организовывал городские магистраты и руководил ими. Городские магистраты являлись выборными коллегиальными учреждениями. Компетенция их была обширной. Они обладали финансовыми полномочиями, раскладывали и собирали государственные сборы и пошлины, содействовали развитию ремесел и торговли, способствовали организации школ, заботились о благоустройстве городов.

Однако до конца XVIII в. не было какой-либо определенной организации финансового хозяйства городов. Доходы и расходы городских поселений были крайне скудны, большая часть городских потребностей удовлетворялась путем натуральных повинностей и специальными денежными взносами, причем и те и другие отличались крайней неравномерностью и произвольностью.

Крестьянская война 1773–1775 гг., показавшая неспособность местного аппарата справиться с мощным народным движением, вызвала новые изменения в местном управлении – губернскую реформу 1775 г. Главный смысл реформы заключался в приспособлении аппарата к фискальным и карательным целям государства. Губернии разукрупнялись, их насчитывалось уже 50. Во главе губернии стоял губернатор, которому принадлежала вся полнота власти. Учреждалась должность генерал-губернатора, осуществлявшего руководство несколькими губерниями. Губернии делились на уезды, количество которых увеличилось вдвое. Уездную администрацию возглавили земский исправник и земский суд, которым принадлежала административная власть в уезде, руководство полицией и иные управленческие функции.

Первая попытка поставить городское хозяйство на прочные основания была предпринята в период правления Екатерины II с утверждением 21 апреля 1785 г. «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» (Положение о городах), в соответствии с которой осуществляется реорганизация выборных органов городского самоуправления. Этот акт поднимал на более высокую ступень развития городское самоуправление по сравнению с магистратами времен Петра I. В нем впервые давалось определение города с социально-экономических позиций. Устанавливались права и привилегии городов, закреплялось право собственности города на землю, другие ресурсы. Город должен был развиваться как культурная среда. Защиту интересов и прав города

осуществлял городской магистрат. Устанавливалась и социальная структура жителей города: настоящие городские обыватели, купцы (три гильдии), цеховые ремесленники, иногородние и иностранные купцы, именитые горожане (служившие по выборам, имеющие академические или университетские аттестаты, владельцы капитала свыше 50 тыс. руб., банкиры с капиталом свыше 100 тыс. руб., оптовые торговцы, не имеющие лавок, владельцы кораблей, плавающие за границу), посадские, архитекторы, художники, скульпторы, музыканты, имеющие аттестаты. Это было так называемое Общество градское.

Грамота впервые установила городской бюджет, определила новый орган самоуправления – Городскую думу, которая избирала из своего состава исполнительный орган – Шестигласную думу. На эти органы было возложено заведование городским хозяйством. Городам указаны доходы от принадлежащих им земель, лесов, пастбищ, рыбной ловли и др. и предоставлена возможность участия в казенных доходах (питейном и таможенном).

В последующие годы при Павле I городское самоуправление было ликвидировано. И хотя при Александре I городское самоуправление восстанавливается, в целом местные органы управления в первой половине XIX в. практически не подверглись изменениям. В 1802 г. возникают Министерство внутренних дел России и Императорское русское человеколюбивое общество, на которые возлагалась обязанность регулирования и направления процесса формирования гражданского общества. Императорское русское человеколюбивое общество возглавило движение за гражданское общество «снизу», на основе развития вспомоществования и поддержки обеспеченными слоями населения малоимущих и недееспособных.

Тем не менее в начале XIX в. городское хозяйство находилось в весьма неудовлетворительном состоянии, даже в столицах. В течение всей первой половины XIX в. правительство издает ряд частных положений, расширяющих управление хозяйством отдельных городов. Так, например, в 1846 г. было издано для Санкт-Петербурга новое Положение о городском общественном управлении, введенное позже в Москве и Одессе. Для выяснения материальных средств городов в 40-х годах приступили к составлению инвентарей городского недвижимого имущества.

В первой половине 60-х годов особо учрежденными комиссиями были предприняты исследования экономического положения городов, приведшие к осознанию необходимости коренной реформы городского общественного управления. Результатом этих работ явилось Городовое положение 1870 г., построенное на учете идей городского самоуправления. Вслед за изданием нового земского положения 1890 г., существенно изменившего основы местного самоуправления, в 1891 г. было признано необходимым усовершенствовать и городское управление. Новое Городовое положение 1892 г. не ввело, однако, никаких существенных изменений собственно в финансовое обеспечение городского устройства. Организация городских сборов и круг обязательных городских расходов были одинаковы в обоих положениях. В основном изменения затронули отношения органов самоуправления к местной администрации, причем в новом Положении были усилены права местной администрации в делах городского хозяйства.

Таким образом, в сфере местного управления вводилось коллегиальное начало. Но местный аппарат имел существенные недостатки: он был очень громоздким, многочисленным и дорогостоящим; в его построении отсутствовала стройная единая система; кроме того, параллельно действовали военная и гражданская администрации с совпадающей подчас компетенцией, что отрицательно сказывалось на местном управлении.

Проведение крестьянской реформы 1861 г. потребовало неотложной перестройки системы местного управления. Введение Александром II земского самоуправления явилось важным этапом в становлении структур гражданского общества в России. Через земскую реформу правительство Александра II стремилось создать связующее звено между обществом и властью в виде органов земского самоуправления. Реформаторы попытались разделить государственную власть и ответственность на местном уровне с представителями земских обществ. Предполагалось, что все проблемы, составляющие обычную, каждодневную жизнь человека, а поэтому и обеспечивающие реализацию его прав и свобод, будут разрешаться через механизмы местного самоуправления.

Выборное сословное самоуправление в стране существовало давно. Однако теперь впервые создавалось гражданское самоуправление: земства выбирались гражданами, а не корпоративны-

ми объединениями. Появившись на рубеже эпох, в самом начале процесса модернизации России, земства фиксировали ту границу, где политическая сфера непосредственно соприкасалась с социальной, а эта последняя – с хозяйственной деятельностью. Стараниями наиболее активной части общества земская идея сразу же поднялась выше чисто муниципальной и воплотилась в единстве представлений о гражданской активности, общественном служении, практическом самопознании и просветительстве.

В марте 1863 г. специально созданная комиссия подготовила окончательные проекты Положения о губернских и уездных земских учреждениях и временных правил для них¹, которые были утверждены 1 января 1864 г. и которыми вводилось выборное и бессословное земское самоуправление². Земские учреждения считались чисто хозяйственными образованиями, которым строго запрещались любые попытки выйти за рамки определенной законом компетенции. Они решали практические задачи местного значения. В ведении земских учреждений находились, в частности, вопросы:

- заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства;
- устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства;
- меры обеспечения народного продовольствия;
- заведование земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей;
- управление делами взаимного земского страхования имущества;
- попечение о развитии местной торговли и промышленности;
- участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах;
- содействие к предупреждению падежей скота, а также по охране хлебных посевов и других растений от истребления саранчой, сусликами и другими вредными насекомыми и животными...

¹ См.: *Лантеева Л.Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 34.

² ПСЗ. Собрание второе, т. XXXIX, отделение первое, № 40457.

К 1917 г. насчитывалось уже 25 направлений земской деятельности. Земства, по сути, освободили органы государственной власти от решения многих местных проблем. Благодаря земствам впервые в истории России медицина пришла к крестьянам, а в селах появились учителя. Получая от крестьян большую часть средств, земства и расходовали эти средства в значительной мере на нужды крестьянства.

В течение нескольких лет земская реформа распространилась на 34 губернии Европейской части России. Активное образование земских учреждений началось в феврале 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.¹

В систему земских учреждений входили: *избирательные съезды*, задача которых – раз в три года определять состав корпуса уездных гласных (Положением предусматривалось создание трех избирательных курий: 1) курии уездных землевладельцев, для участия в которой требовался высокий имущественный ценз; 2) городской курии, участники которой должны были располагать купеческим свидетельством либо предприятием с определенным годовым оборотом; 3) сельской курии, в которой не был установлен имущественный ценз, но была введена система трехступенчатых выборов. Из этого можно сделать вывод, что основным принципом избирательной системы, установленной данным Положением, являлся принцип имущественного ценза); *губернские и уездные земские собрания* – распорядительные органы; *губернские и уездные земские управы* – исполнительные органы. Земские собрания созывались обычно один раз в год, осенью, чтобы определить ведущие направления хозяйственной деятельности, рассмотреть и утвердить сметы, раскладки повинностей и т.п. На первом заседании земского собрания нового созыва избирался личный состав земской управы, которая к очередному собранию представляла свои соображения по различным сторонам хозяйства, а затем вступала в заведование капиталами, принадлежавшими дореформенным учреждениям. Уездные собрания посылали установленное законом количество гласных в губернское собрание. Число губернских гласных не превышало 50 человек, уездные земские собрания были меньшей численности.

¹ См.: Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 142-143.

Губернские и уездные управы (состоявшие из председателя и двух членов) избирались на три года. Председатель уездной управы утверждался губернатором, председатель губернской управы – министром внутренних дел. Как исполнительные органы земств в период между сессиями собраний они управляли имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда». В своей деятельности они руководствовались решениями земских собраний, их постановлениями и инструкциями. Законодательство содержало перечень обязанностей управ и предусматривало их ежегодный отчет перед собранием.

Деятельность управы осуществлялась небольшим числом выборных земских служащих (3–6 человек). Основную работу, связанную с управлением и развитием отраслей земского хозяйства, осуществляли *наемные земские служащие-специалисты*: медики, учителя, агрономы, статистики и др. Для дополнительного контроля за особо важным направлением деятельности управы могли назначать *комиссии*, в состав которых входили как *гласные*, так и наемные служащие¹.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения пользовались правами юридического лица. В качестве полноправного их представителя выступали управы, которые могли заключать договоры, принимать на себя обязательства, отчуждать и приобретать имущество, отвечать на суде по имущественным делам земства, вести переговоры с контрагентами, предъявлять гражданские иски и быть ответчиком в суде по имущественным делам земства. Заключенные управой контракты имели обязательную силу для земства соответствующей губернии или уезда, независимо от того, истек ли срок полномочий принявшей их на себя управы.

Финансовой основой деятельности земств являлись местные налоги – бюджеты земских учреждений складывались из сборов, которыми облагалось население. Доходы земских учреждений состояли из губернского земского сбора – местного государственного налога (прежде поступавшего в распоряжение губернской администрации), который дополняли целевые дотации государства, например на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ и т. п. Определенную часть дохода составляли

¹ См.: *Френкель З.Г.* Волостное самоуправление. М., 1999. С. 251–254.

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 такой сбор представлял собой не налог, а самообложение населения. Все собранные средства оставались на местах. Более того, с начала XX в. правительство выделяло немалые суммы на отдельные земские мероприятия (проведение оценочных работ, осуществление плана всеобщего обучения, агрономические мероприятия и т.п.)¹. Основной статьей расходов земств (около 70 проц. средств) являлось финансирование органов образования и здравоохранения. Расходы на содержание органов управления не превышали 5 проц.

В положениях о земских учреждениях имелось достаточно норм, обеспечивающих возможность контроля правительственных органов (практически Министерства внутренних дел) за их деятельностью. В губернии реализация контрольной функции возлагалась на губернатора. Высший надзор за работой земств осуществлял Правительствующий Сенат, которому принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральной и местными администрациями, другими правительственными учреждениями, а также с частными лицами и организациями. В свою очередь земства имели право направлять запросы и ходатайства (по проблемам, не выходящим за пределы земской компетенции) в адрес императора, высших и центральных государственных органов. Такие обращения направлялись в центр через губернское начальство. В случае их отклонения соответствующие ведомства должны были представить свои обоснования на утверждение в Кабинет министров. Поскольку при передаче большей части местного хозяйства в руки земств возникала опасность развития местничества, постановления земств по ряду вопросов утверждались центральной или местной администрацией.

Управление земствами, как отмечалось, осуществлялось по линии Министерства внутренних дел. Кроме того, предусматривался судебный надзор за органами местного самоуправления. Ряд важнейших постановлений земских собраний требовали одобрения министра внутренних дел (для губернских земских учреж-

¹ См.: *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 82–83.

дений) или губернатора (для уездных). В аналогичном порядке утверждались в должности председатели и члены земских управ. Конфликты земских учреждений с губернской администрацией рассматривал Правительствующий Сенат, который, кстати, нередко становился на сторону земских учреждений. Несмотря на то, что земские учреждения мыслились законодателем как сугубо хозяйственные, многие рассматривали их как основу будущего политического устройства страны. Одни видели в них возвращение к традициям русской соборности, другие рассматривали их как первый шаг к российской конституции. Не исключено, что такой поворот в какой-то мере предугадывался разработчиками Положения 1864 г. Как бы то ни было, но земские учреждения действовали лишь на двух территориальных уровнях – в губернии и уезде. Отсутствие земской единицы в волости позволяло сохранить там сословный характер самоуправления.

В земской системе не было и центрального органа, что вызвало к жизни ходатайства о необходимости образования представительного учреждения с совещательным голосом при императоре. Ходатайств таких было подано немного – до 1881 г. от разных земств их поступило всего 12. Но и этого хватило, чтобы озабоченное правительство принялось бороться с любыми попытками земского единения, ограничивать гласность земской деятельности.

За период с 1864 г. в стране были проведены три земские реформы (1864, 1890 и 1917 гг.). Все они преследовали цель дальнейшей децентрализации управления. До февраля 1917 г. на местах существовали две системы управления: 1) государственное управление по принципу «сверху вниз» и 2) местное управление «снизу вверх». Эта система не была основана на принципе соподчинения – уездное земство не было строго подчинено губернскому (этим земское устройство и отличалось от бюрократического государственного управления). Земские учреждения включали в себя распорядительный и исполнительный органы. При этом исполнительный орган был подотчетен распорядительному, но имел свою компетенцию, в рамках которой действовал самостоятельно¹.

Для предварительного рассмотрения вопросов земским собраниям разрешалось создавать подготовительные комиссии из числа гласных. Положение предусматривало образование в каче-

¹ См. подробнее: *Лантвева Л.Е.* Земские учреждения в России. М., 1993.

стве обязательной для земства лишь одной комиссии – ревизионной. Продолжительное время во многих земствах эта комиссия была единственной. Позднее стали создаваться общая, протестная, докладная, юридическая, техническая и другие постоянные комиссии. Кроме постоянных комиссий, земства избирали иные комиссии и советы для разработки отдельных вопросов к собраниям и в помощь земским управам. Количество комиссий с годами возрастало и доходило в каждом земстве до 20 – 25. Принципиальной основой земского самоуправления являлось привлечение к непосредственному участию в работе тех групп населения и лиц, запросы и нужды которых подлежали удовлетворению. Поэтому в многочисленных комиссиях, советах и т.п. были представлены все сословия, в том числе и немало крестьян.

Кроме председателя и членов управ в земские исполнительные органы входили многие другие выборные лица. Для руководства отдельными отраслями земского хозяйства в помощь управам собрания могли избирать особых лиц, из гласных и владельцев, имеющих право непосредственного голоса в земских избирательных собраниях, а также образовывать из таких лиц для тех же целей комиссии и отделы. Избирались особые участковые попечители для наблюдения за исполнением издаваемых губернскими собраниями обязательных для местных жителей постановлений. Все эти лица подлежали ответственности за противозаконные действия по исполнению возложенных на них обязанностей на одинаковых основаниях с членами земских управ.

В земских учреждениях постепенно складывался институт земской службы. С течением времени создавался сложный, но весьма эффективный исполнительный аппарат земского управления со своеобразной системой, с определенной классификацией служб, которые по территориальному признаку подразделялись на две основные группы – центральные и местные. Центральные, в свою очередь, можно сгруппировать по характеру функций в особые отделы: общая канцелярия, бухгалтерия, общая касса, эмеритальная или пенсионная касса, отделы народного образования, общественного призрения, экономический, статистический, оценочный, санитарный, ветеринарный, технический, дорожный, строительный и т.п. Это деление типично для губернских земств. На другом полюсе стояли земства с элементарной организацией,

где в первое время все специальные отрасли обширного земского хозяйства были сосредоточены в руках секретаря управы. Однако и здесь жизнь потребовала усложнения организации. Роль секретаря, более заметная в уездных земствах, с течением времени уменьшается за счет заведующих отделами управы. Последние приближались по своему фактическому положению к членам управы. Иногда заведующий отделом именовался помощником члена управы. В редких случаях, когда должность выборного члена управы была бесплатной и носила по преимуществу почетный характер, он отождествлялся с выборными членами управы. Ниже по служебной лестнице стояли секретари отделов, делопроизводители и различные специалисты – техники, статистики и т.п. Основание земской пирамиды составляли представители неквалифицированного труда – курьеры, сторожа и т.д. Принцип иерархического деления, характерный для государственного управления, был принят и в земском управлении, иногда он достигал значительной степени сложности.

Социальная функция местных земских служащих была связана с отдельными частями территории уезда. Деление уездной и губернской территории на участки для удовлетворения отдельных земских потребностей было весьма распространенным явлением. Важно отметить рациональность принципа, который был положен земствами в основу территориального деления и определения необходимого состава участковых специалистов. Земства путем статистического исследования местных условий намечали границы участка для определенных целей. Так, в области земской медицины опыт показал, что посещаемость населением больниц при расстоянии в 5–6 верст доходила до 70 %, при расстоянии 6–12 верст – менее 50 %, при еще большем – 20 %. С другой стороны, при нормальной работе количество посещений лечебницы не превышало 12–15 тыс. человек в год, и на каждую тысячу населения участка приходилось не менее 1500 посещений. Следовательно, один врачебный участок должен быть рассчитан на определенное число жителей и радиус участка не должен превышать 10 верст. Путем еще более внимательного изучения местных условий земства при введении всеобщего обучения установили школьные участки. В большинстве земств (75 %) школьный радиус не превышал трех верст. Земствами был также выработан

принцип деления территории на агрономические участки. Нормальным считался радиус 15 верст.

Около участковых земских специалистов вырастали коллегиальные органы представительного типа или из числа земских служащих (например, больничные и технические советы), или из представителей местного населения (например, санитарные попечительства, группировавшиеся около врачей; также школьные попечительства; отчасти сельскохозяйственные общества, в жизни которых видную роль играли земские агрономы). Таким образом, участковая организация земских служб способствовала укреплению самоуправленческих начал на соответствующей территории, формированию различных общественных институтов, ломке строгой корпоративности российского общества.

Деление земских должностных лиц по территориальному признаку не отменяло их классификации и по выполняемым функциям. Механизм земской службы сложился не только в общих чертах, но и в деталях. Выработалась устойчивая номенклатура важнейших земских должностей, появилась возможность точно определить состав лиц, необходимый для нормального развития земской организации, т.е. установить штат земских служащих. Эта возможность облегчила и даже сделала логически неизбежной юридическую разработку института земской службы. Учреждение штатов, установление категории должностей, без которых была невозможна правильная деятельность земской организации, формально вводило в организацию земского самоуправления немалое количество должностных лиц «по назначению», обладавших определенными служебными правами. Таким образом, понятие общественной службы, лишь в общих чертах намеченное земскими положениями, усложнялось и углублялось в процессе развития опыта земского самоуправления.

В своей деятельности земства были ограничены определенными территориальными границами, действовали в рамках уездов и губерний, а после февраля 1917 г. – и в волостях. Поэтому сплошь и рядом для решения многих хозяйственных, социально-культурных и политических задач были необходимы личные контакты между представителями земств различных губерний. Потребность в таких связях возникала сразу же после создания

земств и осуществлялась на практике в форме легальных и нелегальных съездов и совещаний, товариществ и союзов.

С начала XX в. губернские гласные стали избирать по одному члену Государственного совета от губернии. Земства принимали активное участие также в выборах депутатов в Государственную думу.

Деятельность органов земского самоуправления осуществлялась гласно. Земские собрания, особенно уездные, были доступны для всех желающих. Земства ежегодно издавали постановления земских собраний, отчеты и сметы управ, статистические данные. Со временем появились и периодические издания. К 1917 г. большинство земств выпускало по три и даже более таких изданий (журналы, календари, газеты).

Как известно, земские учреждения не были включены в систему государственных органов, а служба в них относилась к общественным обязанностям. Поскольку авторы Положения 1864 г. исходили из негосударственной природы земств, в нем нет указания на какие бы то ни было государственно-властные полномочия земских учреждений. 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 структурам, прежде всего полиции (коронные (государственные) органы власти на уровне губернии и уезда упразднены не были). Несмотря на то, что полиция финансировалась из земских средств, она не подчинялась земствам и последние могли осуществлять все меры принуждения только через полицию, за которой оставалось решение вопроса о целесообразности таких действий.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. ситуацию практически не изменило. И хотя земские учреждения стали рассматриваться как часть государственного управления и служба на земских должностях приравнивалась к государственной службе, взаимоотношения с полицией оставались прежними. Видимо, правительство, опасаясь политической активности представительных учреждений на местах, не стремилось давать в их руки реальные властные механизмы. Тем не менее земства ока-

зались весьма жизнеспособной системой. В 1865 г. они начали свою деятельность в 19 губерниях, в 1866 г. – еще в девяти. К моменту Февральской революции земства действовали уже в 43 губерниях, а их компетенция распространялась на 110 млн. россиян.

Земская реформа, несмотря на очевидные успехи в развитии местного хозяйства, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения, не была последовательной и носила половинчатый характер. В ходе ее реализации не было создано органа, возглавляющего и координирующего работу всех земств. Многие статьи Положения о губернских и уездных земских учреждениях были сформулированы нарочито туманно и даже двусмысленно. На нем лежала печать той борьбы, которая шла в верхах вокруг земской системы самоуправления между старыми и новыми силами тогдашнего российского общества. Со временем земства приобрели такие организационные формы, которые не позволяли полностью раскрыть весь заложенный в них потенциал. История земств богата различными распоряжениями, циркулярами, принятыми органами власти в связи с теми или иными действиями земских учреждений. Многие из них преследовали цель ограничить самостоятельность, усилить зависимость земств от административных органов. Правительство всегда держало земства на почтительном расстоянии от политической власти в строго очерченных рамках «польз и нужд уездов и губерний»¹.

Реформа не создала также и низшего звена, которое могло бы логически замкнуть всю систему земских учреждений – волостного земства, а отсутствие достаточных материальных средств и собственного исполнительного аппарата усиливало зависимость земств от правительственных органов.

Следует признать, что не всеми современниками деятельность земских учреждений относилась к местному самоуправлению. Этому препятствовали слишком крупные размеры территории, лишавшие население непосредственного ощущения совместных интересов; более резкое, чем в городах, влияние цензового избирательного права; наличие соподчинения, одним из следствий которого являлось неравенство налоговой системы для горожан

¹ См.: *Лантвева Л.Е.* Государственное самоуправление и местное самоуправление в России // Городское самоуправление и государственная власть. М., 1994. С. 47.

и сельского населения, вызывавшее острые внутренние противоречия на территории земств (горожане платили три вида налогов: государственные, земские и городские; сельское население – два: государственные и земские).

Эффективность работы земств во многом определялась их самостоятельностью в пределах своих полномочий. Несмотря на известные ограничения, земства сами формировали свои руководящие органы, сами вырабатывали структуру управления, сами определяли основные направления своей деятельности. Жизнеспособность земств обеспечивалась также их самофинансированием и кадровым потенциалом. В них сложился свой штат высокопрофессиональных и компетентных работников. В общей сложности к 1912 г. земских служащих и лиц, оплачиваемых земствами, было около 150 тысяч. Труд земских служащих оплачивался довольно высоко. Большая часть из них имела хорошее образование, профессиональные навыки, достаточно высокое общественное положение, которым они дорожили и которое старались подтверждать своей повседневной деятельностью.

Вторая часть проводимой царским правительством реформы в сфере самоуправления касалась городов. Земская и городская реформы созвучны друг другу по целям, характеру и принципам. 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение, согласно которому создавались органы городского самоуправления, избирающиеся населением (независимо от сословных принадлежностей) сроком на четыре года¹. К достоинствам городской реформы 1870 г. можно отнести предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой компетенции и самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Городовое положение 1870 г. изменило организацию органов городского самоуправления. Распорядительным органом городского самоуправления являлась избираемая Городская дума, исполнительным – Городская управа, которую возглавлял городской голова, он же – председатель Городской думы. В зависимости от имущественного положения все избиратели делились на три курии. В первую входили наиболее крупные налогоплательщики, во вторую – крупные и средние, в третью – более мелкие собственники.

¹ См.: История отечественного государства и права / под ред. *О.И. Чистякова*. М., 1996. С. 278.

Закон о публичном городском общественном управлении, принятый в стране с чрезвычайно дифференцированным по территории уровнем развития, не имел прямого действия. Он вводился особым государственным актом каждому городу персонально в зависимости от готовности к новому управлению, под которой понимался (так же как и в европейских странах) определенный уровень гражданского и финансового развития. Более того, права и компетенция самоуправлений, провозглашенные в Городовом положении, передавались не одномоментно, не сразу, а последовательно, и каждый новый «предмет ведения» вводился лишь по освоении предыдущего. Постепенность формировала своеобразное самообучение новых самоуправлений, причем под жестким контролем полиции. Для достижения определенной зрелости городским самоуправлениям потребовалось около полувека.

В 80–90-х годах XIX в. волна контрреформ захватила сферу местного управления. В 1890 г. было пересмотрено Положение о земских учреждениях. Для усиления роли дворян в земских органах был снижен имущественный ценз в этой курии, отменен принцип представительства, благодаря чему увеличилось число выборщиков от дворян. Во второй курии, наоборот, значительно возрос ценз и сократилось число выборщиков. По отношению к крестьянской курии усилился контроль администрации, губернатор по своему усмотрению назначал гласных в уездное земское собрание.

В 1892 г. было принято новое Городовое положение. Теперь к выборам в органы городского управления допускались только лица с определенным имущественным цензом. В городах были избраны новые органы общественного управления. Избранные городским населением депутаты, или члены Городской думы, назывались гласными. Их число для губернских городов ограничивалось в 60–80 человек. Избирались они на четыре года.

Был создан и выборный исполнительный орган – Городская управа. Члены Управы избирались из гласных Думы и были подчинены ей. Дума могла отстранить от должности любого члена Управы и предать его суду.

Городской голова избирался Думой, но затем назначался на эту должность губернатором либо Министерством внутренних дел. После этого Дума не могла ни снять его с должности, ни предать суду без разрешения правительства. Городской голова стано-

вился и председателем Думы, что определяло его огромное влияние в системе городской власти.

После 1892 г. отмечается значительное усиление влияния исполнительных органов разных уровней. Губернатор получил право приостанавливать действие любого постановления Городской думы независимо от характера вопроса. Раньше он мог делать это только под предлогом незаконности того или иного постановления. Губернская администрация стала утверждать в должности всех членов и служащих Городской управы. Они все стали государственными служащими. Исполнительный орган и Городской голова оказались более влиятельными, чем представительный орган. Роль последнего ограничивалась функциями коллективного советчика. Дума самостоятельно не могла формировать даже повестку дня или созывать сессию. Как противодействие этой тенденции возникли объединения (союзы) городов. Они образовались на паевых началах и имели в основном дела с проблемами, в решении которых центральные власти не были заинтересованы либо оказались бессильными. Отношения объединений городов с государственными органами были весьма напряженными, а их предложения рассматривались правительственными структурами с большим трудом.

Новое Городовое положение допускало такое вмешательство со стороны государственной администрации в деятельность органов самоуправления, что поставило под сомнение наличие самоуправления в общепринятом смысле слова. Эпоха контрреформ знаменовалась существенным сдвигом вправо по всем направлениям социального, политического и государственно-правового развития России, в том числе в сфере самоуправления.

Анализ реформ конца XIX в. в России позволяет сделать вывод о том, что, в частности, земство не было таким уж совершенным институтом, чтобы спустя почти столетие, уже в начале 90-х годов XX в., идеи земства можно было просто перенести в новую Россию, переходящую на принципы местного самоуправления. Поэтому логичнее и целесообразнее было учесть наиболее удачный предшествующий опыт, включая принципы самоуправления и самофинансирования, организацию народного образования, здравоохранения, муниципального хозяйства и др., чтобы это содействовало выработке такой модели местного самоуправления, которая

способна отражать реалии современного состояния российской государственности и успешно решать вопросы местной жизни.

1.2. Советский опыт организации государственной власти на местном уровне

После революции в Российской Федерации, как в теории, так и на практике, отрицалась необходимость местного самоуправления. Концепции местного самоуправления противопоставлялась концепция демократического централизма, согласно которой местные Советы являлись лишь частью иерархической пирамиды государственной власти и предназначались для проведения политики, вырабатываемой в общегосударственном центре. Все представительные органы сверху донизу составляли *единую систему органов государственной власти*. Определяя характер такого подхода, В.И. Ленин связывал демократизм новой власти с тем, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»¹. Было отброшено существовавшее до революции представление о власти на местах как негосударственной власти, как самоуправлению населения городов и сел. Существовавшие на Западе теории местного самоуправления признавались неподходящими для нового строя как буржуазные концепции, прикрывавшие на местах ту же самую власть капитала, только в иной организационной форме.

Новая власть взяла курс на ликвидацию прежних органов земского и городского самоуправления. Сама идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, самостоятельность органов местного самоуправления, противоречила практическим задачам государства пролетарской диктатуры, являющегося по самой своей природе государством строго централизованным. В основу организации власти на местах был положен принцип единства Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали соот-

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 481.

ветственно как местные органы государственной власти и государственного управления, являясь частью единого централизованного государственного аппарата власти.

В 1918 г. органы самоуправления в городах – городские думы и управы – были ликвидированы. Их заменили Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, созданные по всей стране в конце января 1918 г.¹ Они просуществовали весь период диктатуры пролетариата до декабря 1936 г., затем Конституцией СССР 1936 г. были переименованы в Советы депутатов трудящихся, а Конституцией СССР 1977 г. – в Советы народных депутатов. Советы были местными представительными органами государственной власти, которые осуществляли политическую власть трудящихся и избирались непосредственно населением. Для обеспечения функций государственного управления создавались исполнительные органы и органы народного контроля.

Советскую представительную систему можно определить как систему взаимосвязанных организационно-политических форм и соответствующих правовых институтов, посредством которых обеспечивалось функционирование органов народного представительства на всех уровнях государственного устройства. Особенность местных Советов как социалистических представительных учреждений состояла в том, что их представительная функция – выражение воли и интересов народа – сливалась с государственной деятельностью, т.е. с функциями органов государственной власти. В принципе это не исключало организации местного самоуправления, начало которому было положено в дореволюционной России. Более того, можно было предполагать, что местное самоуправление получит свое дальнейшее развитие в практике государственного строительства Советской России. Однако жизнь опровергла подобное предположение, хотя попытка движения в этом направлении все же была предпринята. Она была выражена в решении VII Всероссийского съезда Советов о *децентрализации хозяйственного управления* «по горизонтали и вертикали» (декабрь 1919 г.).

¹ В годы гражданской войны (1918–1920 гг.) на значительной части территории Советской России местными органами государственной власти и управления становились комбеды, ревкомы, реввоенсоветы – чрезвычайные органы, не предусмотренные Конституцией РСФСР, принятой 10 июля 1918 г. См. подробнее: *Портнов В.П., Славин М.М.* Этапы развития советской конституции (историко-правовое исследование). М., 1982.

К концу гражданской войны политика «военного коммунизма» полностью исчерпала себя, и в апреле 1921 г. на X съезде РКП(б) была принята новая экономическая политика (НЭП), частично возвращающая институты частной собственности и рыночные отношения. Возглавил процесс перестройки НКВД, выполнявший в тот период функции хозяйственного ведомства. Имитация развития самоуправления выразилась в создании коммун и последовательной смене коммунального хозяйства коммунальным делом. Опорой ее проведения служила память населения о жизни при разноукладном рынке и наличие профессионалов «городского дела». Однако то, что процесс происходил в рамках советской системы, вносило существенные ограничения и придало самоуправлениям новые формы. Профессиональные коммунальные отделы, осуществлявшие функции самоуправления, оказались встроенными в систему представительных органов государственной власти – местных Советов. Неоднократные попытки вывести самоуправление из этой вертикали оказались безуспешными и по мере восстановления местного хозяйства коммунальное дело было уничтожено, сохранившись в названиях соответствующих отделов исполкомов, наделенных чрезвычайно узкой компетенцией.

В апреле 1927 г. решениями XV съезда ВКП(б) был взят курс на централизацию власти. В основу был положен принцип единства системы Советов с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Все Советы, включая и местные, выступали как единая система, высшим организационным принципом которой являлся принцип демократического централизма, формально допускающий самостоятельность на местах, но в действительности проявляющийся в централизации и концентрации государственной власти в высших эшелонах системы государственных органов. Система Советов была призвана концентрировать основные функции государственной власти, являясь ведущим звеном государственного руководства¹: в их ведении должно было находиться решение главных вопросов государственной жизни в центре и на местах; решения Советов являлись первичными в отношении всех других государственных органов; Советы были призваны направ-

¹ См.: Советское строительство / Отв. ред. А.А. Безуглов. М., 1985. С. 37; Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. С. 85–97.

лять и контролировать деятельность всего государственного аппарата страны, проводить политику государства на местах.

В советский период муниципализм отвергался как буржуазный принцип, неприемлемый для Советского государства. Само понятие самоуправления, которое встречалось в советской юридической литературе, допускалось только в той мере, в какой оно указывало на определенный этап на пути построения коммунизма (по К. Марксу – коммунистического общественного самоуправления). Считалось, что социалистическое самоуправление народа отнюдь не превращает местные Советы в органы местного самоуправления, противостоящие центру. Они в целом выступали как нечто более широкое – органы народного управления на местах, призванные обеспечить в полном объеме участие населения в решении местных дел¹.

Такое положение сохранялось вплоть до начала 90-х годов. В условиях гласности и демократизации многие существенные недостатки в деятельности местных Советов стали свидетельствовать о необходимости коренного реформирования сложившейся системы власти. В частности, местные Советы народных депутатов фактически не имели самостоятельности, были нижним звеном единого государственного аппарата. Каждый их шаг направлялся и контролировался вышестоящими органами. Любое решение местного Совета могло быть отменено вышестоящим Советом. Поэтому вводя местное самоуправление, можно было попытаться вывести его органы из-под жесткой опеки органов государственной власти, сделать более самостоятельными.

Кроме того, накопились весьма острые проблемы обеспечения участия самого населения в управлении территорией. Многие ученые и практики полагали, что теория местного самоуправления весьма выигрышна именно потому, что, призывая население к участию в *самоуправлении*, можно повлиять на его сознание и развитие общественной активности.

После начала перестройки и признания необходимости коренной реформы политической системы (сер. 80-х г. XX в.) в России стала формироваться своя концепция местного самоуправления².

¹ См.: *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Советское строительство. М., 1988. С.51–52.

² См.: *Колушин Е.И.* Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 68.

Эволюция взглядов на самоуправление наглядно проявилась в законодательных актах. 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹. Если судить по содержанию этого акта, то можно увидеть, что речи об отказе от местных Советов как органов государственной власти в нем еще не было. Скорее всего, разработчики данного Закона находились под влиянием распространенной в СССР теории, по которой Советы воплощают два начала: органов государственной власти и органов местного (народного) самоуправления. 6 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»². Оба Закона стали основой формирования местного самоуправления в Российской Федерации, утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, противоположных тем, что были свойственны советской системе организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путем принятия союзного, а затем российского законов о местном самоуправлении, не реформируя, по сути, прежнюю систему Советов, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в должной мере в правовом отношении.

В литературе справедливо отмечается, что с начала 1990-х годов в муниципальном строительстве в России было все: полнота полномочий местной власти на своей территории; возможность избрания главы местной исполнительной власти (председателя исполкома) местным советом депутатов из своего состава и кандидатов, предложенных своего рода конкурсными комиссиями, сформированными советами депутатов; разделение ветвей муниципальной власти и последующее слияние их в единой фигуре главы муниципального образования; назначение главы местной администрации главой региона с учетом мнения местного совета депутатов (ноябрь 1991 г.); огромные полномочия субъектов РФ в формировании моделей местной власти, в территориальном, институциональном, компетенционном плане; фак-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

тическое отсутствие местного самоуправления при формальном его наличии и т.д.¹

В Российской Федерации идея местного самоуправления, отделенного от государственной власти, прошла несколько этапов конституционного закрепления². Причем в концептуальных решениях уже начали просматриваться подходы принципиально иного рода, чем на союзном уровне. В новой редакции Конституции РСФСР (1991 г.) название раздела VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» было дополнено словами: «Местное самоуправление в РСФСР». А в название первой главы этого раздела – гл. 17 «Местные Советы народных депутатов» – были добавлены слова: «и органы территориального общественного самоуправления».

Согласно новой редакции Конституции РСФСР 1978 г., органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являлись соответствующие Советы народных депутатов (ст. 137). Следовательно, Советы данного уровня еще оставались местными органами государственной власти (провозглашение этих территорий субъектами Российской Федерации произошло годом позже, и тогда слово «местные» ушло из их характеристики). Но в ст. 137 районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы не назывались местными органами государственной власти. Означало ли это отказ от такого их качества? Пока еще нет, поскольку имелась ст. 85, которая говорила обо всех Советах – от Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР до поселковых и сельских Советов – что они «составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР». Позднее, в ст. 138 Конституции РСФСР

¹ См.: *Бабичев И.В.* Актуальные тренды муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2016. № 2. С. 6–14; № 3. С. 6–11; № 4. С. 7–13.

² См.: *Щепачев В.А.* Этапы становления конституционной концепции местного самоуправления в России и законодательные решения соответствующих периодов с 1990 по 2003 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 50–57; Ряд авторов выделяют восемь этапов формирования местного самоуправления в нашей стране. Временные рамки этих этапов таковы: март – апрель 1990 г. – май 1991 г.; май – июль 1991 г. – сентябрь – октябрь 1993 г.; октябрь 1993 г. – август 1995 г.; сентябрь 1995 г. – декабрь 1996 г.; январь 1997 г. – октябрь 2003 г.; октябрь 2003 г. – декабрь 2008 г.; январь 2009 г. – май 2014 г.; с мая 2014 г. по настоящее время. См. подробнее: *Бабичев И.В., Смирнов Б.В.* Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. М.: Норма. Инфра-М, 2016.

(в редакции от 24 мая 1991 г.), говорилось, что «местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населённых пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии». Характерно, что в принятом 6 июля 1991 г. Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» местные Советы назывались представительными органами власти – без слова «государственной» (ч. 1 ст. 1).

На смену исполкомам местных Советов пришла местная администрация. Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и действовали самостоятельно, но юридически считались исполнительными и распорядительными органами Советов. Закон от 6 июля 1991 г. включил местную администрацию в систему местного самоуправления.

21 апреля 1992 г. в Конституцию РФ были внесены новые изменения, исключившие органы местного самоуправления из числа органов государственной власти. Согласно ст. 85, в которой ранее закреплялась единая система Советов, теперь указывалось, что Съезд и Верховный Совет РФ, представительные органы республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации» (ч. 1). Кроме того, ст. 85 была дополнена еще ч. 2 следующего содержания: «Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления». Раздел VII Конституции стал именоваться «Местное самоуправление в Российской Федерации». Так на конституционном уровне было оформлено полное разделение государственной власти и местного самоуправления.

Российская концепция местного самоуправления наряду с собственным историческим опытом восприняла основные идеи Европейской хартии местного самоуправления, законодатель-

ства других государств, учла положения Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, а также практику организации местного самоуправления в других, прежде всего, европейских государствах². Вместе с тем в России имелись свои существенные особенности в понимании местного самоуправления, его правового положения, функций органов местного самоуправления, взаимоотношения представительных органов и исполнительных органов между собой и с вышестоящими органами государственной власти. Многие из этих аспектов нашли свое отражение в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР (1991 г.)»³.

Разработчики Закона стремились сохранить не только историческую преемственность взглядов на местное самоуправление в России, но и то общее, что позволяло относить любую модификацию местной власти к категории демократического местного самоуправления. Действительно, глубинное сходство современных муниципальных систем строится на нескольких универсальных принципах. Во-первых, ведущую роль в местной жизни играет свободно избираемый и небольшой по составу представительный орган. Во-вторых, каждый муниципалитет имеет собственность, но не больше того, что необходимо для функционирования жизненно важных коммунальных служб. Каждое территориальное сообщество имеет собственные источники доходов, большей частью в виде местных налогов или фиксированной доли в поступлениях от государственных налогов. В-третьих, между муниципалитетами разных уровней отсутствуют отношения соподчиненности при одновременном четком разграничении полномочий и имущества. И наконец, широко используются экономические рычаги (контракты с частными фирмами, лицензирование, аренда, кредиты, налоговые льготы) для обеспечения потребностей населения в различных услугах.

С начала 1992 г. постепенно стала формироваться экономическая и финансовая основа местного самоуправления. Россий-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² См.: *Гринченко Е.А.* Международно-правовые источники российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 52–56.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

ское местное самоуправление стало обзаводиться собственно-стью, прежде всего за счет имущества, переданного органами государственной власти для удовлетворения местных потребностей, а также приобретенного самими органами самоуправления. Наличие собственности выдвинуло органы местного самоуправления в ряд участников отношений рыночной экономики, способных осуществлять предпринимательскую деятельность в интересах населения, получать доходы. Определенный толчок получило и территориальное общественное самоуправление в микрорайонах городов, в иных жилищных комплексах, городских кварталах, отдельных улицах, в сельских населенных пунктах.

Однако реализация Закона о местном самоуправлении и реализация конституционных положений о местном самоуправлении натолкнулись на ряд препятствий объективного и субъективного характера. С одной стороны, на ход муниципальной реформы повлияла непоследовательность принимаемых государственных решений в сфере экономических отношений и их несогласованность с Законом о местном самоуправлении, а нередко и противоречие этому Закону. Кроме того, интенсивное внедрение идей местного самоуправления не обеспечивалось подготовкой к восприятию этих идей населением, депутатами на местах, аппаратом местных органов управления. С другой стороны, реализация Закона осложнялась противоречивостью ситуации, когда идеи самоуправления должны были проводить органы, сформированные на основе старого законодательства, пронизанного советским принципом демократического централизма, что привело к многочисленности депутатского корпуса, затяжным обсуждениям второстепенных вопросов, непониманию правовых способов решения сложных местных дел, к стремлению органов государственной власти по-прежнему диктовать свою волю органам местного самоуправления и к боязни последних проявить свою инициативу и самостоятельность, даже когда они получили для этого законодательные гарантии.

Первый опыт становления российского местного самоуправления показал, что для полноценного его функционирования явно недостаточно конституционных установлений и одного Закона о местном самоуправлении. Необходимо было обеспечить разностороннюю законодательную регламентацию всех основных направлений

самоорганизации жизни территориальных сообществ. Узаконение на конституционном уровне местного самоуправления при общей крайне низкой правовой культуре деятельности государственных и муниципальных органов, местного населения не привело к осознанию того факта, что не местные органы, не местное самоуправление каждый раз должно подстраиваться под государственные структуры, а эти структуры должны быть готовы к работе в условиях функционирования местного самоуправления, должны изначально наделяться такими полномочиями, чтобы они не могли ущемлять конституционные права местного самоуправления. Пределы этих полномочий должны проходить там, где начинается компетенция местного самоуправления. Закон и свободно выраженная воля проживающего на данной территории населения – вот основа функционирования местного самоуправления, а не благоусмотрение государственных органов, как это было в годы Советской власти.

Развитие правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации условно можно разделить на три этапа¹. Первый – с момента принятия Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (июль 1991 г.) до августа 1995 г. (принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); второй – с августа 1995 г. до октября 2003 г. (принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); третий – с октября 2003 г. по настоящее время². Для проведения такой периодизации имеется ряд важных оснований.

¹ В юридической литературе высказаны и другие взгляды на основные этапы становления местного самоуправления. Так, К.Ф. Шеремет выделял четыре этапа (см.: Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 7.

² Согласно официальной точке зрения, получившей закрепление в Указе Президента РФ от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», первый этап реформы местного самоуправления считается в основном завершенным с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законов субъектов РФ по вопросам местного самоуправления, с проведением в большинстве субъектов РФ муниципальных выборов. Дальнейшее развитие этой реформы предусматривало решение задач, направленных на создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления. См.: СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

Наиболее сложная ситуация сложилась в начальный период становления местного самоуправления, когда происходили накопление опыта, его изучение и обобщение, выработка концепции местного самоуправления в России, законодательное закрепление понятия самоуправления, системы органов и их полномочий, гарантий прав местного самоуправления, а также практическое осуществление этих законодательных установлений. Важно было обеспечить поступательное развитие местного самоуправления на основе стабильного конституционно-правового регулирования его статуса.

Однако утвержденный VI Съездом народных депутатов Федеративный договор, жизненно важный для всей страны, неожиданно обернулся для Закона от 6 июля 1991 г. угрозой его реализации. Закон о местном самоуправлении (1991 г.) подробно закреплял и гарантировал широкие полномочия органов местного самоуправления и в целом создал хорошую базу для выработки на местах положений (уставов) о самоуправлении городов и районов, в соответствии с которыми должны были действовать местные органы. Закон вступил в силу и действовал как акт, непосредственно регламентирующий все вопросы организации местного самоуправления в стране. Но Федеративный договор установил, что на федеральном уровне должны устанавливаться лишь основные принципы устройства местного самоуправления, прочие же вопросы его функционирования следовало урегулировать на базе этих принципов законодательством субъектов Российской Федерации. Таким образом, вместо одного Закона о местном самоуправлении, как акта прямого действия, должны были появиться десятки законов новых субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

В этот же период шла напряженная внутренняя борьба между новыми идеями местного самоуправления и старыми взглядами на организацию местной жизни, основанными на прежних, привычных принципах полновластия Советов и единой централизованной системы органов государственной власти и управления. Конфликтообразующая энергия такого противостояния достигла к октябрю 1993 г. столь высокого уровня, что не могла не привести к серьезным потрясениям, затронувшим сами основы государственной жизни, в том числе и местного самоуправления. Конфронтация и жесткое противосто-

яние между исполнительными и представительными органами государственной власти как в центре, так и на местах привели к тому, что Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»², которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, прекращалась деятельность всех избранных населением представительных органов в системе местного самоуправления. Функции представительного органа, согласно Указам, стала выполнять соответствующая администрация (возглавляемая в то время назначенным главой администрации) вплоть до новых выборов. Одновременно Указом от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»³ признавались не действующими все статьи Закона РФ от 6 июля 1991 г. о местном самоуправлении, касающиеся Советов, их функций и полномочий (ст. 7), и полностью Закон «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» (за исключением ст. 36)⁴. Естественно, в таких условиях трудно было говорить о полноценном функционировании в России системы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. К полномочиям органов местного самоуправления отнесено управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, а также решение иных вопросов местного значения. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту и правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате ре-

¹ САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

² САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

³ САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

⁴ САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

шений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение права местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Статус местного самоуправления был поднят до уровня одной из основ конституционного строя нашего государства, что внесло стабильность в систему местного самоуправления, сделало невозможным возврат к прежним административно-командным методам его регулирования. Закрепленные в первой главе Конституции Российской Федерации положения (статьи 3, 8, 9, 12, 15), касающиеся местного самоуправления, а также установления главы 8 (статьи 130–133) составляют фундаментальные, базовые основы организации и функционирования местного самоуправления. В частности, в ст. 12 Конституции акцентируется внимание на том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В научном сообществе последнее положение вызвало широкую дискуссию. При этом вспомнили, что еще в работе Л.А. Велихова, посвященной проблемам городского хозяйства и вышедшей в 1928 г., представлена полемика тех лет по данному вопросу и делается вывод о неправомерности отрыва местного самоуправления от государственного управления¹. Если оторванность местного самоуправления от государственного управления рассматривать с позиций современных подходов теории управления, то можно заметить, что такой отрыв нарушает всю систему государственного управления. Получается, что органы государственной власти, по сути, не управляют подведомственными им территориями. Поэтому отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления целесообразно было бы урегулировать отдельным законом, акцентируя внимание на взаимодействии этих уровней публичной власти в нашей стране.

Реализация норм Конституции РФ потребовала законодательного урегулирования территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, форм прямой демократии, ответственности и гарантий местного самоуправления, принципов взаимоотношений органов местного самоуправ-

¹ См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 235 и след.

правления и органов государственной власти. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ¹ закрепил общие принципы организации местного самоуправления в соответствии с конституционными положениями и принципами Европейской хартии местного самоуправления, разграничил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, определил предметы ведения местного самоуправления, сохранив определенную преемственность по отношению к предыдущему закону о местном самоуправлении.

Второй этап правовой регламентации местного самоуправления обусловлен реализацией конституционных положений и общих принципов организации местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом от 28 августа 1995 г. Для этого этапа характерно активное развитие законодательства субъектов Российской Федерации, закрепивших статус местного самоуправления на своей территории. В связи с закреплением в Федеральном законе нового понятия – «муниципальное образование» – и критериев, которым оно должно было соответствовать, законами субъектов Российской Федерации закреплялись публично-правовые положения различных видов муниципальных образований, предметы их ведения, система органов местного самоуправления, формы прямой демократии, финансово-экономическая основа местного самоуправления, гарантии и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. В субъектах Российской Федерации было разработано и принято законодательство о муниципальной службе в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»². В течение этого периода была существенно укреплена и детализирована правовая основа местного самоуправления, активизировалась деятельность органов местного самоуправления, совершенствовались формы привлечения населения к решению вопросов местного значения. Выявились важное значение местного самоуправления в укреплении государственной целостности Российской Федерации, поскольку муниципальные

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

образования объективно лишены стремления к ослаблению единой государственности и территориальному обособлению. В рамках единого государства достижение определенного уровня социальных стандартов более реально, нежели на отдельной локальной территории. Самостоятельное решение населением вопросов местной жизни не адекватно обособленности местной жизни.

На становление местного самоуправления в Российской Федерации большое влияние оказала Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.), закрепившая международно-правовые стандарты организации местного самоуправления. Российская Федерация подписала Хартию в 1996 г. и ратифицировала Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ¹. В Хартии дано определение местного самоуправления, обобщен европейский опыт муниципальной демократии, который имеет важное значение и для Российской Федерации.

Вполне в духе концепции дуализма и принципов, заложенных Европейской хартией местного самоуправления, определяется местное самоуправление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1), который ознаменовал начало третьего этапа правового регулирования местного самоуправления в нашей стране. В Законе, в частности, закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, 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.

В Законе раскрываются природа, конституционно-правовое положение, а также виды и полномочия субъектов осуществления местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривается как самостоятельная деятельность населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Речь идет о гражданах, прожива-

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

ющих на территории муниципального образования, обладающих правом на осуществление местного самоуправления (ст. 3, 12, 18, 24 и др.) и реализующих свой самоуправленческий потенциал посредством использования коллективных и индивидуальных форм, путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Данное право является равным для граждан РФ и не зависит от каких-либо факторов. Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, у них равный доступ к муниципальной службе. Каждый гражданин имеет право обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, которые обязаны обеспечить ему возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения другой полной и достаточной информации о деятельности органов местного самоуправления. Это право конкретизируется также в других правах граждан и соответствующих процедурах их реализации, в частности, посредством закрепленных в законе разнообразных форм прямой демократии.

1.3. Теоретико-правовые аспекты становления и развития принципов организации местного самоуправления

Понятие «принцип» является не только основным, исходным положением какой-либо теории, учения, но и руководящей идеей или основным правилом деятельности, основой устройства или действия различных систем, в том числе и общественных, социальных¹. Это толкование понятия «принцип» соответствует и его общепризнанному значению, в частности, в теории государства и права, в конституционном, административном, муниципальном праве.

Европейская хартия местного самоуправления закрепила необходимость признания принципов местного самоуправления внутренним законодательством, а где это осуществимо, и конституцией (ст. 2 Хартии).

¹ См.: Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 490.

В российском государственном управлении распространено выделение принципов правового регулирования отдельных комплексов общественных отношений вплоть до принципов, присущих правому государству в целом. Естественно, что последние распространяются и на организацию местного самоуправления. Вместе с тем особенности местного самоуправления, основ его организации и деятельности требуют выделения самостоятельных, отдельных принципов организации этой системы, что выдвигает на первый план необходимость всестороннего научного анализа проблематики принципов местного самоуправления¹, которые вполне могут не только представлять собой детализацию принципов демократического правового государства, но и обуславливаться ими. Показательна в этом смысле динамика правовой регламентации принципов в законодательстве о местном самоуправлении.

Впервые классификация основных принципов местного самоуправления была закреплена в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»². Однако среди этих принципов, носивших в основном организационно-правовой характер, не было принципов, относившихся, например, к экономической и финансовой сферам местного самоуправления. В ст. 4 Закона выделялись, в частности, следующие принципы:

- волеизъявления народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии;
- законности;
- самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения;

¹ См.: *Балыхин А.Г.* Соотношение принципов политической системы государства и принципов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 12–16; *Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н.* и др. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. проф. *Н.С. Бондаря*. М., 2002. С. 158–162; *Муниципальное право России: учебник* / Под ред. *А.Н. Костюкова*. М., 2007. С. 84–90; *Шеремет К.Ф.* Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. *К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова*. М., 1998. С. 38–55.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

- защиты прав и законных интересов граждан;
- выборности Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности населению;
- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания местных и государственных интересов.

Таким образом, в качестве принципиальных, важнейших начал местного самоуправления законом устанавливались правовые основы местного самоуправления (принципы законности); основы функционирования местного самоуправления как территориальной организации публичной власти (принцип волеизъявления народа непосредственно и через избираемые органы местного самоуправления; защиты прав и законных интересов граждан; подконтрольности органов местного самоуправления населению; сочетания местных и государственных интересов); основы формирования (принцип выборности) и деятельности (принципы самостоятельности, независимости, ответственности, гласности, учета общественного мнения) органов местного самоуправления.

Принципы, закрепленные в союзном законе, во многом способствовали становлению местного самоуправления и в Российской Федерации. Они служили ориентирами при разработке нового законодательства о местном самоуправлении.

Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ в отличие от союзного закона не содержал особой статьи, посвященной основным принципам местного самоуправления. Лишь ст. 7 закрепляла *принципы определения компетенции* органов местного самоуправления. Однако это не означает, что Закон РФ от 6 июля 1991 г. не основывался на определенных принципах, характеризующих правовой статус местного самоуправления, организацию и деятельность его органов. Содержание этих принципов выражалось в конкретных нормах или в комплексе норм, представляющих правовой механизм реализации соответствующего принципа. Так, уже в ст. 1 «Понятие местного самоуправления» четко прослеживался принцип приоритета интересов населения при решении вопросов местного значения, а также принцип законности, который закреп-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

плялся также в п. 11 ст. 18 и в п. 4 ст. 33, определяющих порядок отмены актов Советов и местной администрации, противоречащих действовавшему в тот период законодательству.

Четко прослеживается в Законе 1991 г. и принцип ответственности органов местного самоуправления перед государством. Положение об ответственности входило в состав самого понятия «местное самоуправление» (ст. 1). Закон впервые предусматривал возможность досрочного прекращения полномочий Советов за неоднократные нарушения Конституции Российской Федерации, законодательства, прав и свобод граждан (п. 1 ст. 95). Закреплялся и принцип подотчетности местной администрации соответствующему местному Совету как представительному органу местного самоуправления (п. 2 ст. 29), а также принцип участия Совета в формировании местной администрации (п. «ж» ст. 31), который выражался в праве Совета утверждать руководителей ряда органов местной администрации, осуществлять контроль за деятельностью местной администрации (ст. 35 закрепляла право и механизм выражения недоверия как главе местной администрации, так и руководителям органов и структурных подразделений, которые утверждались Советом).

Концептуальные изменения в компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов по правовому регулированию организации местного самоуправления внес Федеративный договор от 31 марта 1992 г. К совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации было отнесено «установление общих принципов организации местного самоуправления». По иным вопросам органы государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов осуществляли, согласно Федеративному договору, самостоятельное правовое регулирование местного самоуправления.

Съезд народных депутатов Российской Федерации одобрил Федеративный договор и постановил включить его в Конституцию Российской Федерации (1978 г.) в качестве Приложения.

Однако положение (норма) этого Договора о необходимости закрепить в федеральном законе общие принципы организации местного самоуправления, как и превращение этой договорной нормы в конституционную, еще не решало вопроса о содержании самого понятия «общие принципы местного самоуправления».

Не содержал единого перечня принципов и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Только путем анализа содержания статей Закона можно было выявить принципы территориальной организации местного самоуправления, построения системы органов, формирования финансово-экономической основы, участия населения в осуществлении местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² также не содержит единого перечня принципов, хотя и использует понятие принципов непосредственно в названиях глав и статей. В частности, глава 2 называется «Принципы территориальной организации местного самоуправления», ст. 18 – «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления».

Дискуссия о содержании, классификации, пределах правовой регламентации принципов местного самоуправления вот уже более десяти лет ведется в научной и учебной литературе по муниципальному праву³. Так, В.И. Фадеев, автор одного из первых научных исследований по современному российскому муниципальному праву, пришел к выводу, что «принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации деятельности населения, формируемых им органов, самостоятель-

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См. подробнее: *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., 1994; *Шеремет К.Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998; *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народо-власть. М., 1999. С. 146–169.

но осуществляющих управление местными делами»¹. Он выделил следующие *основные* принципы местного самоуправления: 1) самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения; 2) организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством; 3) многообразии организационных форм осуществления местного самоуправления; 4) соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам². При этом автор не ответил на вопрос о том, можно ли выделенные им основные принципы считать одновременно и *общими* принципами местного самоуправления, установление которых в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации было отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

И.В. Выдрин высказал свое понимание принципов местного самоуправления как основополагающих подходов, задающих параметры местного самоуправления и обеспечивающих необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах Российской Федерации. Он сформулировал следующие принципы: принцип признания местного самоуправления и его гарантированность Конституцией РФ; принцип самостоятельности местного самоуправления; принцип независимости органов местного самоуправления; ответственность местного самоуправления; недопустимость образования органов местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами; принцип судебной защиты местного самоуправления³. В данной классификации автор отмечает в основном принципы организационно-правового характера, а вот иным сторонам функционирования местного самоуправления внимания уделено явно недостаточно.

Три группы принципов местного самоуправления выделяет А.Н. Костюков: принципы, связанные с общими условиями осуществления местного самоуправления (соблюдение прав и свобод человека и гражданина; законность в организации и деятельности местного самоуправления; государственное гарантирование местного самоуправления); принципы, определяющие самосто-

¹ См.: *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., 1994. С. 33.

² См.: *Там же.* С. 33–34.

³ См.: *Выдрин И.В.* Муниципальное право России. М., 2004. С. 75–79.

тельность местного самоуправления (организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством; самостоятельность решения населением вопросов местного значения; соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам); принципы, закрепляющие формы осуществления населением права на местное самоуправление (многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; выборность органов и должностных лиц местного самоуправления; коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; гласность местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления)¹.

Вместе с тем многие авторы, исходя из положений ст. 72 Конституции Российской Федерации, все больше акцентируют внимание на выявлении и характеристике *общих принципов* организации местного самоуправления. Существенное влияние на теоретическое обоснование понятия общих принципов оказала позиция К.Ф. Шеремета. Он справедливо отмечал, что в проблематике общих принципов главное – выявление степени обобщенности выраженных в принципах идей и, соответственно, в возможных вариантах правовых механизмов, устанавливаемых законодателем для их реализации на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Поэтому «общие принципы» – это не только «коренные начала и идеи», лежащие в основе организации и деятельности населения и формируемых им органов. Кроме того, «общие принципы» обращены и к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, поскольку местное самоуправление как институт публичной власти возникает, формируется и реализует свои функции в «системе координат» всех существующих властеотношений в Российской Федерации.

По мнению К.Ф. Шеремета, общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации – это закрепленные в нормах Конституции РФ и федерального закона и определяющие демократическую организацию местного самоуправ-

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / Под ред. А.Н. Костюкова. М., 2007. С. 84–90.

ления как института публичной власти принципы, соблюдение которых обязательно для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, населения и образуемых им органов местного самоуправления в целях реализации равного права граждан РФ на местное самоуправление, обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения на территориях муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ, а также с уставами муниципальных образований. Общие принципы организации местного самоуправления составляют «правовой каркас» демократической концепции местного самоуправления, основанной на обеспечении равного права граждан на местное самоуправление, независимо от того, на территории какого субъекта Российской Федерации они проживают. Таким образом, понятие «общие принципы» означает не только «основные принципы», но и принципы, «единые для всех территорий Федерации»¹.

К. Ф. Шеремет полагал, что группировка «общих принципов» могла бы выглядеть следующим образом:

1. *Принципы, определяющие основные обязанности и полномочия государства по организации местного самоуправления:* конституционно-правовое признание местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти; гарантированность государством права граждан на местное самоуправление; децентрализация государственного управления; разграничение полномочий в области местного самоуправления между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами муниципальных образований.

2. *Принципы, согласно которым создаются муниципальные образования – главные структуры в системе местного самоуправления:* поселенческо-территориальный принцип установления границ муниципальных образований; учет мнения населения при определении и изменении границ территорий муниципальных образований; возможность двухуровневой организации местного самоуправления; единство требований для создания муниципального образования одного уровня.

¹ См.: Шеремет К.Ф. Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 47–48.

3. *Принципы, определяющие демократические формы организации местного самоуправления, порядок образования и содержание функций органов местного самоуправления*: сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан (референдум, выборы, сходы); сочетание государственного регулирования статуса органов местного самоуправления с правом населения самостоятельно определять структуры органов местного самоуправления в конкретных муниципальных образованиях; выборность населением органов местного самоуправления; отнесение к компетенции органов местного самоуправления всех вопросов местного (для данной территории) значения, решение которых непосредственно обеспечивает жизнедеятельность населения, права и свободы граждан и соответствует управленческим и материально-финансовым возможностям муниципального образования; трехуровневое регулирование вопросов местного значения (федеральный, региональный и местный); приоритетная роль представительных органов в нормативном регулировании по предметам ведения муниципального образования, в решении плановых и бюджетно-финансовых вопросов, управлении и распоряжении муниципальной собственностью, контроле за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

4. *Принципы, определяющие формирование необходимой финансово-экономической основы местного самоуправления*: соответствие материально-финансовых ресурсов муниципального образования функциям и полномочиям органов местного самоуправления, закрепленным в уставе муниципального образования; самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов органами местного самоуправления; использование муниципальной собственности по целевому назначению в интересах населения муниципального образования; стабильность основных доходных источников местных бюджетов; гарантированность государством минимальных государственных социальных стандартов по удовлетворению основных жизненных потребностей населения, обеспечение которых отнесено к ведению муниципальных образований.

5. *Принципы, обеспечивающие самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий*: конституционный статус органов местного самоу-

правления вне системы органов государственной власти; экономическая и финансовая самостоятельность муниципальных образований и запрет на установление подчиненности одного муниципального образования другому; свобода инициативы органов местного самоуправления и выбора ими решений по всем предусмотренным в уставе муниципального образования вопросам местного значения; соразмерность принимаемых органами местного самоуправления решений материально-финансовым возможностям муниципального образования; соответствие фактического порядка принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления требованиям законов и устава муниципального образования.

6. *Принципы, обеспечивающие стабильность установленных Конституцией РФ и федеральными законами прав местного самоуправления:* стабильность статуса местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации; конституционный запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами; гарантированность государством судебной защиты прав и законных интересов местного самоуправления.

7. *Принципы, согласно которым органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:* равная правомочность Российской Федерации и ее субъектов в пределах своей компетенции наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; наделение государственными полномочиями может происходить только путем принятия закона с одновременной передачей органам местного самоуправления необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых средств; компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления, вызванных решениями органов государственной власти.

8. *Принципы, гарантирующие обязательность решений по вопросам местного значения, принятых путем прямого волеизъявления граждан (на местном референдуме, на сходах), решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:* соответствие решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан, решения органа, должностного лица

местного самоуправления Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации, федеральным законам и законодательству субъекта Федерации, уставу муниципального образования; равная обязательность исполнения решений, принятых на местном референдуме, на сходах граждан, решений органов, должностных лиц местного самоуправления для всех расположенных на территории муниципального образования организаций, а также для граждан; признание недействительным решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан, решения органа, должностного лица местного самоуправления является исключительным правом суда; ответственность за неисполнение решений, принятых на местном референдуме, на собраниях (сходах) граждан, решений органов, должностных лиц местного самоуправления.

9. *Принципы, обеспечивающие ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность:* ответственность за свою деятельность несут все органы местного самоуправления и все должностные лица местного самоуправления; ответственность устанавливается не только за принимаемые решения, но и за действия (бездействие); утрата органом или должностным лицом местного самоуправления доверия населения – безусловное основание для наступления их ответственности перед населением в соответствии с уставом муниципального образования; признание в судебном порядке несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования – основание для ответственности перед государством; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в зависимости от характера правоотношений, участниками которых они являются, и предусмотренных законодательством оснований и видов ответственности.

10. *Принципы, обеспечивающие поднадзорность и подконтрольность государству деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:* сочетание государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления с контрольно-надзорными полномочиями госу-

дарства в отношении деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в предусмотренных законом случаях, но без вмешательства в решение вопросов местного значения; государственная регистрация уставов муниципальных образований; прокурорский надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, конституции (устава) субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования; государственный контроль за реализацией переданных органам местного самоуправления государственных полномочий; гарантированная законом возможность судебного контроля решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, обжалованных в суд¹.

Предложенная К.Ф. Шереметом система общих принципов не исключает других классификаций принципов и по иным основаниям. Здесь автор предпринял попытку конкретизации понятия «общие принципы», выделения таких положений, которые образуют правовую основу сложившейся концепции местного самоуправления в современной России.

Развернутую классификацию общих принципов предложили О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. К общим принципам местного самоуправления они относили: а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; е) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; ж) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; з) законность в организации и осуществлении местного самоуправления; и) гласность местного самоуправления; к) сочетание коллегиальности и единоначалия в

¹ См.: *Шеремет К.Ф.* Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 50–54.

местном самоуправлении; л) государственные гарантии местного самоуправления¹.

В различные периоды становления местного самоуправления в Российской Федерации перечень принципов менялся. Классификация *основных (общих)* принципов осуществлялась с учетом решения задачи превращения местного самоуправления в реальный институт народовластия. На основе законодательных установлений в 90-е годы выделялись, в частности, следующие общие принципы местного самоуправления: население – главный субъект властеотношений в местном самоуправлении; право населения городских, сельских и иных поселений независимо от его численности на осуществление местного самоуправления; обеспечение двухзвенной системы муниципальных образований в местном самоуправлении; организационно-юридическое обособление местного самоуправления от органов государственной власти и функциональная связь между ними; многообразие форм организации местного самоуправления; соответствие полномочий местного самоуправления его материально-финансовым возможностям; законность в деятельности местного самоуправления; ответственность в системе местного самоуправления; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; государственные гарантии местного самоуправления².

Следует признать, что не все из выделенных общих принципов местного самоуправления выдержали проверку временем. В частности, принцип права населения поселений на осуществление местного самоуправления независимо от его численности был закреплен в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 12). Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установил уже критерий численности населения поселений, соблюдение которых необходимо для организации местного самоуправления (ст. 11).

Различная классификация принципов местного самоуправления обусловлена, в частности, тем, что, анализируя проблему принципов местного самоуправления, каждый исследователь

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 97–125.

² См.: *Баранчиков В.А.* Муниципальное право. М., 2000. С. 47.

вкладывает в понятие принципов свое видение важнейших, ключевых элементов местного самоуправления, путей становления и развития этого института, его места в системе иных институтов местного самоуправления, понимание механизмов их взаимодействия и влияния принципов на формирование основ местного самоуправления.

Важно, чтобы в совокупности принципы местного самоуправления выражали комплекс (систему) тех закономерностей и отношений, которые связаны с сущностью местного самоуправления и составляли его структуру. Все это дает исследователям дополнительные основания для свободного интерпретирования содержания законов и выявления тех или иных принципиальных положений, соответствующих требованиям, положенным в основу классификации.

Таким образом, понятие «общие принципы местного самоуправления» призвано в научной и правовой форме отразить определенные явления, отношения, закономерности, объективно существующие в местном самоуправлении и представляющие особое значение для его организации и функционирования.

Исследование содержания понятия «общие принципы местного самоуправления» было бы неполным без анализа позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно рассматривал дела, непосредственно связанные с необходимостью толкования понятия «общие принципы местного самоуправления», с реализацией конституционных норм о местном самоуправлении и норм федерального законодательства¹.

Существенный вклад в уяснение содержания понятия «общие принципы местного самоуправления» внесла дискуссия, развернувшаяся в Конституционном Суде РФ в процессе рассмотрения дела о проверке конституционности положений п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.)². Суд не стал заниматься поисками определения «общих принципов», ука-

¹ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811; 1997. № 5. Ст. 708.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по этому делу от 30 мая 1996 г., «Особое мнение» судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистова, а также обстоятельные заключения экспертов – к.ю.н. Л.А. Ревенко и к.ю.н. А.А. Постникова см.: Городское управление. 1996. № 6. С. 31-42; Постановление Конституционного Суда от 30 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

зав лишь, что они закреплены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 28 августа 1995 г.

Однако судья Конституционного Суда Э.М. Аметистов в своем «Особом мнении» утверждал, что для решения вопросов, поставленных заявителями перед Конституционным Судом по данному делу, следует, прежде всего, определить содержание и пределы понятия «общие принципы организации системы органов местного самоуправления». Автор «Особого мнения» не согласился с толкованием п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в постановлении Конституционного Суда РФ. Указанная норма говорит об «установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Из постановления Конституционного Суда следовало, что Суд толковал указанный пункт ч. 1 ст. 72 Конституции в том смысле, что слова «системы органов» относятся только к органам государственной власти¹. Э.М. Аметистов понимал эту формулировку, в том числе как «общие принципы организации системы органов местного самоуправления». В литературе справедливо отмечалось, что такое толкование не вытекает из содержания этого пункта и объективно сужает сферу действия «общих принципов»². Система органов местного самоуправления не исчерпывает проблему организации местного самоуправления. Организация местного самоуправления требует еще законодательного регулирования функций государственных органов в отношении местного самоуправления, его территориальной организации, закрепления государственных гарантий и финансово-экономических условий местного самоуправления и др. Таким образом, эти два понятия – «общие принципы организации местного самоуправления» и «общие принципы организации системы органов местного самоуправления» – не тождественны.

Фактически автор «Особого мнения» считал, что понятие «общие принципы организации системы органов местного самоуправления» должно охватывать, по крайней мере, две группы норм. Первая призвана гарантировать реализацию закрепленных в Кон-

¹ Варианты толкования п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ содержатся в экспертном заключении Л.А. Ревенко по делу о конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». См.: Городское управление. 1996. № 6. С. 36–39.

² См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 152–153.

ституции основ самоуправления и соответствующих прав граждан на самоуправление, а вторая – обеспечивать соответствие общих принципов организации местного самоуправления международно-правовым нормам по данному вопросу, являющимся (согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) обязательными для исполнения в Российской Федерации. Нельзя не согласиться в принципе с такой постановкой вопроса, а также с тем, что, как подчеркивал Э.М. Аметистов, обе группы конституционных и международно-правовых норм получили в той или иной мере отражение в законе.

Другим рассмотренным Конституционным Судом РФ делом, касающимся трактовки принципов местного самоуправления, была проверка конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»¹. Закон предусматривал принципиальные изменения в действующей системе территориальной организации местного самоуправления республики. Конституционный Суд РФ признал не соответствующим ст. 12 и ст. 130 Конституции РФ ряд положений этого закона. Одновременно было подтверждено, что Закон Удмуртской Республики вступил в противоречие с положениями ст. 12 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеющими характер общих принципов организации местного самоуправления.

Обобщая освещение проблемы «общих принципов», отметим, что задача состоит не в том, чтобы определить их численность. Перечень принципов, акценты в формулировках могут несколько варьироваться в зависимости от целей исследования, критериев, приоритетов и т.п. Важно, чтобы каждый из общих принципов в обобщенной форме отражал те или иные объективные закономерности развития местного самоуправления, сущностные проявления и общецивилизационные ценности, демократический потенциал местного самоуправления.

Исходя из изложенного, можно было бы определить понятие «общие принципы организации местного самоуправления» как за-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

крепленные в нормах Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, федеральном законодательстве принципы, определяющие демократическую организацию местного самоуправления как института публичной власти, соблюдение которых является обязательным для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, населения муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления в целях реализации равного права граждан РФ на осуществление местного самоуправления, обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения на территориях муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Общие принципы местного самоуправления призваны отразить объективные закономерности общественно-политического, социально-экономического развития местного самоуправления, проявляющиеся в его территориальном устройстве, организационной структуре, используемых формах прямой демократии, материально-ресурсном и финансовом обеспечении и выраженные в виде определенных теоретических дефиниций и правовых положений. Общие принципы являются определяющими концептуальными положениями для всего сложного процесса становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

В концепции местного самоуправления, принятой в Российской Федерации, одним из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как формы организации и осуществления народовластия, является принцип самостоятельности местного самоуправления. В современных условиях можно вполне определенно говорить о самостоятельности местного самоуправления как важной составляющей становления новой российской государственности, конституционном принципе ее организации и функционирования. Проявление принципа самостоятельности обнаруживается в законодательных положениях, регулирующих организационные, экономические, финансово-бюджетные, налоговые и многие иные муниципальные общественные отношения, складывающиеся на территории муниципального образования, а также определяющих формы прямой демократии.

Европейская хартия местного самоуправления (ч. 2 ст. 4) закрепляет этот принцип применительно к деятельности *органов* местного самоуправления, отмечая, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Европейская хартия акцентирует внимание на свободе действий органов местного самоуправления, исходя из своей трактовки понятия местного самоуправления, как права и реальной способности *органов местного самоуправления* регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Однако оправданно ли положения Хартии о свободе действий органов местного самоуправления толковать сугубо буквально? С учетом того, что ст. 4 Европейской хартии называется «Сфера компетенции местного самоуправления» было бы неправильным понимать содержание ч. 2 этой статьи исключительно в узком смысле, относя его положения только к органам местного самоуправления. Свобода, самостоятельность действий – это общее правило, относящееся как к органам, так и к иным субъектам местного самоуправления.

В Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления основана на признании местного самоуправления Конституцией Российской Федерации (ст. 3) в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Конституция закрепляет ряд других важных установлений о самостоятельности и гарантированности местного самоуправления: оно самостоятельно в пределах своих полномочий (ст. 12); оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132).

В отличие от Европейской хартии в российской трактовке определения местного самоуправления акцентируется внимание, прежде всего, на том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является формой осуществления народом своей власти и представляет 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. Следует отметить, что законодательно закрепляемый приоритет *населения* в осуществлении местного самоуправления оказывает свое влияние и на уяснение содержания принципа самостоятельности, о чем свидетельствует и анализ публикаций по муниципальному праву.

В современный период признание принципа самостоятельности местного самоуправления (в той или иной интерпретации) в юридической литературе можно считать общепринятым¹. Одни авторы выделяют отдельный принцип *самостоятельного решения населением* вопросов местного значения², другие – группу принципов, обеспечивающих *самостоятельность органов* местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий³, третьи – принципы, определяющие *самостоятельность местного самоуправления*⁴. Таким образом, принцип самостоятельности местного самоуправления может пониматься как один из принципов в ряду общих принципов организации местного самоуправления, а также как некая обобщающая категория муниципального права, содержание которой раскрывается через ряд более детальных принципов.

¹ В некоторых изданиях при классификации общих принципов местного самоуправления принцип самостоятельности даже не упоминается. См. например: *Баранчиков В.А.* Муниципальное право: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. С. 47.

² См., например: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. М.: Проспект, 2011. С. 105; *Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие / Под ред. Ю.А. Дмитриева.* М.: Изд-во «Элит», 2007. С.15; *Ковешников Е.М., Дубинин А.В.* Муниципальное право России. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 36.

³ См.: *Шеремет К.Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // *Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования.* М., 1998. С. 51.

⁴ См.: *Муниципальное право России: учебник для вузов / Под ред. А.Н. Костюкова.* М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 103.

В системе общих принципов можно выделить те из них, которые достаточно определенно формулируются в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и Европейской хартии местного самоуправления и для которых характерна высокая степень обобщенности. Поэтому каждый из таких принципов, включая выделяемый авторами *принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения*, в свою очередь может быть выражен в виде своеобразной системы более конкретных принципов. К *основным чертам*, характеризующим содержание принципа самостоятельности решения населением вопросов местного значения они относили:

– самостоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные органы местного самоуправления;

– реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления;

– муниципальное законодательство, гарантируя самостоятельность местного самоуправления, запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

– самостоятельность муниципальных образований гарантируется нормами муниципального права в пределах их полномочий.

А.Н. Костюков делит общие принципы местного самоуправления на три группы: а) связанные с общими условиями осуществления местного самоуправления; б) определяющие самостоятельность местного самоуправления; в) закрепляющие формы осуществления населением права на местное самоуправление. К принципам, определяющим самостоятельность местного самоуправления, автором отнесены: *организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством* (что означает самостоятельное определение муниципальным образованием статуса и структуры своих органов, недопустимость образования и назначения органов и должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти, запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти, обязательность решений, при-

нятых путем волеизъявления граждан); *самостоятельность решения населением вопросов местного значения* (осуществляется этот принцип через формы прямого волеизъявления населения, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ); *соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам*¹ (что, по мнению автора, достигается разумным перераспределением материально-финансовых ресурсов с федерального и регионального уровней в пользу муниципальных образований как по бюджетной, так и по налоговой линиям). Дополним, в свою очередь, что принцип соразмерности полномочий местного самоуправления обеспечивается также необходимым перераспределением *объектов собственности* между указанными территориальными уровнями.

В.И. Васильев² выделяет две группы принципов местного самоуправления. К первой группе он относит принципы, устанавливающие положение местной власти в общей системе публичной власти, ко второй – те, которые конкретизируют демократическое устройство и функционирование муниципальной власти. В своей классификации автор не акцентирует внимание на принципе самостоятельности местного самоуправления, однако его содержательное раскрытие прослеживается в таких отнесенных им к первой группе принципах, как принципы компетенционной обособленности органов местного самоуправления, отсутствия в отношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти и органов разных уровней местного самоуправления между собой признаков субординации и подчиненности, организационной самостоятельности местного самоуправления.

Не потеряла своей актуальности классификация принципов местного самоуправления, предложенная К.Ф. Шереметом. Он выделял ряд принципов, обеспечивающих *самостоятельность органов* местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий. Это принципы:

¹ См.: Муниципальное право России: учебник для вузов /под ред. А.Н. Костюкова. М.: 2011. С. 103–105.

² См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. С.32.

- конституционного статуса органов местного самоуправления вне системы органов государственной власти;
- экономической и финансовой самостоятельности муниципальных образований и запрета на установление подчиненности одного муниципального образования другому;
- свободы инициативы органов местного самоуправления и выбора ими решений по всем предусмотренным в уставе муниципального образования вопросам местного значения;
- соразмерности принимаемых органами местного самоуправления решений материально-финансовым возможностям муниципального образования;
- соответствия фактического порядка принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления требованиям законов и устава муниципального образования для принятия решений¹.

В.В. Пылин отмечает, что принцип самостоятельности решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения относится к *основным отраслевым правовым принципам* местного самоуправления².

Следует все же признать, что, несмотря на определенное внимание авторов к проблематике самостоятельности местного самоуправления, в юридической литературе существенные аспекты этого принципа раскрыты не в полной мере. Представляется, что его анализ и оценка должны осуществляться в соответствии с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации, где этот принцип закреплен в основополагающей формулировке – *местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно*.

Особую значимость этому принципу, это необходимо особо подчеркнуть, придает то, что *он включен в систему основ конституционного строя Российской Федерации* (глава 1 Конституции РФ). Поэтому используемые авторами различных публикаций иные положения, содержащиеся в Конституции, относящиеся к тем или иным аспектам проявления самостоятельности в мест-

¹ См.: *Шеремет К.Ф.* Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 51.

² См.: *Пылин В.В.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 85–86.

ном самоуправлении, следует считать производными от положений ст. 12.

Так, акцентируя внимание на формулировках Европейской хартии *о свободе действий органов* местного самоуправления, мы затрагиваем лишь часть содержания принципа самостоятельности местного самоуправления, поскольку эта формулировка не раскрывает самостоятельную роль населения в осуществлении местного самоуправления. Опираясь только на закрепленное в ст. 130 Конституции Российской Федерации положение *о самостоятельности решения населением* вопросов местного значения, мы, тем самым, подчеркиваем демократизм местного самоуправления, но это также является лишь составной частью принципа самостоятельности местного самоуправления, поскольку осуществление местного самоуправления не сводится только к деятельности населения непосредственно. В ст. 132 Конституции РФ закреплено, что *органы местного самоуправления самостоятельно* управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В ряде случаев и в законодательстве акцентируется внимание именно на самостоятельности действий *органов* местного самоуправления. Например, в соответствии с положениями ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях; от имени муниципального образования *органы местного самоуправления самостоятельно* владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом (ч. 1 ст. 51 этого же Закона).

Поэтому закрепленный в ст. 12 Конституции Российской Федерации *принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий*, несомненно, должен быть отнесен к числу важнейших, наиболее общих, базовых принципов местного самоуправления, включенных в систему основ конституционного строя Российской Федерации.

Наряду с этим принципом базовыми принципами следует считать также принцип *невхождения органов местного самоуправле-*

ния в систему органов государственной власти, принцип признания и гарантированности местного самоуправления в Российской Федерации (закрепленные в той же ст. 12), а также вытекающий из положений ст. 3 Конституции принцип: *местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти*. Являясь основополагающими сущностными характеристиками местного самоуправления, как составной части основ конституционного строя Российской Федерации, указанные принципы занимают определяющее место даже по отношению к иным конституционным принципам местного самоуправления, например, закрепленным в главе 8 Конституции. Можно сказать, что это принципы высшего уровня, каждый из которых находит свое отражение в целой системе принципов второго и третьего уровней, закрепленных федеральным и региональным законодательством и имеющих более подробную регламентацию, углубляющих содержание и сферу их применения в местном самоуправлении. Базовые принципы служат основой для иных принципов, относящихся к организации местного самоуправления в нашей стране.

Выявление базовых принципов местного самоуправления позволяет уяснить, что самостоятельность местного самоуправления – емкий по содержанию и многогранный по своим проявлениям принцип. Выделенные некоторыми авторами в качестве отдельных принципов местного самоуправления принципы самостоятельного решения населением вопросов местного значения, самостоятельности органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и другие принципы в этой сфере, являются производными от базового принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и потому их «отдельность» относительна. Конституция Российской Федерации и действующее законодательство, закрепляя производные от базового принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий иные установления о конкретном проявлении самостоятельности при осуществлении местного самоуправления, тем самым указывают на узловые элементы содержания этого базового принципа, на основные направления его обеспечения и реализации.

Следует признать, что высказанные в юридической литературе суждения о *системе общих принципов* местного самоуправле-

ния не в полной мере учитывают содержательное различие принципов, их разноуровневый конституционно-правовой характер. Авторы не всегда обосновывают критерии выделения тех или иных принципов, априори сразу относя их к общим принципам местного самоуправления, что затрудняет разграничение, классификацию принципов, выявление связи с приписываемой им сферой действия.

В частности, достаточно распространенное отнесение конституционного принципа организационного обособления местного самоуправления (ст. 12 Конституции), фактически являющегося отдельным базовым принципом организации местного самоуправления в нашей стране, к принципам, определяющим самостоятельность местного самоуправления¹, нельзя считать оправданным, так как прямого отношения к самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий он не имеет. Органы местного самоуправления не самостоятельно обособляются от органов государственной власти. Это обособление установлено Конституцией Российской Федерации. Основное содержательное значение этого принципа в том, что органы местного самоуправления теперь не входят в систему органов государственной власти. Механизм же реализации этого принципа действительно содержит элементы самостоятельности, проявляющиеся, в частности, в полномочиях населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

С учетом высказанных суждений можно предложить систему принципов, обеспечивающих самостоятельность местного самоуправления:

Конституционный (базовый) принцип самостоятельности местного самоуправления – местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий.

Конституционные принципы, обеспечивающие реализацию базового принципа самостоятельности местного самоуправления:

а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

¹ См., например: Муниципальное право России /под ред. А.Н. Костюкова. М., 2011. С. 104; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 105.

б) самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления;

в) самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий;

г) государственная гарантированность самостоятельности местного самоуправления.

Законодательные принципы, обеспечивающие реализацию базового принципа и иных конституционных принципов самостоятельности местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ):

а) осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций;

б) наделение органов местного самоуправления собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

в) государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;

г) самостоятельное принятие непосредственно населением и (или) органами местного самоуправления муниципальных правовых актов по вопросам местного значения;

д) недопустимость подчиненности органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования;

е) многообразие форм прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления;

ж) самостоятельное определение муниципальным образованием порядка формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления;

з) самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом органами местного самоуправления от имени муниципального образования;

и) самостоятельность муниципальных образований в бюджетной сфере;

к) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

л) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

В федеральном законодательстве имеются и иные положения, касающиеся самостоятельности местного самоуправления. Однако не все из них могут быть отнесены к уровню принципов, поскольку затрагивают узкие сферы осуществления местного самоуправления, отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления или населения.

Правовые основания для проявления самостоятельности местного самоуправления весьма обширны. Муниципальные образования самостоятельно формируют органы местного самоуправления, устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают и реализуют планы и программы развития муниципального образования, формируют, утверждают, исполняют и контролируют исполнение местного бюджета, развивают формы вовлечения населения в решение вопросов местного значения. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать волю и интересы населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, с учетом интересов населения и в соответствии с законом.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления.

Самостоятельность муниципальных образований гарантируется нормами муниципального права в пределах полномочий, которые предоставлены муниципальным образованиям Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Одной из важных гарантий самостоятельности местного самоуправления является запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, кроме случаев, установленных федеральным законом. Самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий обеспечивается конституционным правом на судебную защиту.

Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления не абсолютна. В каждый конкретный период развития местного са-

моуправления уровень его самостоятельности определяется рядом факторов: политических, финансово-экономических, организационных и других, находящихся свое отражение в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах. Так, на начальном этапе становления местного самоуправления Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (ст. 4) закреплял принцип *самостоятельности и независимости* Советов народных депутатов. Однако такой уровень свободы органов местного самоуправления вызвал большие сомнения и в последующем российском законодательстве о местном самоуправлении категория *независимости* вообще больше не упоминалась.

Содержание и пределы применения принципа самостоятельности тоже неоднократно изменялись. Так, если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 5 ст. 14) четко устанавливал, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, как не допускается и образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ч. 3 ст. 17), то действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ отказался от таких ограничений и фактически обязал органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в процедуре конкурсного замещения должности главы муниципального образования и конкурсного порядка назначения главы местной администрации муниципального района (городского округа), в решении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, и более того, непосредственно определил основания, условия и порядок временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75).

Есть иные примеры отхода от принципа самостоятельности. В ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что структура органов местного самоуправления населением определяется самостоятельно. Однако, что следует понимать под структурой органов Конституция не раскрывает. Не

определял содержание этого понятия и предыдущий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Поэтому в реализации права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления возникли определенные затруднения. Проблема в том, что в советский период законодательство и юридическая наука исходили из того, что перечень органов – это их система, а структура – это внутреннее строение органа. Например, Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (по состоянию на 3 декабря 1992 г.) в главе 10 закрепляла систему и принципы деятельности Советов народных депутатов, понимая под системой перечень этих органов.

Федеральный закон № 131-ФЗ интерпретировал положение ч. 1 ст. 131 Конституции, указав, что структура органов – это их перечень (ч. 6 ст. 34). Таким образом, получилось, что перечень органов – это их структура и внутреннее строение органа – это тоже структура. Трудно предположить, что Конституция РФ исходила из необходимости самостоятельного определения населением и перечня, и внутреннего строения органов местного самоуправления. Более того, перечень органов, действующих в муниципальном образовании, уже установлен самим законом (ст. 34). Законом определены и органы, обязательно формируемые в муниципальном образовании. Получается, что возможность самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления фактически сведена к праву граждан самостоятельно определить на местном референдуме перечень органов, который уже закреплен самим Законом. Не удивительно, что практика проведения таких референдумов насчитывает единичные случаи.

Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 5 ст. 34) закрепил такие основания и процедуру определения населением структуры органов местного самоуправления, которые сужают возможность реализации конституционного установления. Во-первых, Закон предусматривает, что население непосредственно определяет структуру органов местного самоуправления лишь в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или создания опять же вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования. Таким образом, в действующем муниципальном образовании население не может определить (из-

менить) структуру органов местного самоуправления, поскольку она уже закреплена в уставе муниципального образования, а принять устав и внести в него изменения население не вправе, поскольку это отнесено к исключительным полномочиям представительного органа.

Во-вторых, Закон устанавливает, что определить структуру органов вновь образованных муниципальных образований может население на местном референдуме (при численности избирателей менее 100 человек либо численности избирателей не более 300 человек, но в соответствии с уставом поселения представительный орган не образуется – тогда на сходе граждан) или представительный орган муниципального образования. Закрепляя такой порядок решения вопроса о структуре органов местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ не использует формулировок «самостоятельно населением» или «непосредственно населением», что позволило переложить решение этого вопроса на представительный орган муниципального образования.

В-третьих, для самостоятельного определения населением на местном референдуме структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования Закон предусматривает ряд условий:

а) инициатива проведения местного референдума должна исходить от населения;

б) инициатива ограничена сроком и может быть проявлена лишь в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования;

в) с инициативой проведения местного референдума могут выступать лица, обладающие избирательными правами и составляющие инициативную группу, образованную лишь в том порядке, который предусмотрен законодательством о проведении местного референдума;

г) в поддержку инициативы проведения местного референдума инициативная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3 процентов от их общей численности (верхний предел устанавливается законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации);

д) сбор подписей и представление подписных листов в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации должны осуществляться только в том порядке и в те сроки, которые определены законодательством о проведении местного референдума;

е) избирательная комиссия субъекта Российской Федерации должна сформировать избирательную комиссию муниципального образования, которая проверит подлинность собранных подписей и только после этого назначит дату проведения местного референдума. Закон допускает возможность осуществления полномочий избирательной комиссии муниципального образования территориальной избирательной комиссией.

Очевидно, что процедура самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления через механизм местного референдума неоправданно усложнена и жестко регламентирована. На любом этапе инициирования местного референдума жители муниципального образования могут допустить оплошность: не уложиться в определенные законом сроки, точно не соблюсти установленный весьма сложный порядок действий, не подтвердить достоверность собранных подписей и т.д., что сразу же, несмотря на проделанную работу и потраченное время, сделает проведение местного референдума окончательно невозможным.

Если среди жителей муниципального образования не найдется желающих пройти все эти этапы инициирования местного референдума, то вопрос решается значительно легче и проще, но уже не населением непосредственно: структура органов местного самоуправления будет определена представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Вообще реализация принципа самостоятельности местного самоуправления сопряжена с определенными затруднениями. Органы государственной власти сами определяют объем полномочий и перечни вопросов местного значения муниципальных образований и по своему усмотрению их перераспределяют, устанавливают весьма сложные процедуры реализации форм прямой демократии, хотя посредством этих форм обеспечивается участие населения в местном самоуправлении, без согласования с органами местного самоуправления наделяют их отдельными государственными полномочиями. Противостоят такому влиянию орга-

ны местного самоуправления не в состоянии, поскольку и финансово, и материально зависят от поддержки органов государственной власти.

При этом сами принципы, отражающие различные проявления самостоятельности местного самоуправления, законодательно не изменяются и формально остаются в силе (как в случаях с правом населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления или правом органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги, число которых федеральным законом доведено до двух и других подобных случаях¹). Сужение реальной самостоятельности местного самоуправления происходит различными путями. Нередко используется метод такой подробной регламентации законом какого-то полномочия, что сфера самоусмотрения населения или органов местного самоуправления при его осуществлении сведена к нулю, либо (как в случаях обязательного участия органов государственной власти в решении кадровых вопросов муниципального образования или непосредственного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления) путем прямого ограничительного указания об этом самого закона, не обращающего внимания на очевидную деформацию принципа самостоятельности местного самоуправления.

Следует признать, что оставление федеральным законодателем местному самоуправлению лишь узких рамок свободных действий при решении вопросов местного значения никак не способствует развитию базового конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий. Возникает необходимость более пристального анализа самого содержания этого принципа, прежде всего, с точки зрения возможного выявления слабых положений, препятствующих обретению местным самоуправлением такой самостоятельности, которая основывается на самоответственности муниципальных образований за эффективное решение вопросов местного значения на своей территории и не только провозглашается, но и реально гарантируется законом.

¹ См. подробнее: *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: ИД «Юриспруденция», 2005. С. 140–151.

Нельзя не отметить некоторую двусмысленность самой формулировки принципа. Она заключается в провозглашении самостоятельности местного самоуправления лишь в пределах его полномочий. Даже небольшой по времени опыт правового регулирования организации местного самоуправления в нашей стране показывает, что в одном законе местное самоуправление может быть наделено достаточно широкими полномочиями, в другом – эти полномочия могут излагаться небольшим перечнем и в самой общей форме, в третьем – они устанавливаются без должной связи с материально-финансовым обеспечением.

Полномочия местного самоуправления – содержательно весьма подвижная категория, что подтверждается практикой реализации Федерального закона № 131-ФЗ, многократно подвергавшегося изменениям и дополнениям. Подвижность полномочий определяется и тем, что часть из них может перераспределяться законом субъекта Российской Федерации в пользу субъекта, полномочия, а значит и самостоятельность действий по этим вопросам, могут передаваться, например, путем заключения соответствующих соглашений между органами поселений и органами муниципальных районов. Получается, что самостоятельность муниципальных образований в пределах своих полномочий не является такой уж незыблемой, принципиальной, необходимой и законом охраняемой, раз от нее можно отказаться всего-то на основании межмуниципального соглашения.

Из принципа самостоятельности местного самоуправления следует, что если сфера реальных полномочий муниципального образования по каким-то вопросам существенно сужена, то и принцип самостоятельности продолжает действовать лишь в пределах оставшихся полномочий. Например, с 2003 г. предусмотренные ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения поселений (более 40 позиций) в одинаковой степени распространялись как на сельские, так и городские поселения. Однако Федеральным законом от 27 июня 2014 г. № 136-ФЗ за сельскими поселениями из этого перечня оставили всего лишь 13 вопросов местного значения. Естественно, самостоятельность населения по осуществлению местного самоуправления на этих территориях оказалась по сравнению с предшествующим периодом существенно ограниченной.

Кроме того, тенденция все большей вовлеченности органов государственной власти в решение вопросов местного значения, допускаемого законом прямого отстранения органов местного самоуправления от исполнения своих полномочий по инициативе и по решению органов государственной власти (как в случае с введением в муниципальном образовании временной финансовой администрации) вступает в противоречие с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления.

Одна из нерешенных пока проблем – нечеткое законодательное формулирование содержания и нестабильное закрепление вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований, что не позволяет, в свою очередь, однозначно разграничить полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Некоторые вопросы сформулированы таким образом, что реализация их возможна лишь совместно с органами государственной власти. Например, можно ли считать, что органы местного самоуправления поселений, даже городских, самостоятельны по вопросам организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне; защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на своей территории; участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма? Достаточно ли собственных полномочий и возможностей муниципальных образований для самостоятельного решения этих вопросов? Можно ли реально отнести эти вопросы к вопросам местного значения? Закон отвечает утвердительно, хотя с таким подходом трудно согласиться.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ неоднократно расширял перечни вопросов местного значения муниципальных образований практически всех уровней. Можно предположить, что пропорционально должна возрастать в этих сферах и самостоятельность местного самоуправления. Однако прямой зависимости здесь нет, поскольку без обеспеченности этих новых

полномочий соответствующими материальными и финансовыми ресурсами нет и самостоятельности действий органов местного самоуправления, населения муниципальных образований. Известно, что материально-финансовая составляющая местного самоуправления в нашей стране только при очень оптимистическом взгляде может считаться удовлетворительной. Поэтому конституционное установление о самостоятельности местного самоуправления может быть реализовано лишь в случае обеспеченности муниципальных полномочий необходимой ресурсной базой.

Есть еще одна ситуация, которая имеет определенное отношение к принципу самостоятельности местного самоуправления и требует хотя бы краткого анализа. В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. При этом реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Действует ли принцип самостоятельности местного самоуправления в данных случаях?

Представляется, что применение принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий не ограничивается лишь решением вопросов местного значения. Ст. 12 Конституции Российской Федерации не устанавливает пределы действия данного принципа. Следует ли, в случае передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, воспринимать контроль органов государственной власти за осуществлением переданных полномочий как определенное ограничение самостоятельности местного самоуправления? Несомненно. Вместе с тем во внимание следует принимать то обстоятельство, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующем законе должен указываться перечень прав и обязанностей (полномочий) органов местного самоуправления по осуществлению этих полномочий. Самостоятельность органов местного самоуправления в пределах этого перечня полномочий также вполне очевидна. Более того, в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, они вправе самостоятельно дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных отдельных государственных полномочий. Однако пределы самостоятельности орга-

нов местного самоуправления в рассматриваемой сфере деятельности должны соотноситься с достижением того результата, ради которого отдельные государственные полномочия и были переданы органам местного самоуправления.

Следует признать, что гарантированность принципа самостоятельности местного самоуправления не проявляется автоматически, только на том основании, что это конституционный принцип. Здесь действует ряд факторов. Во-первых, как уже отмечалось, этот принцип не должен нарушаться самим федеральным законом; во-вторых, ограничение этого принципа недопустимо и региональным законодательством. Подчеркнем, что в современный период законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ может осуществляться лишь в тех случаях и в том порядке, который установлен самим Федеральным законом. Это позволило, по сравнению с периодом действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, существенно уменьшить количество актов, которые порой несли в себе угрозу самостоятельности местного самоуправления¹. В-третьих, реализация принципа самостоятельности не должна обставляться усложненными процедурами, сдерживающими потенциал свободы действий местного самоуправления. В-четвертых, принцип самостоятельности местного самоуправления нуждается в правовом, финансово-бюджетном, материальном, организационном обеспечении, прежде всего, органами государственной власти. В-пятых, реализация этого принципа во многом зависит от умения и желания органов местного самоуправления, населения муниципальных образований использовать те возможности проявления самостоятельности при решении вопросов местного значения, которые закреплены действующим законодательством.

¹ См. подробнее: *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. С. 86.

Глава 2

Местное самоуправление в механизме народовластия

2.1. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (1993) закрепила принцип народовластия как важнейший принцип организации и функционирования публичной власти в нашей стране, признания и реального осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Если обратиться к понятию «народовластие», то каждая из его дефиниций – «народ» и «власть» – представляет собой сложное явление. Само понятие «народовластие» – это собирательное понятие, философско-правовая конструкция. Народ состоит из совокупности индивидов, в то же время не отождествляя себя ни с одним из них. С юридической точки зрения понятие «народ» соотносится с понятием «граждане» и определяется как принадлежность к данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей.

При народовластии осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, то есть всеми гражданами государства, так как власть выступает в формах самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых получают возможность все граждане¹. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ). В зависимости от формы народного волеизъявления можно говорить о непосредственной и представительной демократии при том, что они равным образом важны для реали-

¹ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О механизме народовластия в РСФСР» от 20.06.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52; Югов А.А. Право публичной власти как исключительное право народа на власть // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33.

зации народовластия. Относительно содержания понятия «власть народа» в российском государствоведении сложилось определение ее как публичной власти.

Слово «публичный» означает общественный, общий, открытый, официальный, не личный, имеющий отношение к качественно и количественно не ограниченному кругу лиц, «всем обывателям сообща, всей гражданской общине принадлежащий»¹. По мнению Ю.А. Тихомирова, публичность, как понятие от латинского слова «publicus» – общественный, гласный, открытый, несет в себе емкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы власти, отношения граждан и администрации и т. п., то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление².

Еще в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Ф. Энгельс определял публичную власть как власть, не совпадающую непосредственно с населением, организующим себя как вооруженная сила. Сравнивая публичную власть с властью в родовом обществе, Ф. Энгельс отмечал, что публичная власть в лице ее органов «пытается представлять собой нечто вне его и над ним»³.

В последние годы усилилось внимание ученых различных отраслей научных знаний к проблематике власти вообще и публичной власти в частности. Ряд авторов⁴ считает, что власть как публичный феномен, закрепляемый в праве, существует в отношениях между людьми и находит свое явное проявление в процессе функционирования различных органов и их должност-

¹ Толковый словарь живого великорусского языка (в 4 томах) / под ред. А.И. Бодуэна-Куртене. СПб.–М.: «Товарищество М.О. Вольфа», 1903–1909.

² См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Изд-во БЕК, 1995. – 227 с.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание 2. Т. 21. М.: Госполитиздат, 1961. С. 170–171.

⁴ См. подробнее: Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11; Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54–66; Еремян В.В., Чихладзе Л. Публичная власть как механизм взаимодействия государственных органов и местного самоуправления. М.: LAPLAMBERT Academic Publishing, 2012; Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.

ных лиц, что обеспечивает организованность и согласованность совместной деятельности подчиненных субъектов, их упорядоченное взаимодействие, направленное на достижение общих целей, подчинение поведения управляемых субъектов заданным ориентирам.

Публичная власть имеет характерные черты, отличающие ее от иных видов власти: во-первых, она организована по территориальному признаку; во-вторых, аккумулирует средства, необходимые для своей деятельности, посредством различных фискальных механизмов; в-третьих, осуществление публичной власти невозможно без специальных органов управления, отделенных от общества и стоящих над ним.

Можно охарактеризовать публичную власть такими признаками: она реализует интересы всего общества; характеризуется территориальным принципом организации; обезличена; разрешена и регламентируется законом; отличается комплексностью и универсальностью; институционализована; имеет монополию на правотворческую деятельность; исполняет роль арбитра при разрешении общественных конфликтов; отвечает преобладающим в обществе ценностям.

Таким образом, публичную власть можно определить как институционализованную легальную социальную власть, реализующую общественные интересы территориально-организованного коллектива, объединяющего данное сообщество как целостную систему в соответствии с существующими в обществе ценностями. Функционирование публичной власти обеспечивается посредством публичного управления в соответствии с возложенными на него согласно закону функциями и полномочиями. Публичное управление – это целенаправленное воздействие субъекта властвования на общество.

К основным характеристикам публичной власти можно отнести то, что она:

- распространяется на все общество;
- выступает от имени всего общества;
- действует в интересах всего общества;
- носит безличный характер, то есть распространяется на всех лиц, находящихся на определенной территории.

Анализ форм публичной власти¹ показывает, что ее классифицируют «по горизонтали» обычно на законодательную, исполнительную, судебную, иногда контрольную и избирательную², а «по вертикали» – на власть государства в целом (центральную, федеральную государственную власть), его административно-территориальных единиц (государственную власть регионов, субъектов федерации) и местную, осуществляемую в форме местной государственной власти и местного самоуправления.

В.Е. Чиркин считает, что власть субъектов федерации является негосударственной, ограниченной, публичной квазиполитической и квазигосударственной властью, подчеркивая при этом, что двух государственных властей, исходящих от разных институтов – одной от всего многонационального народа, всего общества, другой – от народа данного субъекта федерации, в одном и том же субъекте федерации быть не может³.

В литературе высказываются различные суждения о структуре публичной власти. По мнению одних авторов, публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, государственную власть субъектов Российской Федерации (региональная власть) и на власть местного самоуправления (местная, муниципальная власть)⁴. Другие выделяют только два уровня публичной власти: государственную власть и местную (муниципальную) власть⁵. Выделение в структуре публичной власти двух (в общем виде) форм власти представляется очевидным подходом, но не исчерпывающим содержанием публичной власти, поскольку в этом перечне отсут-

¹ См.: *Авакьян С.А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 11. С. 27–40; *Чиркин В.Е.* Современные модели публичной власти // *Организация и функционирование публичной власти: конституционно-правовые аспекты.* Труды ИГП РАН. 2013. № 3. С. 42–63.

² См.: *Автономов А.С.* Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С. 53–59.

³ См.: *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 44–45.

⁴ См.: *Безруков А.В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2015. № 6. С. 23–28; *Овчинников И.И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования). М.: Юстицинформ, 2014. С. 178–183.

⁵ См.: *Ляхтина Т.А.* Местное самоуправление как элемент публичной власти // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2015. № 7. С. 16–20.

ствуют формы прямой демократии, собственно власти, осуществляемой самим народом непосредственно¹.

Закрепленный в ст. 3 Конституции Российской Федерации принцип единого источника власти в государстве позволяет говорить о том, что органы государственной власти субъектов Федерации и органы власти местного самоуправления осуществляют не только власть, определяемую предметами ведения соответствующих территориальных единиц, но и в рамках своей компетенции власть народа России в целом. Объем и пределы этой власти закреплены конституционными положениями и нормами действующего федерального законодательства. Поэтому было бы неправильным делать вывод о том, что источником власти в местном самоуправлении является население муниципального образования. Источником публичной власти в государстве, как это и вытекает из положений ст. 3 Конституции РФ, может быть только народ-суверен. На всех остальных территориальных уровнях народ субъекта Федерации или население муниципального образования осуществляют власть непосредственно и (или) через соответствующие органы власти в пределах, определяемых Конституцией Российской Федерацией и федеральными законами.

Относительно самостоятельный уровень и специфическую форму реализации народом своей власти отмечают, применительно к местному самоуправлению, многие исследователи. Главная особенность местной власти – функционирование на основе принципов самоорганизации, самоответственности и самоконтроля. В.В. Еремян называет местное самоуправление «муниципальной публичной властью»². О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отмечали, что местное самоуправление – не просто форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная – формы публичной власти, власти народа³.

¹ См.: *Пресняков М.В.* Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58–63.

² *Еремян В.В.* Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 401.

³ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 2000. С. 94.

Примечательна и позиция специалистов по административному праву. Так, Д.Н. Бахрах полагает, что для характеристики природы местного самоуправления важен вывод о механизме публичной власти как совокупности государственных и муниципальных органов, который позволяет ставить вопрос о двух основных формах публичной власти, власти народа: государственной власти и власти муниципальной (местного самоуправления), имеющих свою специфику, свои отличительные признаки¹.

Свой анализ природы муниципальной власти предложил Г.В. Атаманчук². Он считает, что местное самоуправление необходимо рассматривать как явление демократии и форму народовластия и оценивать с учетом именно этих характеристик. Местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем есть сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе принимаемых решений). Местное самоуправление относится и к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность на территории муниципального образования. По мнению Г.В. Атаманчука, местное самоуправление является средством реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства. Это – форма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Тезис о пограничном состоянии местного самоуправления между государством и обществом позволяет объяснить необходимость разностороннего анализа его правовой природы в современных условиях. Действительно, на муниципальном уровне присутствуют как общественные проявления (формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая территориальное общественное самоуправление), так и публично-властные, что вытекает из публичного характера деятельности органов местного самоуправления. Властное (господствующее, политико-правовое) воздействие органов местно-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. М.: Зерцало-М, 2003. С. 102.

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. С. 133.

го самоуправления на общественные отношения в муниципальных образованиях, несомненно, является отражением их сущности. Власть в муниципальных образованиях может быть трех видов: государственной; муниципальной; общественной. Имея в своих компетенциях до трети переданных государственных полномочий, муниципалитеты исполняют на своей территории делегированную государственную власть и осуществляют местное самоуправление через институты непосредственной демократии. Благодаря таким взаимопроникновениям – «вверх» в государственную власть, «вниз» в гражданское общество – «двуслойное» местное самоуправление является достижением политико-правовой теории и практики, потенциал которого в формировании устойчивого государства и общества еще полностью не раскрыт¹.

Причем публичный характер деятельности органов местного самоуправления предопределяется тем, какое место они занимают в механизме реализации народовластия, чьи интересы защищают в результате своей деятельности, насколько они самостоятельны в решении вопросов местного значения, а также насколько зависимы от воли населения муниципального образования.

Между тем на начальном этапе становления местного самоуправления в нашей стране в трудах отдельных ученых предпринималась попытка обосновать концепцию негосударственной природы местного самоуправления. Так, Б.Н. Топорнин подчеркивал, что «местное самоуправление не составляет и по своей природе не может составлять компонент государственной организации. Без преувеличения будет правильной формула, согласно которой государственность заканчивается там, где начинается местное самоуправление. Попытки ставить знак равенства между самоуправлением и государственной властью, частые в недалеком прошлом, не дали сколько-нибудь ощутимого результата, прежде всего вследствие концептуальной уязвимости»². То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не означает, что местное самоуправление автономно от государства и здесь, как полагал Б.Н. Топорнин, заканчива-

¹ См.: *Бабичев И.В.* Актуальные тренды муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2016. № 2. С. 6–14; № 3. С. 6–11; № 4. С. 7–13.

² *Топорнин Б.Н.* Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М.: Изд-во ИГП РАН, 1992. С. 114.

ется государственность. Этот принцип означает не свободу от государства, а свободу внутри него. Местное самоуправление развивается на основе и в соответствии с законами государства, при государственной поддержке и государственных гарантиях. Территория муниципального образования есть территория государства, местные жители являются гражданами государства. Местные дела решаются хоть и самостоятельно, но на основе единой государственной политики, сочетания местных и государственных интересов¹. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. У органов местного самоуправления есть соответствующий комплекс полномочий властного характера, без которого невозможно управление. Положения ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти целесообразно трактовать не как потерю ими властной природы, а как установление своеобразного разделения публичной власти «по вертикали».

При обосновании негосударственного характера местного самоуправления, а значит отсутствия государственно-властного начала в муниципальной власти и представлении ее сугубо общественной властью, часто приводятся такие аргументы: в местном самоуправлении отсутствует строгая иерархия и соподчиненность; органы местного самоуправления действуют не от имени государства; вопросы местного значения они решают с учетом особенностей развития своей территории; муниципальные образования имеют собственную материально-финансовую базу, основу которой составляют муниципальная собственность и местный бюджет; органы местного самоуправления обладают более тесной связью с населением, чем государственные органы; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции².

Г.В. Барабашев справедливо характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, кото-

¹ Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

² См. подробнее: *Дементьева Т.Ю.* Теоретико-правовой аспект публичной власти // Вектор науки ТГУ. 2011. № 1 (15); *Минаков П.А.* Публичная власть: политологический аспект. Уфа: БашкирГУ, 2007.

рый создан на основе устаревших западных теорий местного самоуправления, в частности теории свободной общины. Он считал, что местное самоуправление – это государственная власть особого рода¹.

Характеризуя публичный характер власти местного самоуправления, Н.В. Постовой выделяет следующие ее признаки:

- власть местного самоуправления выступает в роли самостоятельного института власти, закрепленного в Конституции РФ и законодательстве;

- она имеет свой механизм осуществления функций (население, органы и должностные лица муниципального образования);

- властные полномочия реализуются непрерывно;

- власть действует на территории муниципального образования и в равной мере распространяется на всех лиц, находящихся на этой территории;

- муниципальная власть основывается на муниципальной собственности и местном бюджете, которые придают ей самостоятельность и обособленность;

- эта власть выполняет в соответствии с Конституцией РФ такую важную функцию, как установление на территории муниципального образования местных налогов и сборов, являющихся составной частью единой системы налогообложения в нашей стране;

- муниципальная власть осуществляется в рамках закона².

Представляется, что данные рассуждения вполне можно дополнить и *признаком возможного использования органами муниципальной власти средств государственного принуждения для обеспечения реализации муниципальных правовых актов*.

Анализируя содержание муниципальной власти, некоторые исследователи акцентируют внимание на присущем ей дуализме³. Так, С.А. Авакьян полагает, что общественная (негосударственная) природа местного самоуправления проявляется только при решении вопросов местного значения, хотя при этом его решения

¹ См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 146.

² См.: *Постовой Н.В.* Муниципальное право России. М.: Юнити-Дана, 2000. С. 19–20.

³ См. подробнее: *Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян.* М.: Юстицинформ, 2014.

имеют обязательный характер для всего населения на данной территории. Вместе с тем, согласно Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 132), органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия. При их осуществлении акты органов местного самоуправления обеспечиваются государственно-обязательной силой. Широкий спектр передаваемых государственных полномочий на уровень муниципальной власти, совокупное осуществление двух видов задач, по мнению С.А. Авакьяна, и делает власть местного самоуправления смешанной общественно-государственной формой публичной власти народа. Отсюда с неизбежностью следует методологический вывод о том, что система публичной власти есть совокупность власти государственной и власти самоуправленческой (муниципальной).

Подчеркивая неразрывность системы публичной власти, Г.В. Атаманчук отмечает, что местное самоуправление является собой низовой и особо демократичный подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а смыслом служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей¹.

По мнению А.А. Уварова, поскольку публичную власть от имени всего народа может представлять только государство, а местное самоуправление представляет собой элемент государственного устройства, следовательно, в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления ничем не отличаются от органов государственной власти². Таким образом, идея местного самоуправления – это, прежде всего, идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных пределах, не угрожающих единству государства.

В юридической литературе³ высказано суждение о том, что публичную власть можно рассматривать как явление, состояние и отношение. Публичная власть, несомненно, представляет собой

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. С. 133.

² См. подробнее: *Уваров А.А.* Местное самоуправление и государственное управление в Российской Федерации: проблемы идентификации, взаимодействия и развития. Оренбург: Изд. центр ОГАУ, 2001.

³ См.: *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист, 2005. С. 379.

социальное явление. Как состояние, публичная власть, призванная выражать и защищать общие интересы территориального публичного коллектива, обладает возможностью и способностью публичного (а не иного) принуждения. Возможность применения принуждения (предполагается, что в общих, общественных интересах) проистекает из воли коллектива (он избирает органы местной власти), реализуемой на основе закона. Как отношение, публичная власть характеризуется не родственными связями (семья, род, племя), не зависимостями производственного характера (бригада, артель), а общественными, социальными отношениями, возникающими на базе общественных интересов в связи с потребностями жизнеобеспечения коллектива людей.

Муниципальные образования являются территориальными публичными коллективами с общими интересами, с достаточно схожим объемом полномочий муниципальных образований одного территориального уровня, с органами муниципальной власти, имеющими право принимать решения по вопросам местного значения от лица населения. Власть, осуществляемая в муниципальных публичных территориальных коллективах, – это муниципальная публичная власть, а управление в таких коллективах – муниципальное публичное управление.

При осуществлении публичной власти на местном уровне важно иметь в виду, что волевые качества, формы принуждения, характер общественных отношений при осуществлении государственной власти и муниципальной публичной власти неодинаковы. Муниципальная власть, ее органы не имеют таких полномочий, которыми обладают государственная власть и ее органы. Только органы государственной власти решают международные вопросы, организуют оборону страны, связь, железнодорожное и авиационное сообщение и т.д., только государственная власть может применять наиболее суровые формы принуждения (лишение свободы и др.). Возможности и ресурсы государственной власти выходят далеко за пределы возможностей и ресурсов муниципальной публичной власти. Муниципальная власть, являясь разновидностью публичной власти, действует в пределах муниципального образования, реализуется населением, органами и должностными лицами местного самоуправления и основывается на нормах права.

Н.Л. Пешин полагает, что муниципальная власть – это особый публично-общественный институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения и решение государственных задач на местном уровне¹. А.В. Батанов определяет муниципальную власть как систему властных отношений, носящих самостоятельный, подзаконный и универсальный характер, в рамках которой реализуются функции и полномочия местного самоуправления².

Муниципальная власть может быть определена и как форма общественных отношений, в которых, согласно нормам права, воздействие одних субъектов муниципально-правовых отношений изменяет или стабилизирует деятельность других субъектов в соответствии с целями, вытекающими из положений законов и уставов муниципальных образований, в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения.

Местное самоуправление в Российской Федерации стало формироваться как самостоятельный институт публичной власти лишь после принятия Конституции РФ (1993) и конституционного отграничения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12). Как известно, первые законы о местном самоуправлении³ не содержали четких характеристик власти местного самоуправления. И лишь Конституция Российской Федерации закрепила самостоятельную роль местного самоуправления в механизме реализации власти народа.

Можно сделать вывод, что муниципальная власть – это особый и самостоятельный публично-правовой институт, представляющий собой обособленную группу правовых норм, закрепляющих порядок и особенности организационно-правовых форм осуществления населением и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления компетенции муниципального образования⁴.

¹ См.: Пешин Н.Л. Муниципальное право. М.: Статут, 2002. С. 179.

² См.: Батанов А.В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12. С. 34.

³ См., например: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

⁴ См.: Лахтина Т. А. Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16–20.

Впервые понятие «публичная власть» было использовано в Постановлении Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной».

Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный суд РФ и в других своих актах, в частности, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» и др.

В Определении Конституционного суда РФ от 4 февраля 1999 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» также использовано понятие публичной власти, подчеркивающее общность органов государственной и муниципальной власти.

В Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О Конституционный суд РФ указал на то, что из конституционного положения (ст. 12), 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 всистему органов государственной власти, органы местного самоуправления вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправ-

ление задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне; при этом конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности правосубъектности муниципальных образований, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований Российской Федерации и субъектов РФ.

Муниципальная власть в том смысле, в каком ее определение уточнил Конституционный суд Российской Федерации, – это обобщенное понятие, которое характеризует осуществляемую на территории муниципального образования публичную власть с целью непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также решения иных, предусмотренных законом и уставом муниципального образования, вопросов, включая осуществление отдельных государственных полномочий.

Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Государственную власть отличает такой признак, как суверенность, тогда как муниципальная власть – подзаконна. Органы государственной власти определяют общие принципы организации местного самоуправления, т. е. условия осуществления муниципальной власти. Безусловно, все это означает, что муниципальная власть зависит от власти государственной, она получает ровно такую степень самостоятельности, какую определит для нее государственная власть¹.

Как отмечалось, еще в дореволюционный период многие российские ученые подчеркивали сходство основ осуществления государственной власти и местного самоуправления. Они полагали, что, рассматривая взаимоотношения местного самоуправления и государственного управления, нельзя базироваться на их полном противопоставлении друг другу, т. к. самоопределение населения по вопросам местного значения (муниципальная публичная власть) не выступает альтернативой государственной власти. Наоборот, именно развитое местное самоуправление является одним из признаков сильного государства и развитого гражданского общества.

¹ См.: Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28; Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования). М.: Юстицинформ, 2014. С. 178–183.

Так, А.В. Васильчиков полагал, что «отыскать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинность от земских, было бы напрасным трудом; они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, собраниями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, коронным чиновникам...»¹.

По мнению А.Д. Градовского, «местное самоуправление является... не только способом лучшего удовлетворения местных интересов, но и орудием практического применения начала народовластия в кругу дел, непосредственно касающихся народа и его ежедневной жизни». Он определял местное самоуправление как один из видов распределения власти: «Самоуправление – есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства»².

Б.Н. Чичерин рассматривал местное самоуправление как школу самодеятельности народа и практическое приготовление к представительному порядку³.

Принадлежность местного самоуправления к институтам народовластия теоретически обоснована также советскими и современными российскими учеными. Еще в 20-е годы прошлого века Л.А. Велихов отмечал, что при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти.

1. Различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью.

¹ *Васильчиков А.В.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб.: Тип. Э. Праца, 1871. Т. 3. С. 147.

² *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1883. С. 22–29.

³ См.: *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М.: Тип.т-ва И.Д. Сытина, 1866. С. 511.

2. Разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению.

3. Самостоятельные источники средств.

4. Территориально-ограниченный выборный принцип¹.

Процесс развития и укрепления власти местного самоуправления как отдельной формы осуществления публичной власти и как одной из основ конституционного строя Российской Федерации оказывает все возрастающее влияние на обеспечение эффективного решения вопросов местного значения, комплексного развития территорий муниципальных образований². С этим процессом тесно связан современный этап реформирования системы местного самоуправления, оптимизации его организационных начал, форм и способов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, общественными объединениями, различными структурами самоорганизации граждан по месту жительства.

Решение новых проблем, возникающих в связи с разграничением полномочий в сфере публичной власти, необходимостью расширения материально-финансовых основ функционирования муниципальных образований, обеспечения реализации конституционных принципов и полномочий местного самоуправления, требует переоценки некоторых прежних подходов и законодательных установлений для более полного раскрытия демократического потенциала и повышения эффективности реализации власти местного самоуправления.

Местное самоуправление – не только один из важнейших демократических способов организации и осуществления публичной власти. Это и право граждан самостоятельно управлять в рамках закона значительной частью общественных дел. Можно сказать, что местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, помогает совершенствованию гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно призвано способствовать развитию инициативы и самостоятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии.

¹ См.: *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Обнинск: Наука, 1995. С. 114.

² См.: *Лахтина Т. А.* Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16–20.

Муниципальная власть – это власть особого рода, она не является простым продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти.

К ним относятся:

- наличие системы публичных институтов;
- наличие аппарата, осуществляющего властные функции;
- непрерывность реализации во времени и универсальный характер;
- наличие законодательной основы деятельности, правовой характер;
- территориальная юрисдикция, т.е. распространение обязательности ее решений на любых субъектов, находящихся на соответствующей территории;
- возможность обращения для обеспечения своих действий и решений к государственному аппарату принуждения;
- экономическая основа, включающая возможность принудительных финансовых изъятий (местных налогов) и наличие централизованного фонда финансовых ресурсов (местного бюджета).

Объединяет местное самоуправление и государственную власть общая основа – власть народа, т. е. и государственная власть, и муниципальная власть – это формы публичной власти, власти народа. Как и государственная власть, муниципальная власть обеспечивает подчинение себе не только субъектов муниципально-правовых отношений, но и иных субъектов, находящихся на ее территории.

Вместе с тем муниципальная власть имеет и ряд признаков, отличающих ее от государственной власти. В их числе:

- отсутствие строгой иерархии и соподчиненности органов местного самоуправления различных муниципальных образований;
- негосударственная природа органов местного самоуправления, невхождение их в систему органов государственной власти;
- наличие установленного законом круга вопросов, относящихся к их ведению, но не относящихся к ведению государства, – вопросов местного значения;
- наличие собственной ресурсной базы (которую государство не вправе присваивать).

В зависимости от вида муниципального образования можно выделить следующие территориальные уровни муниципальной власти:

- а) муниципальная власть на уровне городского округа;
- б) муниципальная власть на уровне городского округа с внутригородским делением;
- в) муниципальная власть на уровне муниципального района;
- г) муниципальная власть на уровне поселения (городского, сельского);
- д) муниципальная власть на уровне внутригородского района;
- е) муниципальная власть на уровне внутригородского муниципального образования города федерального значения.

Муниципальная власть в Российской Федерации находится в стадии развития. Предстоит разработать целый комплекс правовых и организационных мер по созданию в стране подлинно демократических и жизнеспособных механизмов ее реализации. Муниципальная власть не должна отражать и защищать интересы лишь местных элит и полностью находиться под их влиянием. Она должна осуществляться исходя из интересов населения, быть тем уровнем власти, которая не только территориально, но и по своей сущности оказывается ближе всего к гражданам.

Конституционная характеристика местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения, дает не только правовую основу, но и определяет рамки местного уровня. В ст. 132 Конституции Российской Федерации прямо указывается, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Таким образом, решение вопросов местного значения органами местного самоуправления – это тоже есть проявление власти народа. Различные сферы местной жизни, местные дела как предметы ведения муниципальных образований выделяются, наряду с государственной властью федерального и регионального уровней, как еще один, самостоятельный уровень осуществления народом своей власти, поскольку непосредственное решение вопро-

сов местного значения в принципе не входит в компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А вот инструментарий прямой демократии как формы может быть использован преимущественно на локальной территории, в границах которой и осуществляется местное самоуправление.

Иногда высказываются суждения о том, что органы местного самоуправления – это органы сугубо местной власти. Такой вывод, в духе всего вышеизложенного, представляется не совсем точным. Если бы органы местного самоуправления решали только вопросы местного значения, то можно было бы говорить о них как об органах исключительно местной власти. Но поскольку Конституция Российской Федерации закрепляет в ст. 3 важнейшую конституционную функцию органов местного самоуправления – осуществление власти народа и наделяет их правом (ст. 132) осуществлять отдельные государственные полномочия, постольку считать их органами исключительно местной власти нельзя. Это означало бы существенное сужение конституционного статуса органов местного самоуправления, преуменьшение их значения в механизме реализации власти народа. Они одновременно и органы реализации власти народа Российской Федерации, и органы реализации муниципальной власти. В этом проявляется двойственный характер муниципальной власти, ее включенность в систему публичной власти в Российской Федерации¹.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что публичная муниципальная власть – это основанная на власти многонационального народа Российской Федерации власть неполитическая, самостоятельная, подзаконная, универсальная, осуществляемая населением муниципального образования непосредственно и (или) органами местного самоуправления в соответствии с установленной законом и уставом муниципального образования компетенцией по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий и с возможностью применения для обеспечения реализации своих предусмотренных законодательством мер принуждения и ответственности.

¹ См.: Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.

Исследование природы и сущности муниципальной власти предполагает также анализ принципов и функций ее организации и осуществления, определение критериев разграничения этих принципов и функций. К сожалению, в юридической литературе эти аспекты муниципальной власти пока не получили должного освещения. Отдельные авторы обосновывают критерии выделения тех или иных принципов, априори сразу относя их к общим принципам местного самоуправления, что затрудняет разграничение, классификацию принципов, выявление связей с приписываемой им сферой действия.

Общие принципы местного самоуправления призваны отразить объективные закономерности общественно-политического, социально-экономического развития местного самоуправления, проявляющиеся в его территориальном устройстве, механизме муниципальной власти, структуре органов местного самоуправления, используемых формах прямой демократии, материально-ресурсном и финансовом обеспечении, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и выраженные в виде определенных теоретических дефиниций и правовых положений. Общие принципы являются определяющими концептуальными положениями для всего сложного процесса становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

С учетом накопленных теоретико-правовых знаний об общих принципах организации местного самоуправления можно предпринять попытку выделения принципов, непосредственно относящихся к муниципальной публичной власти¹. При этом имеются достаточные основания для определения не только принципов, отражающих конституционно-правовую природу и сущность муниципальной власти, но и принципов осуществления муниципальной власти.

По нашему мнению, к числу принципов, отражающих *природу и сущность муниципальной власти*, можно отнести принципы:

- народовластия;
- самостоятельности муниципальной власти в пределах своих полномочий;

¹ См.: Рыков А.Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 18–20.

- универсальности и непрерывности реализации муниципальной власти;
- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- конституционно-правовой основы муниципальной власти;
- муниципальной власти как элемента системы публичной власти в Российской Федерации;
- использования механизма муниципальной власти в интересах населения муниципального образования;
- стабильности муниципальной власти;
- доступности и открытости муниципальной власти.

В числе принципов *осуществления муниципальной власти* можно выделить принципы:

- сочетания непосредственных и представительных форм осуществления муниципальной власти;
- легитимности, т. е. соблюдения установленных процедур осуществления муниципальной власти;
- многообразия организационных форм осуществления муниципальной власти;
- сочетания выборности и назначения при формировании органов муниципальной власти;
- подотчетности, подконтрольности и ответственности органов и должностных лиц муниципального образования перед населением;
- отражения пределов осуществления муниципальной власти в компетенции местного самоуправления;
- нормативно-правового оформления властных установлений (велений);
- государственной гарантированности осуществления муниципальной власти (возможности использования средств государственного принуждения для обеспечения реализации своих решений);
- законности;
- учета общественного мнения;
- использования методов убеждения и принуждения при осуществлении власти;
- осуществления муниципальной власти с учетом исторических и иных местных традиций.

Закрепление в Конституции РФ местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня осуществления публичной власти невхождением органов местного самоуправления в систему органов государственной власти повысило ответственность местного самоуправления за состояние дел на подведомственной территории, позволило сформировать многообразие его властных *функций* и расширить компетенцию муниципальных образований по реализации этих функций.

Самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванность органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. При этом на уровне местного самоуправления эти задачи и функции осуществляются формируемыми самим населением органами, юрисдикция которых распространяется исключительно на территорию муниципального образования, действующими в пределах полномочий, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, включая уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты, обязательными для исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационных форм и форм собственности, а также должностными лицами и гражданами.

Функции местного самоуправления можно представить в качестве социального отражения и практического преломления определенного организующе-регулирующего проявления муниципальной публичной власти, выражающейся в преимущественно правовом по форме воздействии на различные сферы местной жизни¹. Закрепленные правом муниципально-властные воздействия создают функциональную основу местного самоуправления, в которой заключено систематизированное и юридически выраженное содержание этого вида социального управления и которая является определяющим выражением сущности местного самоуправления.

Функции муниципальной власти тесно связаны с функциями местного самоуправления. Эта связь проявляется в том, что

¹ См. подробнее: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004.

отдельные функции являются общими как для местного самоуправления, так и для муниципальной власти, как, например, обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования. Некоторые функции, традиционно относящиеся к местному самоуправлению в целом, по своему содержанию в большей степени отвечают предназначению муниципальной власти, как, например, функции управления муниципальной собственностью и средствами местного бюджета; охраны общественного порядка; представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления.

Важнейшей функцией муниципальной власти, несомненно, является *социально-организующая функция*, призванная обеспечивать объединение населения муниципального образования в единый территориальный публичный коллектив, способный успешно решать вытекающие из действующего законодательства задачи местного самоуправления.

К числу основных функций муниципальной власти можно также отнести функции:

– *поддержания режима законности и правопорядка на территории муниципального образования;*

– *развития форм широкого вовлечения населения в осуществление местного самоуправления;*

– *определения стратегии развития муниципального образования и создания условий комфортного проживания населения муниципального образования.*

Представляется, что функций муниципальной власти не может быть много, во всяком случае, их классификация значительно уже, чем классификация функций местного самоуправления в целом. Вместе с тем выделение функций муниципальной власти как самостоятельного института организации местного самоуправления позволит привлечь большее внимание исследователей к уяснению и теоретическому обоснованию их социально-правовой природы, содержания, к выработке предложений по уточнению классификации функций муниципальной власти и их взаимодействию с функциями местного самоуправления.

2.2. Многофункциональный характер местного самоуправления как территориальной организации публичной власти

Органы местного самоуправления призваны осуществлять разнообразные функции. В общетеоретическом плане в советском и современном российском государствоведении проблема функций исследовалась в ряде монографических работ, рассматривалась в учебных и научно-практических изданиях¹. Анализ функций в этих трудах основывался на действовавших в советский период законодательных и иных нормативных актах, конституционных установлениях и на сложившейся практике работы местных Советов народных депутатов и местных органов государственного управления. В значительной части работ проблема функций рассматривалась лишь косвенно, постольку, поскольку это имело отношение к раскрытию содержания избранных авторами тем исследования. Весьма распространенным было понимание функций Советов как основных сторон их социально-исторического назначения, главных направлений деятельности по осуществлению принадлежащей народу государственной власти².

К числу основных функций, единых для всей системы Советов, относились: объединительная функция (объединение народа в государство, максимально полное представительство интересов всех граждан); обеспечение комплексного экономического и социального развития территории; руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; участие в решении общегосударственных задач; объединение и направле-

¹ См., напр.: Советское государственное право / Под ред. *Е.И. Козловой* и *В.С. Шевцова*. М., 1978. С. 408–422; *Лукьянов А.И.* Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978. С. 246, 311; *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Советское строительство. М., 1981. С. 55–70; *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 3–25; *Основин В.С.* Городской Совет – орган социального управления. М., 1983. С. 30–82; Советское строительство / Под ред. *А.А. Безуглова*. М., 1985. С. 49–56; *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 29–44; *Атаманчук Г.В.* Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 106–162.

² См.: Советское строительство / Под ред. *А.А. Безуглова*. М., 1985. С. 49.

ние деятельности нижестоящих органов; обеспечение законности и правопорядка. Г.В. Барабашев и К.Ф. Шеремет считали основными функциями Советов лишь объединительную функцию, функцию выражения интересов и воли народа и функцию осуществления руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством¹.

В общем анализе проблемы функций превалирует суждение о том, что не следует отождествлять функции с компетенцией и конкретными полномочиями органа. Функции всегда первичны по отношению к компетенции и отдельным полномочиям. Именно в соответствии с функциями устанавливается компетенция представительных и исполнительных органов². Правовым выражением функций является компетенция органов. Функции более стабильны по сравнению с компетенцией, так как в их основе лежит исторически обусловленная природа органов власти. Отражая сущность деятельности органов местного самоуправления, их функции определяют формы организации работы, раскрывают тот круг вопросов, которыми призваны заниматься органы местного самоуправления. Основное различие между функциями и компетенцией состоит в том, что компетенция выражает меру должного и возможного в деятельности этих органов, в то время как функция – это определенная часть реального, фактического содержания работы органов.

В.И. Фадеев под функциями местного самоуправления понимал основные направления муниципальной деятельности, обусловленные природой и сущностью местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление. На основе анализа действующего законодательства о местном самоуправлении он выделял следующие важнейшие функции местного самоуправления:

- обеспечение участия населения в решении местных дел;
- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования;

¹ См.: *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Советское строительство. М., 1981. С. 55. Здесь и далее не анализируется вопрос о том, как Советы на практике осуществляли те или иные функции.

² См.: *Ежукова О.А.* Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 56–59;

- обеспечение развития соответствующей территории;
- обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории;
- защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством¹.

В современных условиях анализ задач и функций органов местного самоуправления предполагает рассмотрение, по крайней мере, двух аспектов проблемы. Прежде всего, следует определить, насколько взаимосвязаны между собой задачи и функции государства и задачи и функции местного самоуправления. Конституционно-правовое закрепление принципа самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, невхождение органов муниципальных образований в систему органов государственной власти вовсе не означает, что государство может считать себя свободным от обязательств по гарантированию конституционного статуса местного самоуправления, обеспечению комплексного экономического и социального развития муниципальных образований, по укреплению финансово-экономической основы местного самоуправления, поддержанию необходимого уровня управляемости всеми процессами государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Также и органы местного самоуправления, действуя в пределах своих полномочий, не могут не участвовать и не учитывать в своей деятельности принятые федеральными и региональными органами государственной власти различные программы, затрагивающие интересы муниципальных образований.

Содержащиеся в Конституции РФ, действующем законодательстве о местном самоуправлении задачи и функции местного самоуправления носят обобщенный характер, касающийся всех муниципальных образований. Однако эти задачи и функции разнятся с учетом правового положения, особенностей осуществле-

¹ См.: Муниципальное право: учебник для бакалавров /отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. С. 59–61.

ния местного самоуправления, развитости производственной и иной инфраструктуры территории муниципальных образований и иных обстоятельств.

Необходимость комплексного исследования содержания местного самоуправления как важнейшей предпосылки познания его сущности и социальной роли, определения направлений и средств совершенствования детерминирует выработку определенного методологического подхода к раскрытию природы российского местного самоуправления, его элементов, внутренней структуры, взаимосвязи с органами государственной власти. С этой целью все более широкое применение получает функциональный метод, позволяющий акцентировать внимание на специфике содержания местного самоуправления, или системно-функциональный метод, показывающий, какие функции выполняет местное самоуправление и образующие его институты¹.

Функциональный подход помогает раскрыть характер, объем и структуру функций местного самоуправления как определенной подсистемы в механизме власти и таким образом обеспечить более глубокое познание функциональных параметров как в целом всей системы власти в российском государстве, так и ее отдельных элементов. Он, в частности, позволяет исследовать проблему соотношения и распределения среди функций органов местного самоуправления функций их системы как определенной социальной целостности. С помощью этого метода можно понять и всесторонне изучить взаимосвязь функций местного самоуправления с самоуправляющимися элементами (объектами самоуправления), особенности воплощения в их содержании объективных и субъективных компонентов².

Применение функционального метода способствует решению как теоретических, так и практических задач. Этот метод создает условия для анализа работы всех звеньев, подразделений и служб как по горизонтали, так и по вертикали, по край-

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 72–75; *Его же.* Сущность советского государственного управления. С. 106–124.

² См.: *Ковалева Т.К.* Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 61–64; *Пешин Н.Л.* Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 36–42.

ней мере, по трем составляющим: 1) степень целесообразности функций органов местного самоуправления с точки зрения потребностей муниципального образования; 2) самостоятельность функций органа (подразделения) местного самоуправления; 3) унификация показателей работы органа и сопоставимость их с показателями работы своей и смежной системы управления. Вместе с тем не следует преувеличивать, а тем более абсолютизировать возможности функционального подхода при исследовании социальных явлений. Хотя смысл и значение предметов раскрывается лишь в их связи с другими предметами и явлениями, а раскрытие связи, отношения, взаимозависимости – одна из первостепенных задач научного познания, функциональные проявления все же еще не сами свойства предметов и явлений, а только внешние проявления этих свойств в соответствующей системе отношений¹. Функциональный подход – лишь одно из звеньев единой цепи общих и частных методов научного исследования такого явления социальной жизни, как местное самоуправление.

Для более предметного и широкого раскрытия многообразных проявлений местного самоуправления, целесообразно, на наш взгляд, выделить две его важнейшие характеристики – функциональную и организационно-структурную – и попытаться отдельно проанализировать их специфику, взаимосвязь и взаимообусловленность². Это тем более необходимо, что во многих работах функциональные проявления местного самоуправления понимаются как реализация функций различных его органов, как нечто производное от его организационной структуры. Подобное толкование бесспорно позволяет выявить характер и объем самоуправленческой деятельности, а ее содержание способствует совершенствованию правовых аспектов местного самоуправления, но при этом вне поля зрения остаются вопросы генезиса функций системы в целом и отдельных органов местного самоуправления в частности, вопросы о взаимосвязи функций системы с потреб-

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С. 165 - 168; *Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 8–23; *Основиц В.С.* Городской Совет – орган социального управления. М., 1983. С. 30–34.

² Применительно к сфере государственного управления функционально-организационные проявления глубоко и всесторонне проанализированы Г.В. Атаманчуком (см.: *Атаманчук Г.В.* Сущность советского государственного управления. С. 106–161).

ностями муниципальных образований, о соотношении объективных и субъективных компонентов в содержании местного самоуправления и др. Вот почему формально-юридический подход к данным вопросам следует дополнять более глубоким анализом природы, сущности и социальной роли функций системы местного самоуправления¹. Задача состоит в том, чтобы полнее и шире выявить объективные компоненты содержания местного самоуправления и таким образом уменьшить субъективистские влияния на определение компетенции органов местного самоуправления и особенно на оценку их деятельности.

Всестороннее исследование содержания местного самоуправления, и прежде всего его объективных компонентов, необходимо и потому, что оно позволяет вскрыть и обосновать методологические основы для постоянного совершенствования его организационной структуры и для улучшения других его параметров. Функциональный анализ местного самоуправления поэтому самым тесным образом связан с системно-структурным подходом к его организационной структуре и составляет вместе с ним важный научный «инструментарий» исследования проблем российского местного самоуправления.

Понятие функций местного самоуправления является частным проявлением более широкого понятия функций социального управления. Последнее определяется в соответствии с общепринятым пониманием как отражение свойств какого-либо объекта в данной системе отношений². Понятие функций широко применяется при исследованиях биологических систем, в математике и технических науках. Функция в них часто рассматривается как реализующееся свойство, благодаря которому в той или иной степени формируется целое. Функцию можно определить и как такое отношение части к целому, при котором само существование или какой-либо вид проявления части обеспечивает существование или какую-либо форму проявления целого. Общенаучный смысл понятия функций предопределяет методологическое начало для формирования понятий функций социального управления

¹ См.: *Зенков В.Н., Сырых В.М.* Учет социально-правовых факторов как необходимое условие эффективного действия законодательства субъектов Российской Федерации // *Законы области как субъекта Российской Федерации* / под ред. *Ю.А. Тихомирова*. Воронеж, 1996. С. 59–68.

² См.: *Философский словарь*. М., 1980. С. 401.

и функций местного самоуправления. Вместе с тем одной логической последовательности здесь, видимо, недостаточно, ибо понятие «функции» имеет множество смысловых оттенков и выражает содержание различных отношений предметов и явлений.

Для придания научной четкости понятиям функций социального управления и, соответственно, функций местного самоуправления необходимы дополнительные критерии, с помощью которых их можно было бы вычленить и отграничить от других функций. При отсутствии таких критериев создаются значительные трудности в познании сущности функций местного самоуправления. Именно по этой причине среди ученых нет единства в понимании функций, их содержания, видов и тенденций развития¹.

В научной литературе существует довольно много определенных функций местных Советов², функций органов местного самоуправления современного периода реформирования местной власти³. Их обзор показывает, что чаще всего авторы правильно акцентируют внимание на том, что функции – это части (или участки) содержания деятельности местного самоуправления (органов местной власти). Причем указываются их разные характеристики, которые так или иначе дополняют или поглощают друг друга: одни авторы выделяют их объективную необходимость или обусловленность; другие – относительную самостоятельность или обособленность; третьи – общность и типичность; четвертые – специфичность и однородность; пятые – стабильность, повторяемость и универсальность; шестые – целенаправленность и зависимость от уровня муниципального образования, объема компетенции органов местного самоуправления; седьмые акцентируют внимание на тесной взаимосвязи функций местного самоуправления с функциями социального управления. В последнем случае, по мнению В.С. Основина, функции социального управления – это наиболее общие, типичные виды действий субъектов управ-

¹ См.: *Шайхразиев В.Г.* О понятии функций местного самоуправления // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7–14.

² См.: *Лукьянов А.И.* Указ. соч. С. 246–310; *Барабаишев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. С. 156–206; *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 10–24; Советское строительство / Под ред. *А.А. Безуголова*. М., 1985. С. 84–92.

³ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Указ. соч. С.112–123.

ления, характеризующие содержание управления как деятельность, направленную на установление согласованности и упорядоченности в поведении людей, решающих возникающие перед ними задачи¹.

Высказывается мнение о том, что функции можно охарактеризовать как потенциальную возможность или необходимость действовать определенным образом в определенных условиях². Коль скоро речь идет лишь о потенциальной возможности или необходимости, то вряд ли есть смысл называть просто наличие их самоуправлением как таковым, а, следовательно, искать в этой нематериальной области какие-либо функции. С учетом этого в литературе правильно, на наш взгляд, отмечалось, что функции есть единство должного (назначения) и сущего (фактической деятельности)³.

Приведенные здесь суждения свидетельствуют о многочисленных подходах к решению данной проблемы. Поэтому, прежде чем пытаться раскрыть сущность функций местного самоуправления, нам представляется целесообразным определить некоторые исходные методологические позиции. Во-первых, при исследовании их, видимо, следует исходить из большой сложности функциональных проявлений субъектов местного самоуправления и отказаться от попыток дать им однозначные определения. Во-вторых, основной методологической посылкой в понимании функций самоуправления должно быть, очевидно, содержание понятия местного самоуправления. В-третьих, при анализе проблемы функций самоуправления необходимо учитывать специфику взаимодействия субъектов и объектов самоуправления, взаимосвязь их структур, элементов и особенности формирующих их объективных и субъективных компонентов, генезис их содержания.

В этом смысле, на наш взгляд, *первой посылкой* в раскрытии сущности функций местного самоуправления может быть понимание самоуправления как постоянного, целенаправленного, не-

¹ См.: *Основин В.С.* Городской Совет – орган социального управления. М., 1983. С. 30–34.

² См.: *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979, С. 16–18.

³ См.: *Атаманчук Г.В.* Сущность советского государственного управления. С. 106–111.

посредственного воздействия населения (непосредственно и через систему выборных и иных органов) на общественные отношения и процессы в муниципальном образовании.

Второй существенной посылкой в исследовании данных вопросов является понимание субъекта местного самоуправления как сложного организационного образования. Ведь при решении вопросов местного значения взаимодействуют население, система разнообразных органов и должностных лиц местного самоуправления и только в их совокупном, суммарном воздействии отражается управляющее влияние на состояние дел в муниципальном образовании.

В диалектическом единстве указанные посылки позволяют рассматривать функции местного самоуправления в самом общем, абстрактном виде как наиболее характерные, специфические по содержанию управляющие воздействия населения, органов местного самоуправления на определенные виды общественных отношений и связей. Есть основания функции местного самоуправления разделить на *функции системы местного самоуправления в целом и функции отдельных органов и звеньев этой системы*. Такое разграничение во многом носит, конечно, условный характер, ибо между этими функциями имеется самая тесная взаимозависимость: функции системы проявляются не иначе как через функции ее органов. И все же разграничение принципиально важно, поскольку оно позволяет выявить различную природу, внутреннюю структуру и различное предназначение функций системы как определенной социальной целостности и функций ее органов и звеньев.

Функции системы местного самоуправления характеризуют способность субъектов местного самоуправления оказывать определенное воздействие на жизнедеятельность муниципальных образований, вызывать в них те или иные преобразования в соответствии с поставленной целью или программой развития общественных отношений и связей¹. В своей совокупности они показывают возможности и эффективность системы, выражают ту часть взаимодействия субъектов и объектов местного само-

¹ См.: Бирюков П.П. Целевые программы как элемент науки управления городским хозяйством // Государственное и муниципальное управление на рубеже веков. Сб. статей. М., 1998. С. 95–98.

управления, которая связана с проявлением социальной активности населения. Естественно, что содержание данных функций, их характер обусловлены спецификой муниципальных образований, основными свойствами элементов самоуправления и особенностями взаимодействия населения и органов местного самоуправления. Функции системы являются результатом и реализацией объективных закономерностей взаимодействия социально активного населения и органов местного самоуправления.

Эти функции, кроме того, отличаются определенной устойчивостью, стабильностью, поскольку в них воплощается постоянство, объективная обусловленность самоуправления. Функции системы олицетворяют взаимодействие сложных структур субъектов и объектов местного самоуправления, указывающее на степень проникновения указанных взаимосвязей. Вероятно, есть функции, которые насквозь пронизывают структуру местного самоуправления, а есть и такие, которые связывают лишь отдельные элементы и звенья. Изучение этой проблемы может выявить и другие важные характеристики функций системы местного самоуправления.

Функции системы закрепляются и реализуются через функции ее органов и звеньев. Здесь как бы происходит их распределение по иерархии структуры субъектов местного самоуправления. Этот переход в методологическом и практическом отношении весьма сложен и требует глубокого знания процессов взаимосвязи объективного и субъективного, тем более что структура функций органов и звеньев местного самоуправления значительно сложнее, чем структура функций системы как целостного образования. Первые призваны обеспечивать не только реализацию функций системы по отношению к другой системе или среде, но и функционирование самой системы. В связи с этим в системе выделяются определенные руководящие центры (элементы или звенья), которые осуществляют воздействие как на управляемые объекты, так и на нижестоящие органы и звенья, способствуя тем самым сохранению единства в функционировании всей системы и ее отдельных элементов. Представляется поэтому возможным разделить функции органов местного самоуправления в зависимости от их содержания, назначения и сферы применения (осуществления) на две группы.

1. Функции органов местного самоуправления, которые отражают и определяют собственно процесс воздействия субъектов местного самоуправления на процессы жизнедеятельности в муниципальном образовании. Эти функции самым непосредственным образом связаны с функциями системы местного самоуправления, служат их конкретизацией и практической реализацией. В них смысл и содержание местного самоуправления. Функции органов местного самоуправления этой группы представляют собой части функций системы, содержание которых зависит от особенностей вертикальной и горизонтальной организации структуры системы. Чем более сложная и многоступенчатая система органов местного самоуправления, тем более мелкими, более вертикально «урезанными» являются функции соответствующих органов, и наоборот. Такое же значение имеет и горизонтальное строение системы органов местного самоуправления.

В данной группе функций органов местного самоуправления можно обнаружить функции, которые присущи всей группе, и функции, различающиеся в зависимости от сферы деятельности органов местного самоуправления. Воздействие на экономические, социальные и духовные отношения осуществляется как однотипными функциями органов местного самоуправления, так и специфическими, определяемыми особенностями сфер деятельности органов.

2. Функции органов местного самоуправления, которые характеризуют процесс самоуправления внутри системы. Существование таких функций обусловлено особенностями внутреннего строения органов местного самоуправления, необходимостью управления его составными подсистемами и элементами. Эти функции не выходят за пределы системы. Их задача: сохранить состояние системы, обеспечить надлежащее функционирование каждого ее элемента и звена, привести всю систему в такое движение, при котором бы она эффективно воздействовала на развитие общественных отношений и связей в муниципальном образовании. Объем подобных функций у различных органов местного самоуправления неодинаков. Одни звенья системы местного самоуправления уделяют значительное внимание совершенствованию организационной структуры и функциональных характеристик. Другие органы системно воздействуют на общественные

отношения и связи, на решение вопросов местного значения. В целом же граница между ними довольно условна и подвижна. В зависимости от конкретных условий, задач, целей каждая из этих функций может выдвигаться на первый план. Проблема и состоит как раз в том, чтобы правильно определить для каждого органа местного самоуправления наиболее целесообразное, действительно объективно необходимое соотношение между функциями.

Обе группы функций органов местного самоуправления тесно взаимосвязаны, ибо они отражают и характеризуют различные стороны единой сущности местного самоуправления. Каждая группа функций является необходимой для существования другой, служит обязательной предпосылкой и условием ее реализации. Вместе с тем нельзя не заметить, что подобное вычленение функций имеет существенный практический смысл, позволяет ближе подойти к анализу их содержания и значимости, лучше исследовать конкретные направления их совершенствования.

Функции системы и функции органов местного самоуправления подразделяют также в зависимости от содержания, уровня и, соответственно, объема сфер проявления. Анализ мнений по данному вопросу позволяет прийти к выводу о том, что высказанные в литературе взгляды обнаруживают: а) в основном совпадающее выделение *трех групп функций – основных (общих), специализированных и вспомогательных*; б) существенные различия в определении содержания каждой из указанных групп функций; в) расхождения во взглядах при решении вопроса о том, какова природа специализированных функций. Выделение первой группы функций, называемых основными (общими), вполне оправданно. К ней обычно относят функции, которые отражают сущность местного самоуправления, они присущи всем муниципальным образованиям, всем органам местного самоуправления, характерны для всех звеньев местного самоуправления. К *основным функциям* чаще всего относят: 1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; 2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления; 3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; 4) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах; 5) охрана общественного

порядка; б) защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами¹.

Общие функции присущи органам местного самоуправления общей компетенции, которые в значительной степени проявляют себя как органы социального управления, органы публичной власти. К таким функциям можно отнести:

а) функцию организации, понимаемую как формирование и совершенствование структур, подсистем и звеньев местного самоуправления и как приведение в действие всего механизма местного самоуправления в рамках муниципального образования;

б) функцию комплексного и стратегического планирования, охватывающую выработку целей, средств и направлений развития территории муниципального образования, определение приоритетных и наиболее эффективных средств решения проблем обеспечения жизнедеятельности населения;

в) функцию осуществления муниципальной кадровой политики;

г) функцию регулирования, т.е. установления правил, норм и методов поведения и деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц, юридических и физических лиц на территории муниципального образования;

д) функцию координации – согласование деятельности различных участников муниципальных общественных отношений с целью обеспечения реализации задач местного самоуправления;

е) функцию контроля, позволяющую оценить результаты деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, эффективность решения вопросов местного значения в муниципальном образовании².

Наряду с основными функциями системы и функциями органов местного самоуправления выделяются такие функции, которые реализуются только в отдельных сферах, отраслях или участ-

¹ См.: Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. С. 60–61.

² См.: Давтян Д.В. Гражданский контроль в практике местного самоуправления. Экспертная оценка // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 23–27; Тихалева Е.Ю. Реализация контрольной функции представительных органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 26–29.

ках муниципальной деятельности. Это *специализированные или специальные функции*, отражающие особенности решения задач местного самоуправления в различных сферах общественной жизни, муниципального хозяйства, социально-культурной деятельности и др.¹ Если основные функции проявляются в любом процессе местного самоуправления, то рассматриваемые функции более локальны. Их содержание отражает не общие закономерности местного самоуправления, а специфику взаимодействия конкретных участников муниципальных отношений. В силу многообразия отражаемых функциональных проявлений местного самоуправления эта группа самая большая.

Множественность специализированных функций, разнообразие их содержания, объема, форм проявления создают трудности в проведении их систематизации. Представляется, что в настоящее время еще не сложились условия для формирования полного набора специализированных функций, поскольку еще не хватает соответствующего эмпирического материала, конкретных научных разработок содержания специализированных функций в различных сферах местного самоуправления.

К *вспомогательным функциям* традиционно в юридической литературе² относят функции по выполнению действий, связанных с созданием таких организационных, материально-финансовых, технических условий, которые способствуют нормальному осуществлению основных и специализированных функций. Указанные суждения, несмотря на то, что они рассматривают несколько различные аспекты социального управления, основываются фактически на одной посылке – выделении тех направлений деятельности, которые связаны с подготовкой и осуществлением управленческого воздействия в рамках компетенции местного самоуправления.

В целом в развитии функций местного самоуправления в современных условиях можно выделить следующие общие тенденции:

а) реформирование институтов местного самоуправления в нашей стране содействует повышению эффективности их деятельности, большему учету интересов населения и в рамках дей-

¹ См. подробнее: Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. *В.И. Шкатулла*. М.: Юстициформ, 2011.

² См.: *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. С. 84–88; *Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 139–180.

ствующего законодательства влечет уточнение полномочий отдельных видов муниципальных территорий;

б) развитие рыночных отношений детерминирует вовлеченность органов местного самоуправления в гражданско-правовые отношения в качестве их равноправного участника, что вызывает соответствующее расширение их функций;

в) расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связанных с уточнением перечней вопросов местного значения муниципальных образований;

г) усиление координирующих и контрольных функций органов местного самоуправления на своей территории в реализации задач стратегического планирования и комплексного развития территории муниципального образования;

д) повышение ответственности органов местного самоуправления за разработку и реализацию мер по укреплению материально-финансовой основы развития муниципального образования, изысканию дополнительных источников и ресурсов наполнения местных бюджетов;

е) расширение законодательно регламентированного участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий на основе использования, как правило, выделяемых органами государственной власти ресурсов;

ж) усиление роли и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в обеспечении межнационального и межконфессионального согласия, законности и правопорядка, охраны прав и свобод граждан на территории муниципального образования.

Основанное на принципах демократии и децентрализации власти, обладая самостоятельностью в решении вопросов местного значения, местное самоуправление призвано способствовать оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, наиболее эффективной реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц. Природа функций местного самоуправления обусловлена целями и задачами развития институтов муниципальной демократии, обеспечения связи выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, их подконтрольности населению. Для участия в управлении местными делами существен-

ное значение имеет информированность граждан о работе органов местного самоуправления, о состоянии муниципального хозяйства. Поэтому последовательная реализация принципа гласности в муниципальной деятельности служит важным условием реализации функций местного самоуправления, обеспечения активного участия населения в решении вопросов местного значения.

Функции местного самоуправления одновременно являются социальным отражением и практическим преломлением определенного организующе-регулирующего проявления муниципальной публичной власти, выражающейся в преимущественно правовом по форме воздействии на те или иные сферы местной жизни. Закрепленные правом муниципально-властные воздействия создают функциональную основу местного самоуправления, в которой заключено систематизированное и юридически оформленное содержание этого вида социального управления и которая является определяющим выражением сущности местного самоуправления.

Поэтому вполне правомерно выделение в общем объеме функций местного самоуправления также функций муниципальной власти. Ряд функций, как например, функция обеспечения комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования является составной частью функций местного самоуправления и функций муниципальной власти. Некоторые привычные функции местного самоуправления в большей степени отражают его именно муниципально-властную природу: функции управления муниципальной собственностью и средствами местного бюджета; охраны общественного порядка; представительства и защиты интересов и прав местного самоуправления. К числу важнейших функций муниципальной власти можно отнести социально-организующую функцию, обеспечивающую объединение населения муниципального образования в единый территориальный публичный коллектив. Вполне допустимо отнесение к их числу и функций поддержания режима законности и правопорядка на территории муниципального образования; развития форм широкого вовлечения населения в осуществление местного самоуправления; определения стратегии и условий развития муниципального образования.

2.3. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирувания

Компетенция (лат. *competentia*, от *competo* – добиваюсь, соответствую, подхожу; ведение, способность, принадлежность по праву) – совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, органа общественной организации или общественной самодеятельности граждан¹. Этот термин имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведают что-то») и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то»). В связи с этим говорят о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции органов и должностных лиц. И хотя этимология не может рассматриваться в качестве универсального метода определения понятий, привычка использовать герменевтику в качестве стартовой площадки научного исследования стала едва ли не расхожим штампом в современной российской юриспруденции. Однако это не случайно, поскольку юридическая лингвистика не может развиваться «из головы», не сообразуясь с реалиями того явления, обозначению которого служат ее структурные элементы.

Вопросы, касающиеся сущности, содержания, форм, способов установления и реализации компетенции органов государственного управления и органов местного самоуправления постоянно привлекали внимание ученых в различные исторические периоды жизни нашего государства². Еще Л.А. Велихов

¹ См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 436.

² См., например: *Благов Ю.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 69–71; *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006; *Васильев В.И.* Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации. Воронеж, 1996; *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928; *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция

подчеркивал, что термин «муниципальная компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее входят все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг деятельности последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведения, разрешенного представителям городского населения свободно и факультативно, причем как специально предоставленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности. По его мнению, объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления обычно определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом, если законы почему-либо формально не предусматривают те или иные отрасли городского хозяйства; 3) инициативой муниципальных органов, поскольку в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения городскому управлению заниматься каким-либо кругом дел, а эти дела по новизне своей не предусмотрены и местной традицией¹.

Проблема компетенции в целом выходит за рамки конкретных вопросов в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. В компетенции местных органов интегрируются многие сложные и важные проблемы российской государственности, в частности, реальное соотношение полномочий центра и мест в нашем государстве, объем децентрализованных функций государственного руководства. Правовая регламентация компетенции теснейшим образом связана с задачей повышения эффективности государственного управления на местах, поскольку для успешного осуществления местным самоуправлением своих функций особое значение имеет четкость закрепления прав и обязанностей. Кроме того, подроб-

местных Советов. М., 1986; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972; *Овчинников И.И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования). М.: Юстицинформ, 2014; *Сидорова М.Е.* Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43–45; *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2005; *Шеремет К.Ф.* Проблемы компетенции местных органов государственной власти в СССР. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1969.

¹ См. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.–Л., 1928. С. 138.

ная регламентация правом полномочий органов местного самоуправления способствует повышению самостоятельности и эффективности их деятельности.

Наконец, компетенция имеет и особое социально-политическое значение. Поскольку речь идет об объеме решаемых органами местного самоуправления задач, то тем самым границы компетенции этих органов определяют в некоторой степени и уровень эффективности общественной деятельности тех миллионов граждан, которые повседневно привлекаются к их работе. Таким образом, компетенция местного самоуправления концентрирует в себе не только вопросы местного значения, но и общие проблемы развития государственности.

В литературе высказан ряд суждений по вопросу установления объема компетенции местного самоуправления. В частности, одни авторы исходят из позиции формирования компетенции местного самоуправления естественным образом, в соответствии с тем кругом задач, которые повседневно решают муниципальные образования. Другие считают, что местное самоуправление наделяется компетенцией лишь на основе соответствующего решения органов государственной власти. Важно подчеркнуть при этом, что и в том, и в другом случае нередко выделяется некий обобщенный перечень направлений деятельности, который присущ всем органам местного самоуправления независимо от их уровня, вида, сложившихся организационных форм. Можно согласиться с выводом о том, что в большинстве случаев объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством, обычным правом (сложившейся традицией) и инициативой органов местного самоуправления. Вместе с тем нельзя не отметить и такое обстоятельство, несомненно влияющее на реальность объема компетенции, как обеспеченность компетенции необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами.

Основа современного подхода в определении объема компетенции местного самоуправления в целом и органов местного самоуправления, в частности, как раз и состоит в достаточности имеющихся в муниципальном образовании ресурсов для обеспечения выполнения возлагаемых на них задач. В условиях общегосударственной собственности советского периода та-

кой подход был невозможен, поскольку никогда не выделялся, например, такой самостоятельный вид собственности, как собственность местных Советов. Теперь Европейская хартия местного самоуправления прямо закрепляет положение о том, что экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным конституцией или законом полномочиям, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций», и что «финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов»¹.

Признание и гарантированность государством местного самоуправления, закрепление им основных полномочий органов местного самоуправления в конституции или законе предполагают определенные обязательства со стороны государства по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок реализации компетенции местного самоуправления. К числу таких условий и относится достаточная обеспеченность реализации компетенции органов местного самоуправления необходимыми собственными и привлеченными в соответствии с законом дополнительными ресурсами.

Достижение устойчивых темпов экономического роста нашей страны, решение задач модернизации промышленного производства, оказание адресной социальной поддержки различных слоев и групп населения, отдельных граждан не может быть обеспечено без активного вовлечения в эту деятельность институтов местного самоуправления. Такое участие предполагает, в рамках дальнейшего разграничения предметов ведения и управленческих функций между уровнями публичной власти, предоставление органам местного самоуправления более широких публично-властных полномочий в различных сферах общественной жизни и материально-финансовых гарантий их реализации. Важно най-

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

ти баланс между объемами полномочий и объемами ресурсов муниципальных образований¹.

Очевидно, что в ходе проводимого реформирования местного самоуправления были допущены просчеты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Сложившаяся система законодательства также пока не в полной мере обеспечивает четкого разграничения прав и обязанностей, финансовых ресурсов и ответственности между уровнями публичной власти.

Концептуально Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ сориентирован на закрепление двух основных типов полномочий органов местного самоуправления: собственных полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в установленном законом порядке. Для обеспечения собственных полномочий в нем предусматриваются соответствующие материальные (муниципальное имущество) и финансовые (местный бюджет) ресурсы, а для реализации отдельных государственных полномочий – субвенции, обязательно выделяемые из бюджетов вышестоящего уровня. Закон впервые разграничил вопросы местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов и установил, что отдельные государственные полномочия осуществляются, как правило, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Все это позволяло рассчитывать на дальнейшее углубление и совершенствование процесса децентрализации управления, оптимизацию взаимодействия между органами публичной власти различных уровней.

Однако, начиная с 2004 года, то есть фактически сразу после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, в него постоянно (по нескольку раз в год) стали вноситься изменения и дополнения, которые существенно (более чем на треть от первоначального объема)

¹ См.: Карасев А.Т., Елькина А.В. Компетенция органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С.25–28.

расширили базовые перечни вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов, закрепляемых статьями 14, 15 и 16 данного закона. В частности, перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений увеличился с 22 до 39, муниципальных районов с 20 до 35, городских округов с 27 до 42 позиций.

Расширение предметов ведения муниципальных образований путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ не противоречит концепции данного закона. Более того, в ст. 18 Закона устанавливается, что закрепленные в нем перечни вопросов местного значения муниципальных образований не могут быть изменены иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон. Объективно оценивая процесс неуклонного развития компетенционных возможностей муниципальных образований, следует признать, что он является важным фактором возрастания роли и значения местных органов власти в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на соответствующей территории, их авторитета среди населения, повышения общественной активности и заинтересованности населения в делах местного самоуправления. Понятно, поэтому, позиция законодателя держать этот процесс под контролем Федерального закона № 131-ФЗ как базового Закона в области местного самоуправления.

Между тем в механизме правового регулирования компетенции муниципальных образований постепенно стал проявляться новый подход: за органами местного самоуправления все чаще стали закрепляться новые полномочия и иными федеральными законами. Для этого имелись достаточные основания. Вполне естественно, что с развитием отраслевого законодательства формируются новые либо упорядочиваются действующие общественные отношения в определенных отраслях и сферах деятельности, которые имеют место и в муниципальных образованиях. Возникает необходимость закрепления за муниципальными образованиями новых вопросов местного значения, предоставления соответствующих полномочий органам местного самоуправления по решению этих вопросов.

Для подобных случаев был определен принцип закрепления за органами местного самоуправления новых полномочий,

предусматривающие обязательное отражение этих новелл в Федеральном законе №131-ФЗ на основе требований статьи 18, через внесение соответствующих изменений и дополнений в перечни вопросов местного значения, закрепленные в статьях 14, 15 и 16, 16.2 (за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2), а также в статье, устанавливающие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Кроме этого, новые полномочия могут передаваться органам местного самоуправления в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями (такой порядок установлен ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Реализовать этот, казалось бы, простой алгоритм действий в полной мере не удалось. Законодательная практика минувших лет подтверждает, что федеральный законодатель не склонен строго следовать им же самим установленным принципам и в ряде отраслевых законов требования указанной статьи 18 не были соблюдены. Закрепляемые за органами местного самоуправления полномочия по решению на местном уровне вопросов, относящихся к отдельным отраслям и сферам деятельности, не всегда находят свое отражение в положениях Федерального закона № 131-ФЗ, очень часто вообще оказываются за пределами перечней вопросов местного значения, предусмотренных статьями 14–16, 16.2 данного Федерального закона, и в то же время они не были признаны отдельными государственными полномочиями, поскольку в этом случае органы государственной власти должны были передать органам местного самоуправления и соответствующие материальные и финансовые ресурсы.

К числу установленных таким образом новых полномочий органов местного самоуправления, в частности, можно отнести:

- регистрацию трудовых договоров, заключаемых работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (ст. 303 Трудового кодекса РФ);
- выдачу разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 ст. 13 Семейного кодекса РФ);
- регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета (ст. 4 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской

Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»);

– прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (ст. 58 Налогового кодекса РФ);

– осуществление некоторых полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю (п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

– участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 16, 17, 19, 61 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

– приостановление работ, связанных с использованием недр, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 5 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

– установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме, не принявших решения о выборе способа управления многоквартирным домом (статьи 156 и 158 Жилищного кодекса РФ);

– проведение конкурса по выбору управляющей компании, создание органами местного самоуправления условий для управления многоквартирными домами, включая организацию контроля деятельности управляющих компаний (ч. 4 ст. 161, ст. 165 Жилищного кодекса РФ);

– перевод жилых помещений в нежилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (ст. 14 Жилищного кодекса РФ);

– формирование земельных участков под многоквартирными домами (ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

– разработку и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов (п. 8 ч. 1, п. 9 ч. 3 ст. 8 Градостроительного кодекса РФ) и др.

Имеются случаи принятия не только законов, но и подзаконных актов, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления, в частности, ведение похозяйственных книг (приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 11 октября 2010 г. № 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов»).

Отсутствие единого подхода в законодательном регулировании компетенции муниципальных образований приводит к разбалансировке и других составляющих местного самоуправления и, прежде всего, местных финансов. Дело в том, что отраслевые законодательные акты, устанавливающие дополнительные полномочия органов местного самоуправления, не предусматривают, как правило, источники финансирования данных полномочий. Поэтому органы местного самоуправления вынуждены изыскивать дополнительные возможности для реализации своих новых полномочий, что часто приводит к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов, поскольку необходимого перераспределения налоговых и иных доходных источников для укрепления местных бюджетов в последние годы не было.

Европейская хартия местного самоуправления не случайно уделяет особое внимание принципам финансового обеспечения местного самоуправления, подчеркивая, что органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. Европейская хартия устанавливает, что финансовые системы, на которых основываются ресурсы местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальными изменениями издержек, возникающих при осу-

ществлении полномочий органами местного самоуправления. Поэтому необходимость оптимизации соотношения полномочий органов муниципальных образований и имеющейся в их распоряжении финансово-экономической базы выдвигается в качестве первоочередной задачи, решаемой в процессе муниципальной реформы.

В связи с этим в Российской Федерации как никогда актуальна разработка системы показателей определения уровня достаточности финансового обеспечения задач, решаемых муниципальными образованиями. Сейчас отсутствует четкая и понятная методика оценки стоимости расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения. Такие показатели необходимы не только для расчета объема финансирования текущих расходов, в соответствии с реальными потребностями муниципальных образований, но и для создания достаточных заделов для финансирования инновационных и инвестиционных программ развития муниципальных территорий.

Между тем опыт разработки подобных методик уже имеется применительно к материально-финансовому обеспечению осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 6 ст. 19) впервые в практике правового регулирования местного самоуправления установил, что федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления такими полномочиями, должны содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты, а также перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность необходимых материальных средств или порядок определения данного перечня.

Важно подчеркнуть, что отношения, связанные с обеспечением реализации отдельных государственных полномочий, выйдут, таким образом, на новый, более справедливый уровень, поскольку в предшествующий период объем выделяемых ресурсов

органы государственной власти ничем не мотивировали и не обязаны были это делать. В действующей редакции Федерального закона №131-ФЗ тоже не все аспекты удалось учесть. В частности, при расчете объемов субвенций для осуществления передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий обязательно следует предусматривать и административные расходы, которые при этом вынуждены нести органы местного самоуправления: содержание помещений, коммунальные расходы, заработная плата персонала, использование оргтехники и др.

Представляется оправданным, чтобы подобный подход применялся и при определении объема материально-финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения реализации собственных полномочий органов местного самоуправления. При наличии обоснованных нормативов финансового обеспечения каждого из закрепленных за муниципальным образованием вопросов местного значения и соответствующим наполнением реальными доходными источниками местных бюджетов можно повысить ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию этих вопросов, обеспечить рассчитанное на длительную перспективу планомерное развитие территории муниципального образования. Важно при этом учесть, чтобы за местными бюджетами закреплялись такие источники налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых на своей территории могли бы влиять и органы местного самоуправления. Например, в местный бюджет целесообразно направлять налоги, уплачиваемые предприятиями малого и среднего бизнеса. Это повысит заинтересованность органов местного самоуправления в развитии на территории муниципального образования промышленного производства, местной экономики, малого и среднего бизнеса. Еще в 2012 г. было подсчитано, что передача местным бюджетам налоговой ставки (2%) налога на прибыль организаций позволит увеличить доходы местных бюджетов более чем на 240 млрд. рублей¹.

¹ См.: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти» 26 апреля 2012 г. С. 6 // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>

Если проанализировать содержание новых вопросов местного значения, закрепляемых федеральным законодательством за муниципальными образованиями в последние годы, то можно отметить, что расширение установленных перечней вопросов местного значения нередко происходит за счет одинаковых или однотипных по своему содержанию вопросов, что затрудняет определение границ ответственности различных муниципальных образований в соответствующей сфере (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др.). Более того, остается законодательно неопределенной также ответственность и субъектов Российской Федерации, осуществляющих те же самые полномочия.

Не удалось пока в полной мере преодолеть проблему дублирования полномочий органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов¹. Так, к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесены: обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация электро-, тепло- и газоснабжения; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения; организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов и др. В процессе совершенствования правового регулирования компетенции местного самоуправления целесообразно конкретизировать вопросы местного значения в зависимости от типа муниципальных образований. Такой подход позволит органам местного самоуправления нести ответственность за вопросы, которые ими на данном этапе могут быть решены наиболее эффективно.

¹ См.: Сидорова М.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 31–36.

Закрепление законом полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения муниципальных образований не носит характер жесткого установления¹. В частности, недостаточное обеспечение этих полномочий финансовыми, трудовыми и др. ресурсами вынуждает органы местного самоуправления поселений передавать отдельные полномочия органам местного самоуправления муниципальных районов. Практика заключения соответствующих соглашений об этом получила широкое распространение, поскольку лишь немногие поселения в состоянии самостоятельно решать отнесенные к их ведению вопросы местного значения. Чаще всего органы местного самоуправления поселений передают полномочия по формированию и исполнению своих бюджетов; организации библиотечного обслуживания населения; созданию условий для организации досуга; обеспечению условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта; утверждению генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки; созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб; осуществлению мероприятий по мобилизационной подготовке; организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Межмуниципальные соглашения о передаче полномочий должны отвечать определенным требованиям. Они должны заключаться на определенный срок; содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения, в том числе досрочного, своего действия; порядок предоставления межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района, необходимых для осуществления передаваемых полномочий; предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. При этом важно иметь в виду, что передаваться могут лишь отдельные полномочия, но не вопросы местного значения в целом. На практике нередки случаи, когда соглашениями передаются вопросы организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного ха-

¹ См.: Винник Н.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С.23–25.

рактера, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Поэтому целесообразно было бы предусмотреть в законе перечень полномочий поселений, которые не могут быть переданы муниципальным районам в порядке заключения соглашений.

В свою очередь органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет соответствующих межбюджетных трансфертов.

Отсутствие должной дифференциации законодательных установлений о предметах ведения муниципальных образований различных уровней приводит к тому, что за всеми муниципальными образованиями закрепляются такие вопросы местного значения, которые не могут быть осуществлены из-за отсутствия соответствующих объектов на их территориях (например, осуществление муниципального лесного контроля и др.) либо материально-финансовых ресурсов. Так, к ведению поселений отнесены: обеспечение жилыми помещениями проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения и др. Много ли в стране найдется поселений, в которых налажено мощное строительство муниципального жилищного фонда или которые могут создавать на своей территории аварийно-спасательные формирования, создавать курорты, пусть даже и местного значения?

В последние годы расширение перечня вопросов местного значения происходит без должного учета природы муниципального уровня власти¹. В ряде случаев это вопросы, эффективность решения которых, например поселениями, весьма проблематич-

¹ См.: Ежукова О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.

на, так как в первую очередь для своей реализации эти вопросы требуют объединения усилий не только органов местного самоуправления, но и федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это касается, в частности, таких вопросов местного значения: профилактики терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; мобилизационной подготовки; деятельности аварийно-спасательных служб и формирований; территориальной обороны и гражданской обороны; предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Собственных полномочий и возможностей органов местного самоуправления явно не достаточно для самостоятельного решения этих вопросов¹.

Негативный эффект от возложения на муниципальные образования не свойственных им подобных функций без должного обеспечения и конкретизации полномочий состоит в том, что у населения может возникнуть, например, иллюзия своей защищенности в критических ситуациях, неоправданная уверенность в способности решения этих вопросов органами и должностными лицами данного муниципального образования, принятии ими необходимых и профессионально оправданных мер профилактики и недопущения опасных ситуаций либо успешных действиях при их наступлении. В итоге это может привести к недопустимым рискам снижения уровня безопасности населения.

В современный период заметна тенденция значительного увеличения количества передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Анализ муниципальной статистики² за последние несколько лет позволяет сделать вывод о том, что в целом объем делегированных полномочий зачастую достигает, а нередко и превышает 50 процентов объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Федеральных полномочий ор-

¹ См.: *Заболотских Е.М.* Вопросы местного значения в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 56–59.

² Минюст РФ: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 – начало 2017 г.) // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya/>

ганам местного самоуправления передано сравнительно немного: составление списков кандидатов в присяжные заседатели, первичный воинский учет при отсутствии в данной местности воинских комиссариатов и некоторые другие.

Процесс передачи на места отдельных государственных полномочий активно стал развиваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации еще в начале 2000-х годов, после принятия Федерального закона № 131-ФЗ. Например, с 2006 по 2009 гг. количество переданных полномочий в Республике Бурятия увеличилось в 18 раз, в Ульяновской области – в 9 раз, в Воронежской области – в 5 раз. Более 15 полномочий передано 4 субъектами Российской Федерации в 2009 г. и 6 субъектами – в 2010 г. В Забайкальском крае и Ярославской области за этот же период количество ежегодно передаваемых полномочий превышало 15. В 2010 г. 36 субъектов Российской Федерации увеличили количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень, по сравнению с 2009 г. В частности, в Вологодской области за этот период количество переданных полномочий увеличилось с 8 до 26, в Республике Дагестан – с 9 до 18, в Карачаево-Черкесской Республике – с 4 до 10, в Магаданской области – с 7 до 24. До недавнего времени в городе Москве объем собственных полномочий органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по вопросам местного значения был столь незначительным, что основу их деятельности составляла именно реализация переданных городом отдельных государственных полномочий.

Следует отметить, что при передаче отдельных федеральных полномочий субъектам Российской Федерации законодатель не исключает возможность их дальнейшей передачи на местный уровень, что предусматривается, например, Федеральными законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «Об актах гражданского состояния» и некоторыми другими. Все это свидетельствует об отсутствии четких критериев для определения полномочий, которые могут быть переданы на муниципальный уровень, и отсутствии законодательных ограничений на передачу всех или большинства полномочий в определенной сфере.

Есть ряд обстоятельств, позволяющих негативно оценить тенденцию расширения перечня отдельных государственных

полномочий, передаваемых на уровень местного самоуправления. Прежде всего, вместо продуманного разграничения полномочий между уровнями публичной власти, как это вытекает из принципов федерализма и самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции Российской Федерации) расширяется сфера административного соподчинения при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Ведь эти полномочия передаются без согласия или согласования с органами местного самоуправления осуществлять такую дополнительную (сверх решения вопросов местного значения) нагрузку. Более того, на них распространяется жесткий государственный контроль.

Нередко осуществление органами местного самоуправления значительного числа отдельных государственных полномочий сужает их возможности полноценно решать вопросы местного значения. Несмотря на то, что переданные полномочия в соответствии с законом должны подкрепляться субвенциями из вышестоящих бюджетов, не всегда размер этих субвенций оказывается достаточным. Начиная с 1995 г., когда возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления была предусмотрена Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 4 и 5), конфликты по поводу недофинансирования переданных полномочий и отказа органов местного самоуправления осуществлять эти полномочия в части, не обеспеченной необходимыми ресурсами, приобрели затяжной характер. Появилась даже своя терминология в этой сфере – необеспеченные федеральные (региональные) мандаты.

Эту проблему пока не удалось решить и в современный период, в связи с чем в Федеральном законе №131-ФЗ (ст. 20) оговорено, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление указанных полномочий в пределах выделенных им на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, а в случае признания в судебном порядке несоответствия федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдель-

ными государственными полномочиями, требованиям статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ, органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения указанных полномочий.

Современное законодательство о местном самоуправлении выделяет ряд вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения и в то же время не переданы органам местного самоуправления в установленном порядке в качестве отдельных государственных полномочий. Это так называемые добровольно принимаемые на себя полномочия. Права органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов на их решение закреплены соответственно в статьях 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона №131-ФЗ. Органы местного самоуправления вправе решать вопросы, закрепленные в указанных статьях, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке (в соответствии со статьями 19-21 Федерального закона №131-ФЗ), если такое участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Учитывая, что в большинстве муниципальных образований имеются серьезные проблемы с финансовым обеспечением осуществления собственных полномочий по решению вопросов местного значения, изыскать дополнительные средства для того, чтобы воспользоваться своими правами на решение вопросов хоть и значимых для населения, но прямо не отнесенных к вопросам местного значения, способны далеко не все органы местного самоуправления.

Представляется вполне оправданным передать осуществление указанных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации или на муниципальный уровень, но только в качестве отдельных государственных полномочий с одновременным выделением для их реализации соответствующих материальных и финансовых ресурсов. Нельзя согласиться с положением, ког-

да какая-то часть важных для удовлетворения разнообразных потребностей населения вопросов «зависает» между органами публичной власти разных уровней, не наделенных прямыми обязанностями по решению этих вопросов.

Компетенция местного самоуправления не является универсальным институтом, функционирование которого всегда соответствует требованиям объективных процессов, происходящих на муниципальном уровне. В ряде случаев уточнение отдельных законодательных установлений компетенционного характера оказалось вполне оправданным, как это имело место в отношении разграничения вопросов местного значения городских и сельских поселений, городских округов и внутригородских районов. Однако может быть поставлен под сомнение объективный характер, например, предоставленных федеральным законом региональным органам государственной власти новых, существенно расширенных возможностей действовать при разграничении полномочий между ними и органами местного самоуправления преимущественно в интересах органов государственной власти¹.

Так, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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» были существенно расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. В частности, устанавливалось, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации на срок, не менее срока полномочий законодательного

1 См.: *Благов Ю.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С.69–71; *Пешин Н.Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С.62–68; *Соловьев С.Г.* Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16–21.

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Примечательно, что данная редакция закона оставляла решение вопроса о том, какие полномочия перераспределять, в каком объеме, на какой срок, только на усмотрение самих органов государственной власти субъектов Российской Федерации (отметим, что лишь через два года Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 494-ФЗ было внесено уточнение, что такое перераспределение полномочий может осуществляться в случаях, установленных федеральными законами). Стремление органов государственной власти к перераспределению полномочий органов местного самоуправления не встречало противодействия, так как ни согласия органов местного самоуправления на такое перераспределение, а фактически изъятие у них зачастую весьма значимых в финансовом отношении полномочий, ни учета мнения населения муниципальных образований не требовалось. Например, Законом Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»¹ из ведения городских поселений были изъяты 19 полномочий, муниципальных районов – 23 полномочия, городских округов – 21 полномочие, и у сельских поселений – 7 полномочий. На практике стали перераспределяться полномочия, касающиеся землепользования и застройки; выдачи разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию; развития застроенных территорий в муниципальных образованиях; распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена; выдачи разрешений на право организации розничных рынков на территории городского округа и муниципального района; территориального планирования; культуры и спорта; энерго-, тепло- и водоснабжения. В частности, указанным Законом Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014 ОЗ (ст. 2) устанавливалось, что полномочия органов местного самоуправления по утверждению правил благоустройства территории, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и зе-

¹ Интернет-портал Правительства Московской области: www.mosreg.ru. 30.07.2014.

мельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству (включая освещение улиц, уборку и озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм) и периодичность их выполнения; установлению порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий теперь осуществляются органами государственной власти Московской области в соответствии с законом Московской области.

После принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации резко активизировали свое законотворчество по перераспределению полномочий. Если в 2015 г. такие законы были приняты в 28 субъектах Российской Федерации, то к началу 2016 г. – уже в 39 субъектах. Перераспределение полномочий могло охватывать все муниципальные образования субъекта Российской Федерации, отдельные муниципальные образования, отдельные виды муниципальных образований, группы муниципальных образований¹.

Федеральный закон № 136-ФЗ установил, что не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Однако предусмотренный Федеральным законом № 136-ФЗ достаточно узкий круг ограничений не коснулся широкого спектра других полномочий местного самоуправления, к перераспределению которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации проявили большой интерес. В результате через несколько месяцев по-

¹ См. подробнее: *Шугрина Е.С.* Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах. Колл. монография / под ред. *А.А. Ларичева*. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 219–221.

ложение было исправлено. 29 декабря 2014 г. был принят Федеральный закон № 485-ФЗ, который установил, что порядок перераспределения полномочий, предусмотренный в части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ распространяется также на Жилищный и Гражданский кодексы, Федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «О рекламе», «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении»¹.

Очевидно, что складывающийся механизм правового регулирования перераспределения полномочий между органами публичной власти регионального и муниципального уровней не способствует развитию самостоятельности местного самоуправления, укреплению его компетенционной базы. В юридической литературе законодательные новеллы 2014 г. были оценены весьма критически². Если даже такие не столь значимые полномочия органов местного самоуправления по установлению указателей с наименованиями улиц и номерами домов теперь могут осуществляться только органами государственной власти субъекта Федерации, то что говорить о полномочиях, которые непосредственно связаны с обеспечением жизнедеятельности населения на территории муниципаль-

¹ Опубликован на официальном портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

² См., например: *Бабун П.В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // *Местное право.* 2015. № 1. С.17; *Благов Ю.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 6. С. 69–71; *Благов Ю.В., Костюков А.Н.* Конституционность муниципальной реформы // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 6. С. 62–65; *Бялкина Т.М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 5. С. 69–73; *Винник Н.В.* Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2014. № 10. С. 23–25; *Костюков А.Н.* Новейшая эволюция муниципального права // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2014. № 12. С. 28–32; *Пешин Н.Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 12. С. 62–68; *Соловьев С.Г.* Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. № 4. С. 16–21.

ного образования. Органы местного самоуправления в ряде случаев фактически отстраняются от решения важных вопросов местного значения. Таким образом, нивелируется само предназначение местного самоуправления, как деятельности по решению вопросов местного значения на определенной территории.

Обобщение практики правового регулирования компетенции местного самоуправления позволяет высказать некоторые дополнительные предложения по оптимизации определения круга вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению. Учитывая реальные ресурсные возможности территорий, в законодательстве о местном самоуправлении, уставах муниципальных образований целесообразно предусмотреть закрытые перечни обязательных или базовых вопросов местного значения, которые не могут быть переданы на другие уровни муниципальных образований и должны решаться органами муниципального образования самостоятельно. Необходимы и перечни дополнительных или факультативных вопросов местного значения, которые могли бы решаться органами местного самоуправления при наличии соответствующего материального и финансового обеспечения. При отсутствии таких возможностей подобные вопросы можно передавать на основе соглашений на другой уровень муниципальных образований.

Перечни обязательных вопросов должны содержать только те вопросы, которые связаны с реальным обеспечением жизнедеятельности населения и характерны для территорий всех муниципальных образований данного уровня. Если у муниципальных образований возникает потребность в решении иных вопросов в интересах местного сообщества, то такие вопросы из закрепленного в законе перечня дополнительных вопросов могут закрепляться в уставах муниципальных образований и решаться населением и (или) органами местного самоуправления.

Вне всякого сомнения, компетенционные возможности муниципальных образований должны быть разнообразными и гибкими, чтобы своевременно реагировать на вызовы сегодняшнего дня, и в то же время быть достаточно стабильными, предсказуемыми, чтобы быть уверенными в том, что ни один из жизненно важных для данной территории вопросов не останется вне поля зрения органов местного самоуправления.

Глава 3

Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления

В части 1 статьи 131 Конституции РФ закреплены территориальные основы местного самоуправления и определены базовые виды муниципальных образований: городские и сельские поселения. Закрепление на конституционном уровне территории местного самоуправления имеет важное значение, так как самоорганизация населения муниципального образования, действие решений органов местного самоуправления осуществляются в определенных пространственных пределах. Территория муниципального образования – это часть территории субъекта Российской Федерации, в пределах которой граждане непосредственно или через сформированные ими органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, осуществляют муниципальную власть.

Конституция РФ закрепляет возможность осуществления местного самоуправления и на других территориях. Давая разъяснения относительно сути данного конституционного положения, Конституционный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций:

– муниципальные образования могут создаваться на различных уровнях, в зависимости от особенностей и традиций, присущих тем или иным территориям¹;

– территориальная сфера местного самоуправления должна определяться его максимальной приближенностью к населению, эффективностью и учитывать особенности конкретной правовой и фактической ситуации²;

– жители соответствующих территорий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, нормативно-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

правовыми актами субъектов Российской Федерации правомочны в установленном порядке самостоятельно определять территориальные основы местного самоуправления в рамках соблюдения закрепленных в Конституции требований о реализации прав на местное самоуправление на всей территории страны;

– субъект Российской Федерации, определяя процесс организации муниципальных образований, вправе добавлять в свой учредительный документ принципы, оказывающие влияние на процедуру выбора территории муниципального образования, причем наличие таких принципов не является нарушением основного закона, при условии, что они не носят ограничительного характера¹;

– в пределах административно-территориальных единиц (таких как районы, города) субъект Российской Федерации может образовывать органы государственной власти либо наделять эти единицы статусом муниципальных образований; в пределах административно-территориальных единиц иного уровня (районные города, сельские и городские поселения районов, отдельные части городов) публичная власть реализуется через местное самоуправление и его органы (представительные, исполнительно-распорядительные), не входящие в соответствии со статьей 12 Конституции РФ в систему органов государственной власти²;

– исключение городов из числа территориальных образований, в которых осуществляется государственная власть, и наделение их статусом муниципальных образований не только не ущемляет права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, но, напротив, создает дополнительные возможности³;

– наличие у субъектов Российской Федерации полномочий по установлению перечня территорий, на которых реализуется местное самоуправление, предусматривает и наличие возможности самостоятельного рассмотрения вопроса о целесообразности создания внутригородских муниципальных образований. В случае если жители города считают необходимым создать внутригород-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 г. № 1-О // СЗ РФ. 1999. № 8. Ст. 1092.

ские муниципальные образования, они имеют право выступить с инициативой о внесении изменений в устав города в порядке правотворческой инициативы, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении.

Предшествующий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ повторил положения Конституции РФ в части организации территориальных основ местного самоуправления, указав, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в сельских, городских поселениях и на других территориях (ч. 1 ст. 12). Все субъекты Российской Федерации обязаны были обеспечить населению соответствующих территорий возможность реализации права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могли быть исключены городские и сельские поселения. Вопрос о признании других территорий в качестве территорий, в пределах которых могло осуществляться местное самоуправление (районы, уезды, сельские округа и т.д.), находился в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, которые решали его исходя из местных условий и сложившихся социальных взаимосвязей населения данных территорий (ч. 1 ст. 12). Закон определял, что местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется на внутригородских территориях исходя из законов соответствующих субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 12). Он предоставлял субъектам Российской Федерации широкие полномочия по наделению различных территорий статусом муниципальных образований, в пределах которых могло осуществляться местное самоуправление.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ² конкретизировал конституционное положение «другие территории» (ч. 1 ст. 131), указав, что наряду с сельскими и городскими поселениями местное самоуправление осуществляется в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и на внутригородской территории (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения.

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

С инициативой изменения границ того или иного муниципального образования могут выступить жители муниципального образования; органы местного самоуправления; органы государственной власти субъекта Российской Федерации; федеральные органы государственной власти. В части 2 статьи 131 Конституции РФ закрепляется положение о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в статье 12 детализировал конституционное установление применительно к различным ситуациям, связанным с изменением границ муниципального образования. В одних случаях закон предусматривает необходимость получения согласия населения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 данного закона. В других – согласие населения может быть выражено представительными органами соответствующих муниципальных образований. В некоторых случаях при изменении границ требуется не согласие, а учет мнения населения, которое выражается представительными органами соответствующих муниципальных образований. Таким образом, закон гарантирует участие населения при решении вопросов каких-либо территориальных изменений, обременяя эту процедуру необходимостью использования форм прямой демократии (проведения местных референдумов, сходов граждан) либо форм представительной демократии¹. Установление и изменение границ муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации, с учетом требований, установленных в федеральном законе (ст. 11–13)².

¹ См.: *Гунина Т.Г.* Местные сообщества как субъекты решения территориальных вопросов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 24–28; *Забелина Е.П.* Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72–76; *Панов Д.С.* Проблемы учета мнения населения при принятии решений об изменении территориального статуса муниципального образования (правовые аспекты) // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 50–54; *Петухов Р.В., Шугрина Е.С.* Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 524.

На основании выдвинутой инициативы субъект Российской Федерации вправе рассмотреть вопрос об изменении границ либо о преобразовании муниципального образования и принять соответствующий закон. Инициатива граждан реализуется в порядке, предусмотренным Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Система принципов территориальной организации местного самоуправления включает в себя следующие положения.

1. *Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации.* В статье 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закреплено, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами; территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Территорию городского округа теперь составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа.

2. *Местное самоуправление осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга.* Согласно ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В отличие от предыдущего закона о местном самоуправлении Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает 7 видов муниципальных образований (городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородские территории городов федерального значения).

3. В отличие от положений Федерального закона от 28 августа 1995 г., связывающего возможность создания муниципального об-

разования с наличием на соответствующей территории муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в качестве квалифицирующих признаков устанавливает численность населения и принцип пешеходной доступности для определения границ сельских поселений и принцип транспортной доступности для определения границ муниципальных районов. Для наделения городского поселения статусом городского округа требуется наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения, отнесенных к ведению городского округа, осуществлению отдельных государственных полномочий, а также для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

4. *Принцип целостности территории муниципального образования и непрерывности его границ.* В частности, в пунктах 12, 13, 16 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, городского округа; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района¹.

5. *Недопустимость подчинения одного муниципального образования другому.* Гарантией этого является наличие у каждого вида муниципальных образований своего перечня вопросов местного значения, местного бюджета и муниципального имущества². Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального

¹ См.: Новокрепцов А.В. Территориальная организация сельского поселения: от сельсовета к муниципалитету // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 3. С. 14–18.

² См.: Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60.

образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается. В то же время не исключается возможность договорных форм сотрудничества между муниципальными районами и поселениями, входящими в их состав.

6. *Различие в статусе административно-территориальных единиц муниципальных образований.* Вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации находятся в их исключительном ведении. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе решать вопросы своего административно-территориального деления без согласования с кем бы то ни было. Изменение границ муниципального образования осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

Принципы территориальной организации местного самоуправления образуют целостную систему внутренне согласованных и взаимосвязанных исходных положений, закрепленных законодательно или существующих в качестве так называемых «правовых аксиом». Учет этих принципов при определении состава и границ территорий муниципальных образований субъектами Российской Федерации позволяет выработать достаточно гибкие подходы обособления территорий местного самоуправления с учетом возможностей их последующего развития в социальном, экономическом и культурном отношениях¹.

В последние годы одной из новелл в территориальной организации местного самоуправления является реализация идеи о возможности образования в городских округах внутригородских районов, являющихся самостоятельными муниципальными образованиями. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ критерии для образования в городских округах внутригородских районов устанавливаются законами субъек-

¹ См.: *Пешин Н.Л.* Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 36–42.

та Российской Федерации. В настоящее время пока только три городских округа имеют внутригородское деление – Челябинск, Самара и Махачкала.

При решении вопроса о том, какие критерии будут положены в основу деления города Челябинска на внутригородские районы, региональный законодатель исходил как из исторически сложившегося административно-территориального деления, так и необходимости сохранения единства городского хозяйства. В соответствии со ст. 2 Закона Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»¹ деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства. В Челябинске исторически сложилось примерно одинаковое инфраструктурное развитие районов, что позволило образовать внутригородские районы без изменения существующих границ районов и сохранить единство городского хозяйства.

Процесс преобразования Челябинского городского округа в Челябинский городской округ с внутригородским делением в соответствии с ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ должен был осуществляться с учетом мнения населения городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации². При этом федеральный законодатель не предусматривает специальной формы учета мнения населения при преобразовании городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением.

В соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ при преобразовании муниципальных образований обязательно проведение публичных слушаний. В соответствии с Уставом г. Челябинска, принятого решением Челябинской городской думы от 26 мая 2015 г. № 9/2 (по состоянию на 1 августа 2018 г.)³, вопросы, которые выносятся на публичные слушания, определяются федеральным законодательством, а одним из таких

¹ См.: Южноуральская панорама. 2014. № 87.

² См.: *Абдрахманов Д.В.* Реформа местного самоуправления в Челябинском городском округе: первые итоги // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 60–63.

³ Устав города Челябинска – <http://www.chelduma.ru/ustav-goroda>.

вопросов и является преобразование муниципальных образований. Альтернативным вариантом было применение императивной формы волеизъявления населения, которая предусмотрена ст. 16 Устава г. Челябинска. Речь идет о голосовании по вопросам изменения границ и преобразования городского округа. Однако применение данной правовой нормы ограничивается только случаями, предусмотренными законом, и только целью получения согласия населения при преобразовании муниципального образования, а не целью учета мнения населения. Поэтому субъекты Российской Федерации стали использовать форму публичных слушаний для учета мнения населения.

4 июня 2014 г. состоялись публичные слушания, в ходе которых жители города Челябинска поддержали предложение о реформировании территории городского округа. 14 июня 2014 г. вступил в силу Закон Челябинской области № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе», который преобразовал Челябинский городской округ в городской округ с внутригородским делением.

Структуру и модель формирования органов местного самоуправления Челябинского городского округа с внутригородским делением также определил региональный законодатель¹. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрел ряд вариантов формирования органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением. Так, представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной нормой представительности или избираться населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Что касается главы муниципального образования, то существует также два аналогичных варианта. Если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, то он или возглавляет местную администрацию, или входит в состав

¹ См.: *Ильиных А.В.* Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67–70; *Муртазаев А.М.* Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 50–53.

представительного органа на правах его председателя. Если глава избирается представительным органом, то он исполняет полномочия его председателя.

Законодательным собранием Челябинской области была выбрана следующая модель: Челябинская городская дума формируется из числа депутатов представительных органов внутригородских районов (по 7 депутатов от каждого представительного органа внутригородского района, всего 49 депутатов Челябинской городской думы), а глава Челябинского городского округа избирается на заседании Городской думы и исполняет полномочия ее председателя.

При данной конфигурации органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением требует пояснения процедура отзыва депутата представительного органа городского округа, делегированного от представительного органа внутригородского района. Необходимо ли участие в голосовании по отзыву общегородского депутата населения всего городского округа с внутригородским делением или же для этого достаточно результатов голосования населения внутригородского района, от представительного органа которого делегирован данный депутат? Кроме того, в отношении состава представительных органов городских округов с внутригородским делением в ст. 35 ничего не говорится о главах внутригородских районов. За рамками правового регулирования остался вопрос о возможности вхождения в состав представительного органа городского округа с внутригородским делением председателя представительного органа внутригородского района, который по должности является главой этого муниципального образования.

Весьма неоднозначный резонанс приобрело и такое направление реформирования территориальной организации местного самоуправления, осуществляемого сейчас практически во всех субъектах Российской Федерации, как поглощение (укрупнение) территорий одних муниципальных образований (городских округов) за счет упразднения других муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений). С одной стороны, этот процесс привел к концентрации в городских округах финансовых ресурсов и муниципального имущества упраздняемых территорий, что расширяет возможности ор-

ганов местного самоуправления городских округов по решению вопросов местного значения на укрупненной территории. С другой стороны, в упраздняемых муниципальных образованиях досрочно прекращается деятельность депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, руководителей органов местного самоуправления, муниципальных служащих, других лиц, работающих в органах местного самоуправления, что вызывает недовольство значительной части населения.

Кроме того, вольно или не вольно, но повторяются ошибки муниципальной практики, которая сформировалась на основе положений предшествующего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Тогда учет закрепленных в Законе критериев, которым должны соответствовать муниципальные образования, привел к тому, что в стране осталось всего 11, 4 тыс. муниципальных образований, в основном районного и городского уровней. Муниципальная власть существенно отделилась от населения. За каждой справкой, копией, выпиской сельским жителям необходимо было ехать в районный центр, нередко за десятки километров от места жительства, да еще при плохом транспортном сообщении. Поэтому активное сокращение числа сельских и городских поселений, муниципальных районов и концентрация муниципальной власти в городских округах, распространяющих свою юрисдикцию на обширные территории прилегающих районов, сужает демократический потенциал муниципального управления. Если сельское поселение образуется с учетом принципа пешеходной доступности от его административного центра до каждого населенного пункта на этой территории, то с упразднением поселения возникающие вопросы сельским жителям придется решать в городе, отстоящем на десятки километров от данного поселения. Ослабевают и потенциал организаторской работы среди жителей, привлечения их к решению вопросов местного значения. Раньше этим занимались органы и должностные лица поселения. Теперь городская власть будет ответственна за проведение организационно-массовой работы с населением десятков, а то и более сотни населенных пунктов на территории городского округа. В таких условиях трудно рассчитывать на высо-

кий уровень эффективности самоуправленческой деятельности в укрупненном городском округе.

Показателен в этом отношении опыт территориальной организации местного самоуправления в Московской области. К 2014 году в Московской области насчитывалось 378 муниципальных образований: 36 городских округов, 36 муниципальных районов, 114 городских и 192 сельских поселений. Таким образом, по сравнению с предыдущим периодом действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в области появилось 299 новых муниципальных образований.

Количество муниципальных образований в Московской области оказалось сопоставимо с количеством муниципалитетов в Великобритании (484) и Финляндии (460), но территория Великобритании в 5,5 раза, а Финляндии – в 7,6 раза превышает территорию Московской области. Если сравнивать численность населения, то в Великобритании она больше соответствующего показателя в Московской области в 9 раз. По площади своей территории и численности населения Московская область сопоставима с Данией. Но в Дании муниципалитетов в 4 раза меньше, чем в Московской области. Муниципальная реформа, проведенная в 2007 г. в Дании, привела к сокращению коммун с 271 до 98. Одновременно 13 областей были объединены в 5 более крупных регионов¹. В 90-е годы XX века количество муниципалитетов в Европе уменьшилось в среднем на 70-80%. Например, в Швеции количество муниципалитетов сократилось на 87%, в Великобритании – на 76 %.

Увеличение числа муниципальных образований в Московской области, в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не привело к укреплению их материально-финансовой базы, повышению эффективности решения вопросов местного значения. В частности, из 288 поселений 187 имели дотационные бюджеты, а бюджеты 83 поселений оказались полностью дотационными. Основные расходы местных бюджетов свелись к жилищно-коммунальному обеспечению дея-

¹ См.: *Котеленко Д.Г.* Депрессивные территории России начинаются с обнищавших сел и малых городов // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: Матер. IV Очеред. Всерос. социолог. конгресса. М.: РОС, 2012.

тельности бюджетных учреждений и заработной плате работников бюджетной сферы. Для решения вопросов развития территории, особенно низовых – поселенческих муниципальных образований, средств уже не хватало. Такое положение сложилось не только в Московской области. По данным Министерства финансов РФ, в 2012 г. в местных бюджетах городских округов аккумулировались 64,6% налоговых доходов, муниципальных районов – 26,3%, поселений – 9,1% налоговых доходов¹. Таким образом, финансово необеспеченными оказалось самое большое число из 22 397 имеющихся в стране муниципальных образований – более 18 тысяч городских и сельских поселений.

Решение проблемы слабой финансовой и имущественной обеспеченности низовых, но самых многочисленных, муниципальных образований виделось, в частности, путем объединения нескольких сельских поселений (также их бюджетов и имущества) в одно территориально более крупное поселение. Однако суммарные возможности нескольких небольших по доходам местных бюджетов оказались не в состоянии успешно решать вопросы местного значения на объединенной территории. Поэтому проблема дальнейшего укрупнения муниципальных образований вышла на первый план практически во всех субъектах Российской Федерации. Интенсивно эти процессы стали развиваться в Воронежской, Смоленской, Тверской, Архангельской, Магаданской, Вологодской, Калининградской областях. В Псковской области количество сельских поселений сократилось почти вдвое – со 145 до 85. В Калининградской области количество городских поселений уменьшилось с 17 до 9, сельских – с 36 до 14, муниципальных районов – с 13 до 6, но число городских округов увеличилось с 9 до 16. В Магаданской области из 48 муниципальных образований остались только 9 – все городские округа.

Укрупнение муниципальных образований в Московской области происходило различными путями. Во-первых, через объединение городских округов. В 2014 г. были объединены городской округ Королев и городской округ Юбилейный, теперь это самый крупный наукоград России (220 тыс. жителей). В 2015 г. объединены городские округа Балашиха и Железнодорожный в единый

¹ См.: Справочно-аналитические материалы Всероссийского совета местного самоуправления, 2013. Электронный ресурс – <http://www/vsmsinfo.ru/>

городской округ Балашиха, Подольск и Климовск – в городской округ Подольск. Во-вторых, активизировался процесс упразднения городских и сельских поселений, муниципальных районов с присоединением их территории к городским округам. На карте Московской области уже нет Егорьевского, Озерского, Истринского, Каширского, Люберецкого, Мытищинского, Подольского, Серебряно-Прудского, Шаховского и ряда других муниципальных районов, территории которых стали составной частью соответствующих городских округов. В итоге в составе, например, Подольского городского округа оказались 57 деревень, 16 поселков и 2 села. Домодедовский городской округ объединил 148 сельских населенных пунктов.

Однако объединительный процесс вызвал ряд проблем для бюджетов городских округов. В частности, потребовалось дополнительное финансирование для проведения выборов и формирования новых органов городского округа, ликвидации административных и ряда муниципальных учреждений прежних муниципальных районов, городских и сельских поселений, погашения муниципальных долгов упраздненных муниципальных образований, решения вопросов обеспечения транспортного сообщения сельских жителей с городским округом и др.

Укрупнение муниципальных образований не всегда осуществлялось с учетом потребностей местного населения, как это случилось, например, в Магаданской области. Сейчас на ее территории находятся муниципальные образования только одного вида – городские округа, что породило новые проблемы. В области проживают несколько этнических групп коренных малочисленных народов Дальнего Востока, ведущих традиционный образ жизни, – эвены (ламуты), коряки, ительмены, камчадалы, чукчи, орочи, юкагиры, чуванцы, эскимосы. Если раньше, когда в области еще сохранялись муниципальные районы, эти лица на территории своего района могли заниматься оленеводством, охотой, рыбалкой, то с повсеместным поглощением городскими округами территории муниципальных районов они такой возможности лишились, поскольку в городе (городском округе), в частности, охотиться запрещено.

Процесс укрупнения муниципальных территорий нельзя считать особенностью только российского местного самоуправле-

ния, особенно с учетом опыта Дании, Швеции, Финляндии и ряда других стран. Однако любые серьезные подвижки в этой сфере, связанные с изменением устоявшегося уклада жизни населения муниципальных образований, затрагивающие трудовую деятельность многих десятков тысяч выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих должны быть тщательно выверены и обоснованы. Решение вопросов укрепления финансовой базы местного самоуправления, несомненно, важно и необходимо. Однако эти вопросы не должны решаться за счет отдаления муниципальной власти от населения, снижения демократического участия местных жителей в делах местного самоуправления. Необходим дальнейший поиск баланса интересов власти государственной и власти муниципальной, интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления и граждан Российской Федерации, реализующих соответствии с законом свои права на осуществление местного самоуправления.

Заключение

Необходимость реформирования российского местного самоуправления в современных условиях обусловлена, в первую очередь, потребностями практики. Теоретические конструкции и политико-правовые наработки в области местного самоуправления проверяются конкретным опытом решения вопросов местного значения и развития территории муниципальных образований. Важно, чтобы правовые установления своевременны, комплексно и с должной эффективностью регулировали общественные отношения, формирующиеся в сфере местного самоуправления.

Следует признать, что не все решения органов государственной власти, провозглашавшие среди своих целей дальнейшую оптимизацию территориальной организации местного самоуправления, уточнение перечней вопросов местного значения муниципальных образований, совершенствование порядка формирования и деятельности органов местного самоуправления, развитие форм вовлечения населения в процесс осуществления местного самоуправления, нашли поддержку научного сообщества, экспертов в области местного самоуправления, руководителей муниципальных образований, представителей общественных и политических организаций. Такое отношение к проводимым реформам нередко было обусловлено весьма спорной трактовкой законодателем демократических процессов в местном самоуправлении, совсем не очевидными положительными результатами предлагаемых преобразований, недостаточной продуманностью процедурных моментов реализации новых законодательных инициатив, слабой разъяснительной работой в муниципальных образованиях.

В настоящем исследовании нашли отражение теоретические, исторические и правовые аспекты организации местного самоуправления в Российской Федерации. Такой подход обусловлен тем, что, в частности, научные разработки, касающиеся местного самоуправления еще в дореволюционный период российской истории, внесли существенный вклад в уяснение природы, понятия и сущности современного российского местного самоуправления, его взаимоотношения с органами государственной власти, материально-финансового обеспечения деятельности, форм ответственности ор-

ганов и должностных лиц местного самоуправления. Местное самоуправление в современной России имеет свои исторические корни, особенности в организации местной жизни и во взаимоотношениях с иными органами публичной власти. Оно ориентировано не только на учет муниципального опыта в зарубежных странах, но и на предшествующий российский опыт организации власти на местном уровне. Поэтому анализ исторических процессов становления и развития местного самоуправления, исследование научных теорий, моделей и систем местного самоуправления, в том числе в зарубежных странах, позволяют полнее оценить демократический и цивилизационный потенциал местного самоуправления, его ценность для успешного решения стоящих перед страной задач.

Проблема территориального реформирования приобрела большой профессиональный и общественный резонанс, прежде всего, неоднозначностью используемых вариантов оптимизации такого важнейшего института местного самоуправления, каким является муниципальное образование. Не все органы местного самоуправления, главы муниципальных образований согласны с инициативой, как правило, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о необходимости досрочного прекращения органами местного самоуправления своих полномочий и упразднением городских и сельских поселений, муниципальных районов, а иногда и небольших городских округов. Очевидно, что одно объединение средств местных бюджетов ряда муниципальных образований без дальнейшего укрепления их собственной финансовой базы, что потребует корректировки налоговых поступлений в доходную часть местных бюджетов, для реформы территориальной организации местного самоуправления может стать лишь полумерой. Необходимо время для оценки эффективности осуществляемых преобразований, улучшения качества жизни местного населения, успешного решения вопросов местного значения.

Содержание

Предисловие	3
Глава 1. Теоретические основы и исторические условия становления местного самоуправления	10
1.1. Понятие, сущность и природа местного самоуправления. Особенности формирования местного самоуправления в России	10
1.2. Советский опыт организации государственной власти на местном уровне	55
1.3. Теоретико-правовые аспекты становления и развития принципов организации местного самоуправления	70
Глава 2. Местное самоуправление в механизме народовластия	106
2.1. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации	106
2.2. Многофункциональный характер местного самоуправления как территориальной организации публичной власти	129
2.3. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования	145
Глава 3. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления	168
Заключение	183

Национальный исследовательский университет –
«Высшая школа экономики»

Овчинников Иван Иванович

Профессор департамента дисциплин публичного права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации

**Местное самоуправление в Российской Федерации
(теоретические, исторические и правовые аспекты)**

МОНОГРАФИЯ

Редактор *М.Ф. Гржебин*
Оформление художника *А.Л. Липатова*
Корректор *Н.Н. Иванова*
Оригинал-макет подготовлен *И.А. Фацевской*
Подписано в печать 24.09.2018
Формат 60 x 90/16
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 11,63
Тираж 1000 экз. Заказ

Издательство «Консалтбанкир»
105187, Москва, Щербаковская ул., 53 корп. 17
e-mail: info@con-bk.ru

Отпечатано в ППП «Типография “Наука”»
121099, Москва, Шубинский пер., 6