

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

*Учебник
В четырех частях*

***Часть 1
Муниципальное право
и основы теории местного самоуправления***

Нижегород
НА МВД России
2020

УДК 342.55

ББК 67.4

Л13

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент *А.И. Попов*
(Рязанский филиал Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя);

кандидат юридических наук, доцент *А.А. Ерыгин*
(Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилина);

кандидат юридических наук *О.А. Абрамов*
(Волгоградская академия МВД России)

Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А.

Л13

Муниципальное право России: учебник: в 4 ч. Ч. 1.
Муниципальное право и основы теории местного самоуправления / А.Р. Лаврентьев, Н.А. Трусов. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2020. – 264 с.

Учебник состоит из четырех частей, логически и последовательно отражающих ключевые содержательные основы предмета «Муниципальное право России». Первая часть учебника посвящена отрасли и науке муниципального права (историко-теоретическим основам местного самоуправления).

В издание включены таблицы, иллюстрирующие содержание рассматриваемых вопросов.

Учебник соответствует федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности». Учебник предназначен для обучающихся юридических образовательных организаций высшего образования, служащих и работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, сотрудников органов внутренних дел и тех, кто интересуется вопросами российского муниципального права.

ISBN 978-5-88840-178-1

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Нижегородской академии МВД России

© Нижегородская академия МВД России, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
-----------------------	---

Глава 1. Муниципальное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина

§ 1. Муниципальное право как отрасль права.....	9
§ 2. Место муниципального права в системе россий- ского права	15
§ 3. Источники отрасли муниципального права	22
§ 4. Система муниципального права России	36
§ 5. Муниципально-правовые отношения: понятие, классификация, субъекты, объекты	44
§ 6. Муниципальное право как наука.....	50
§ 7. Муниципальное право как учебная дисциплина: понятие, система, значение.....	57

Глава 2. Местное самоуправление: история, современное состояние и перспективы развития

§ 1. Основные теории местного самоуправления	60
§ 2. Предпосылки и особенности развития местного самоуправления в России	74
§ 3. Развитие местного самоуправления в России в дореволюционный период ее истории	79
§ 4. Развитие местного самоуправления в России в советский период ее истории.....	116
§ 5. Этапы развития местного самоуправления в совре- менной России	138
§ 6. Основное содержание реформы местного само- управления в переходный период, перспективы развития местного самоуправления.....	151
§ 7. Местное самоуправление в зарубежных странах.....	184

Глава 3. Понятие, принципы, функции и гарантии местного самоуправления

§ 1. Понятие, основные черты и сущность местного самоуправления.....	200
§ 2. Основные принципы местного самоуправления.....	208
§ 3. Функции местного самоуправления.....	216
§ 4. Общие гарантии местного самоуправления	221
§ 5. Специальные гарантии местного самоуправления	225
Заключение	234
Приложения	236

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Муниципальное право» – один из элементов программ и направлений подготовки в юридических образовательных организациях высшего образования. В различных вариациях «Местное самоуправление в Российской Федерации», «Основы местного самоуправления», «Организация местного самоуправления» и подобные дисциплины, до степени смещения сходные с «Муниципальным правом», преподаются в управленческих и экономических образовательных организациях высшего образования.

Механизм правового регулирования муниципальных отношений специфичен: в них участвуют множество субъектов права (органы государственной власти, органы и должностные лица местного самоуправления, местное население, предприятия и организации всех форм собственности, граждане России, иностранцы, лица без гражданства и др.), их объекты разнообразны, закреплены в огромном количестве источников права. Отсюда вытекает необходимость проведения систематизации накопленных знаний о закономерностях построения отрасли муниципального права, об истории развития и об опыте местного самоуправления в России и за рубежом.

Избранный формат изложения материала – учебник – позволит задать ориентиры познавательной деятельности обучающихся, может быть использован преподавателями как опорный конспект, а всем интересующимся вопросами местного самоуправления предложит обзор, пожалуй, самой сложной в организации и функционировании отрасли права – муниципального права.

В России продолжают кардинальные реформы во всех сферах жизнедеятельности общества и публичного управления. В 90-х годах XX столетия российское право пережило сложный период развития в новых условиях: переосмыслены прежние правовые формы и представления, выстроена новая система публичного управления, сформулированы принципиально новые ориентиры развития общества и страны в целом, основанные на конституционных принципах народовластия, верховенства права,

приоритета прав человека, разделении властей, идеологическом и политическом плюрализме и т. д. В XXI столетии Россия смогла доказать всему миру, что она может не только существовать в новых условиях, но и стабильно развиваться, перманентно совершенствовать созданные демократические институты, быть конкурентоспособной развитым странам мира.

Внедрение самоуправления на местном уровне – неотъемлемая часть процесса развития народовластия в Российской Федерации. «Местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для нас проблем. И именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия. Полагаю, что пришла пора вспомнить это слово и наполнить его реальным практическим содержанием. И, безусловно, роль местного самоуправления здесь становится ключевой»¹.

Первоначальная версия² Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была кардинально преобразована³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), что послужило началом переходного периода реформы местного самоуправления по всем аспектам: совершенствование правового регулирования и упорядочение территориальной организации местного самоуправления, разграничение полномочий и собственности между органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления, внедрение новых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, обеспечение единообразия моделей местного самоуправления, решение проблем финансовой самостоятельности местного самоуправления и др.

¹ Путин В.В. Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия: выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на XIII сессии Конгресса муниципальных образований // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 3 (см. подробнее приложение 1 учебника).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1995. № 35, ст. 3506.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 28.08.2020) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

Но муниципально-правовые отношения, тесно переплетенные с иными видами публичной власти, «не застыли» в развитии, реформа местного самоуправления в Российской Федерации продолжается, очередной переходный период установлен до 1 января 2025 года¹, новации в организации местного самоуправления предусмотрены и конституционной реформой² 2020 года. Вот почему внимательные читатели легко обнаружат в учебнике проблемы, которые еще до конца не решены и по которым обучаемые должны составить собственное представление. Многие из них носят противоречивый характер, и потребуется время, чтобы дать им объективную научную оценку.

В учебнике предпринята попытка системно изложить основы современного муниципального права для обучающихся по юридическим специальностям (направлениям подготовки). Данное издание призвано помочь понять организацию местного самоуправления в современной России, познакомить с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, изучить правовые, финансовые и экономические основы местного самоуправления, правовые основы деятельности муниципальных служащих и иные вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления.

Основное содержание учебника состоит из четырех частей:

1. Муниципальное право и основы теории местного самоуправления.
2. Основы местного самоуправления.
3. Система местного самоуправления.
4. Контроль и ответственность в муниципальном праве.

В первой части учебника представлены вопросы теории и практики становления и современного развития местного

¹ См. об этом подробнее: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 18, ст. 2211.

² См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

самоуправления в России, муниципального права России как отрасли права, науки и учебной дисциплины, реформы местного самоуправления, принципов, функций и гарантий местного самоуправления, а также особенностей организации местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе.

Учебник имеет целенаправленный познавательный-учебный характер, призван сформировать комплексное представление о сущности местного самоуправления и современном состоянии соответствующей отрасли права в Российской Федерации – муниципальном праве.

ГЛАВА 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Муниципальное право как отрасль права

Термин «муниципальный» имеет латинские корни, является сложносокращенным от терминов «*municipus*» (лат. – тягота, бремя, ноша) и «*сіріо*» (лат. – принимаю, беру на себя, взваливаю) и со времен позднего республиканского Рима применяется для обозначения того уровня публичной власти, который приближен к населению и связан с коммунально-бытовым обслуживанием жителей. По-русски соответствующий уровень власти принято называть «местное самоуправление». Базовый для отрасли муниципального права Федеральный закон № 131-ФЗ разрешает вопрос о соотношении терминов «местный» и «муниципальный» аналогично – часть 2 статьи 2 названного Закона устанавливает: «слова “местный” и “муниципальный” и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления». Таким образом, название отрасли муниципального права синонимично термину «правовые основы местного самоуправления».

Термин «муниципальное право» появился в современной государственоведческой литературе в 1990-х годах, хотя русские досоветские ученые-юристы уделяли вопросам муниципального права значительное внимание.

Муниципальное право имеет несколько значений:

- элемент системы права – отрасли права;
- самостоятельная область научного знания;
- учебная дисциплина.

Каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание.

Современное российское право представляет собой сложную и разветвленную систему отраслей, занимающих различное положение и по-разному соотносящихся между собой. Традиционно отрасли права различались прежде всего по предмету и методу правового регулирования. Как и другие отрасли, муниципальное право – это совокупность правовых норм, регулирующих определенный круг однородных по своему характеру и содержанию общественных отношений, образующих предмет данной отрасли¹. Без знания предмета отрасли в принципе невозможна правоприменительная деятельность. В любой ситуации, требующей юридического разрешения, необходимо четко и однозначно решить вопрос о том, нормы какой отрасли подлежат применению в данном конкретном случае.

В начале 90-х годов XX века происходит разукрупнение многих традиционных отраслей российского права и появление на их основе новых отраслей. В качестве самостоятельных отраслей российского права стали формироваться экологическое, земельное, семейное, жилищное право и ряд других. В это же время появляется и муниципальное право, нормы которого регулировали процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Причем установление правовых, организационных, материальных и политических гарантий института местного самоуправления является одним из важнейших направлений конституционной реформы². В конечном счете процесс формирования муниципального права связан с возникновением в постсоветский период принципиально новой российской государственности и новой правовой системы России. В более конкретном проявлении к основным факторам становления муниципального права как отрасли российского права относятся прежде всего социально-политические и экономические факторы, предопределившие в рамках процессов разгосударствления и перехода от тоталитарного общества к демократии выбор новой системы организации власти на местах, перераспределение как политической, так и экономической власти

¹ См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 13.

² См.: *Алебастрова И.* Конституционные аспекты муниципального права в постсоциалистических странах // *Право и жизнь.* 1995. № 7. С. 169.

«сверху вниз». Организационным выражением этих процессов явилось формирование и развитие системы местного самоуправления¹.

Местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с решением некоторой части публичных дел на определенной территории определенными специальными субъектами – органами местного самоуправления либо непосредственно населением. Отношения эти складываются по поводу реализации власти на местном уровне в достаточно специфичных формах.

В качестве *отличительных признаков общественных отношений, составляющих предмет муниципального права*, можно выделить следующие:

1) локально-территориальный характер. Речь идет об отношениях, возникающих в специфических территориальных формах, которые законодательно оформляются как «муниципальные образования». Закон устанавливает критерии выделения таких территорий исходя из реальных возможностей самостоятельного решения вопросов, определяемых в качестве «вопросов местного значения» для данного вида территориального образования;

2) объем общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, охватывается прежде всего решением вопросов местного значения – вопросов, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования;

3) отношения возникают по поводу организации и осуществления муниципальной власти – специфического, относительно самостоятельного уровня публичной власти. О властном характере этих отношений свидетельствует наличие права принятия муниципальных нормативных правовых актов, имеющих обязательную силу для всех субъектов, включая организации, расположенные на территории муниципального образования, независимо от их организационно-правовой формы;

4) имманентным субъектом данных отношений выступает либо население муниципального образования, либо орган (должностное

¹ См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. Москва, 2002. С. 7.

лицо) местного самоуправления, наделенные населением полномочиями по решению вопросов местного значения;

5) разновекторный, многоплановый характер общественных отношений. Предмет муниципального права охватывает различные по своему конкретному содержанию отношения практически во всех сферах жизнедеятельности общества в связи с осуществлением местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании: организационные, управленческие, имущественные, финансовые, экологические и иные¹.

Исходя из последнего признака отношений, входящих в предмет муниципального права, российские ученые сходятся во мнении, что *муниципальное право – комплексная отрасль российского права*. Многие нормы муниципального права, регулирующие на местном уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются одновременно нормами конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного и других отраслей права.

Таким образом, *предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Следовательно, часть норм этих различных отраслей права становится одновременно и нормами муниципального права*.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

1) отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;

2) отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина на местное самоуправление;

3) отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;

4) отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 37.

на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы и муниципальных служащих;

5) отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;

6) отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;

7) отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества¹.

Указанные группы общественных отношений по содержанию можно объединить в три крупных блока:

1) общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления, формирования и развития его основ;

2) общественные отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения непосредственно населением и (или) органами местного самоуправления;

3) общественные отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие. *Муниципальное право России* – комплексная отрасль российского права, состоящая из правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления.

Специфику отрасли права отражает также метод правового регулирования, используемый данной отраслью. Под *методом правового регулирования* обычно понимается совокупность приемов и способов воздействия права на общественные отношения. Существует два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный. Императивный метод основан на неравенстве сторон, порождает отношения власти и подчинения. Данный метод предполагает два способа правового регулирования – предписание (заключается в обязанности субъекта права совершить определенное деяние) и запрет

¹ См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. Москва, 2007. С. 14.

(сводится к обязанности субъекта воздержаться от совершения определенного деяния). Диспозитивный метод основан на равноправии сторон, свободе их волеизъявления, возможности выбора того или иного варианта поведения. Для него характерен способ дозволения (представляет собой разрешение субъекту права совершать определенное действие либо воздержаться от него по своему усмотрению)¹.

Муниципальное право в достаточно большом объеме (в сравнении с другими отраслями) использует оба универсальных метода правового регулирования. Таким образом, *для муниципального права характерно сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования при некотором доминировании императивного метода.*

В юридической науке есть сторонники такой позиции, в соответствии с которой каждая отрасль права имеет свой особенный, индивидуальный, присущий только этой отрасли метод правового регулирования. Специфика предмета и индивидуальный метод, по их мнению, указывают на самостоятельность отрасли права. Попытки поиска собственного метода правового регулирования предпринимаются и в муниципальном праве. В частности, некоторые авторы указывают на метод саморегуляции, присущий автономному уровню, охватывающему отдельные муниципальные образования², метод гарантий³, рамочное регулирование⁴.

Данная точка зрения, безусловно, заслуживает внимания. Однако, несмотря ни на что, основой механизма правового регулирования любой отрасли права являются указанные универсальные методы, предопределяющие все иные, более частные методы.

Метод правового регулирования не считается единым, раз и навсегда данным. Не существует одного или нескольких методов для каждой отрасли права. Метод изменяется в связи с характером

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 39–40.

² См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Москва, 1999. С. 19.

³ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 1997. С. 12.

⁴ См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. Москва, 2005. С. 15.

отношений и(или) целей правового воздействия, определяемых законодателем, поэтому в каждой отдельной отрасли могут использоваться различные способы правового воздействия в самом разнообразном сочетании¹.

Особенность муниципального права заключается в том, что эта новая отрасль находится на стыке отраслей частного и публичного права. Это обусловлено прежде всего комплексным характером общественных отношений, составляющих предмет муниципального права.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев делают обоснованный вывод о том, что в муниципальном праве используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического и преимущественного для данной отрасли права, а синтез методов правового регулирования, «что обусловлено многообразием муниципальных отношений, относящихся к разным сферам местной жизни»².

§ 2. Место муниципального права в системе российского права

Вопрос о месте муниципального права в системе других отраслей права уже не является дискуссионным³, однако включение в новой редакции Конституции Российской Федерации местного самоуправления в единую систему публичной власти может придать этому вопросу новую остроту.

Вероятно, аргументация ряда авторов на заре появления муниципального права как отрасли права может быть востребована вновь. Так, некоторые авторы в принципе отрицали существование муниципального права в качестве самостоятельной отрасли права. Так, например, В.А. Баранчиков писал

¹ См.: *Рукавишникова И.В.* Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Правоведение. 2003. № 1. С. 222.

² Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. Москва, 2013. С. 19.

³ См., например: *Дмитриев Ю., Ковалев В.* Муниципальное право: проблемы становления отрасли // Право и жизнь. 1994. № 4; *Аламов И.Л.* Формирование муниципального права Российской Федерации: проблемы и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

о том, что к муниципальному праву нельзя относиться как к отрасли права. Он считает его отраслью российского законодательства, которая включает в себя нормы многих отраслей права, юридически обеспечивающих функционирование всех институтов местного самоуправления¹.

М.В. Баглай полагал, что муниципальное право является институтом конституционного права, так как его основные источники – Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ), конституции (уставы) субъектов Федерации, законы Российской Федерации (далее – законы РФ) и ее субъектов, указы Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ) и др.²

В.С. Четвериков, называя муниципальное право комплексной отраслью в силу отсутствия своих, специфических норм права и использования правовых норм конституционного, гражданского, административного права, фактически относил муниципальное право к институтам административного права³.

Ю.Н. Стариков утверждал, что муниципальное право является подотраслью административного права, наряду с милицйским, строительным, социальным, служебным, образовательным правом в Особенной части административного права⁴.

Чтобы определиться с вопросом о самостоятельности муниципального права как отрасли, необходимо рассмотреть критерии разделения права на отрасли и выделения на их основе новых отраслей в этой системе.

Отрасли права отличаются друг от друга предметом, методом и законодательством⁵, то есть системой источников. Другие исследователи добавляют иные признаки отрасли права: наличие системы (целостности), особых субъектов правоотношений⁶,

¹ См.: *Баранчиков В.А.* Муниципальное право. Москва, 2000. С. 75–76.

² См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. Москва, 1998. С. 137.

³ См.: *Четвериков В.С.* Муниципальное право. Москва, 1999. С. 50.

⁴ См.: *Стариков Ю.Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

⁵ См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва, 1999. С. 44–45.

⁶ См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. Москва, 1995. С. 35–36; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Москва, 2001. С. 26.

наличие государственной и общественной потребности в ней¹, высокая социальная значимость.

Как уже отмечалось, особенность муниципального права заключается в его комплексности. Эта новая отрасль зародилась на стыке нескольких отраслей публичного и частного права: конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного, экологического. На первоначальном этапе формирования данная отрасль заимствует нормы этих отраслей, создавая при этом собственный, уникальный предмет правового регулирования².

По обоснованному мнению С.В. Полениной, превращение «пограничных» институтов в новую отрасль права возможно только тогда, «...когда этот институт приобретает определенную “критическую массу”». В результате у него появится необходимая сумма новых свойств, касающихся предмета, методов, принципов и механизма правового регулирования, наличие которых позволяет констатировать, что перед нами новая отрасль права»³.

Уверены, что муниципальное право приобрело такую «критическую массу», которая соответствует указанным выше критериям.

Во-первых, необходимо признать специфический предмет правового регулирования муниципального права. Его особенности мы уже рассматривали выше. Отношения, составляющие предметную определенность муниципального права, имеют не только значительную количественную характеристику, но и прежде всего качественную уникальность. Эти отношения возникают в процессе осуществления особого уровня публичной власти, в них принимают участие особые субъекты, которых нет в других правоотношениях, – органы территориального общественного самоуправления, население муниципального образования (например, при проведении местного референдума) и др. Правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления во многом закрепляется муниципальными правовыми актами.

¹ См.: Экологическое право России / под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. Москва, 1997. С. 35.

² См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 19–20.

³ *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 7.

Во-вторых, у муниципального права сложился свой круг источников. К таковым можно отнести федеральные законы № 131-ФЗ, «Об основах муниципальной службы», иные федеральные законы, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты. Наконец, в Классификаторе правовых актов¹ термин «муниципальный» применен 12 раз, термин «местный» – 21 во всех укрупненных группах.

В-третьих, существует государственная и общественная потребность в существовании муниципального права как отрасли, нормы которой регулируют общественные отношения в сфере нового публично-властного института – местного самоуправления. Институт местного самоуправления получил признание в качестве основы конституционного строя России (статья 12 Конституции РФ), формы народовластия (статья 3 Конституции РФ).

В-четвертых, муниципальное право имеет собственную устойчивую структуру, основанную на единстве муниципально-правовых отношений.

Что же касается метода правового регулирования, то, как мы уже отмечали, на наш взгляд, существует два универсальных метода воздействия права на общественные отношения, которые конкретизируют предмет отрасли по своему удельному весу в структуре норм данной отрасли.

Все указанные признаки муниципального права свидетельствуют о самостоятельности этой отрасли².

Комплексный характер муниципального права также не является основанием для отрицания его самостоятельности³. Муниципальное право, используя нормы других отраслей права в целях обеспечения всесторонней регламентации отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, тем не менее в полной мере не тяготеет к какой-либо одной отрасли права.

¹ См.: О классификаторе правовых актов: указ Президента РФ от 15 марта 2000 года № 511 // СЗ РФ. 2000. № 12, ст. 1260.

² См.: *Алексеев А.П., Братановский С.Н.* Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 48.

³ См.: *Костюков А.Н.* Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9. С. 15–16.

Кроме того, помимо комплексных муниципально-правовых норм (норм «двойного назначения»), в отрасли муниципально-го права есть и свои, исключительно муниципально-правовые нормы, имеющие самостоятельное значение, собственную законодательную базу и потому не связанные напрямую с нормами других отраслей права. Такие нормы занимают значительное место в механизме муниципально-правового регулирования. Само их наличие, а также приоритетный характер по сравнению с нормами «двойного назначения» доказывают самостоятельность муниципального права как отрасли права. В данную группу норм включены, прежде всего, муниципально-правовые нормы, устанавливающие организационные основы местного самоуправления: модели местного самоуправления, статус субъектов местного самоуправления, некоторые формы осуществления местного самоуправления, гарантии местного самоуправления. Таким образом, комплексность как особенность муниципального права характерна не для всех муниципально-правовых норм¹.

Комплексный, пограничный характер муниципального права между отраслями публичного и частного права предопределяет особое место данной отрасли в системе российского права. Нормы и институты муниципального права сочетают в себе публичные и частные начала, упорядочивая и закрепляя широкую сферу общественных отношений, имеющих непосредственное отношение не только к осуществлению власти на местах, но и прежде всего к повседневным потребностям и интересам каждого человека по месту его жительства². В этом смысле муниципальное право представляет собой определенного рода микромодель национального права России.

И.А. Конюхова (Умнова) справедливо утверждала, что муниципальное право сформировалось и развилось в качестве самостоятельной отрасли как ответвление от конституционного права³.

¹ См.: *Алексеев А.П., Братановский С.Н.* Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 48–49.

² См.: *Муниципальное право Российской Федерации* / под ред. Н.С. Бондаря. Москва, 2002. С. 3–4.

³ См.: *Конюхова И.А.* Конституционное право Российской Федерации. Москва, 2003. С. 73.

Это верно, поскольку именно Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление в качестве основы конституционного строя, формы народовластия, в ее структуре местному самоуправлению отведена специальная глава 8 «Местное самоуправление». В то же время муниципальное право порождено и иными отраслями – административного права, гражданского права, финансового права и др.

Безусловно, наиболее сильное влияние на муниципальное право оказывает конституционное право, поскольку оно занимает ведущее место в правовой системе. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые являются основополагающими во всех областях жизни и служат основой формирования всех других общественных отношений. Нормы конституционного права закрепляют определяющие принципы, на которых основано устройство общества и государства, которые характеризуют положение человека в обществе и государстве, а также основные неотъемлемые права, свободы и обязанности человека и гражданина¹. Тем не менее конституционное право устанавливает только общие принципы, основы местного самоуправления, которые конкретизируются на уровне норм и институтов муниципального права.

Муниципальное право непосредственно связано с административным правом. Органы местного самоуправления являются субъектами публичного управления, обладают административной правосубъектностью. А при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств они «включаются» в государственное управление. В отдельных сферах государственного управления органы государственной и муниципальной власти могут осуществлять совместную деятельность, в том числе реализуя различные государственные программы. Подобного рода отношения одновременно будут регулироваться и нормами муниципального права, и нормами административного права. Взаимодействие двух этих отраслей проявляется также при регулировании института муниципальной службы, принципы

¹ См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. Москва, 2001. С. 25.

и условия которой взаимосвязаны¹ с государственной гражданской службой.

Муниципальное право находится в тесной взаимосвязи с гражданским правом, определяющим гражданско-правовой статус муниципального образования, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления. Соприкасаются эти отрасли в вопросах владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности². Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения и др.

Муниципальное право соприкасается с финансовым правом в вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, межбюджетных отношениях, при установлении местных налогов и сборов и т. п.

Взаимодействие с экологическим правом проявляется при осуществлении природоохранной деятельности органов местного самоуправления, включая проведение муниципального экологического контроля³. Реализуя экологическую функцию, органы местного самоуправления продолжают общее государственное дело охраны окружающей среды, имея при этом возможность приспособлять свои полномочия по осуществлению этой функции к специфическим местным условиям в комплексе с другими функциями⁴.

¹ Статья 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152 и «зеркальная» ей статья 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

² См., например: *Георгиева Т.П.* Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000; *Хорев А.А.* Проблемы гражданско-правового регулирования муниципальной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.

³ См., например: *Анисимов А.П., Алексеев А.П.* Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации. Волгоград, 2002.

⁴ См.: *Алексеев А.П.* Организационно-правовые основы природоохранной деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 7.

С земельным правом муниципальное право взаимодействует в сфере осуществления контроля за использованием земель, находящихся на территории муниципального образования, охраны земель поселений и т. п. Земельный кодекс Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ)¹ к числу участников земельных отношений относит муниципальные образования (часть 1 статьи 5).

Муниципальное право, «развиваясь, демонстрирует новую комплексность, суть которой – в обеспечении приоритета муниципально-правового регулирования над другими правовыми регуляторами при помощи норм, имеющих исключительно муниципально-правовую прописку (например, закрепляющих организационные основы местного самоуправления)»². Для отрасли муниципального права в современных условиях встают новые задачи: кодификация и иные формы систематизации законодательства о местном самоуправлении; внедрение инновационных средств; перенос на муниципальный уровень власти новых правовых и иных технологий.

§ 3. Источники отрасли муниципального права

В общей теории права принято различать понятие источника права в материальном, идеальном и формально-юридическом смысле. В материальном смысле под источником права понимаются факторы, предопределяющие саму сущность и содержание права. К ним относят фактические условия жизни общества – его политические, экономические, социально-духовные отношения. С одной стороны, это потребности общества, обусловленные социально-экономическими условиями его существования, с другой стороны, немаловажную роль играют идеологические причины – представления всего общества или его политической элиты о том, каким должно быть право. В формально-юридическом смысле под источником права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу нормы

¹ См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

² Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. Москва, 2003. С. 16.

права. Это определенные способы выражения государственной воли общества. Источник показывает, каковы внешние проявления права, в каком виде оно существует и функционирует в реальной жизни. С помощью формы происходит придание государственной воле доступного и обязательного характера, официальное доведение этой воли до исполнителей. Посредством формы право приобретает юридическую силу¹.

О факторах, предопределяющих формирование муниципального права как отрасли (то есть материальных источниках), мы уже упоминали. Основными из них являются появление особой сферы общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, и наличие государственной потребности в его развитии².

Муниципально-правовые нормы возникают по воле государства и воплощаются в нормативных правовых актах, принимаемых органами государственной власти; кроме того, такие нормы появляются с общего дозволения государства, по непосредственной воле населения муниципального образования, органов местного самоуправления.

Источник муниципального права в юридическом смысле – это форма внешнего выражения муниципальных правовых норм.

Муниципальному праву соответствует отрасль законодательства, которая объединяет нормативные акты, регулирующие отношения в области местного самоуправления. Система муниципального законодательства отражает степень влияния правового регулирования на самоуправленческие отношения и, наряду с предметом, принципами, конструкциями и режимом правового регулирования, является фактором, определяющим отраслевой характер муниципального права³.

Традиционные источники права в большинстве стран – нормативный правовой акт, правовой прецедент, правовой обычай, договор нормативного содержания. В некоторых религиозных странах

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 67.

² См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 62.

³ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. Москва, 2003. С. 14.

к источникам права относят религиозный текст или сборники религиозных норм. В зависимости от политико-правовой культуры различают государства романо-германской правовой системы, англосаксонской, религиозной и некоторых иных. От этого зависит система источников права и их иерархия.

Российская Федерация относится к семье государств романо-германской правовой системы. Это означает, что основным источником права в российской правовой системе является нормативный правовой акт.

Множественность источников определяется количеством органов, обладающих правом принятия правовых актов, государственным устройством, а также типом правовой культуры государства. Федеративное устройство России предопределяет два уровня законодательного регулирования, а признание автономности органов местного самоуправления предполагает нормотворческую деятельность на местном уровне.

При множественности источников все они образуют определенную замкнутую систему, которая построена на принципах единства и непротиворечивости. Источники муниципального права находятся в определенной иерархической соподчиненности. Место конкретного источника в иерархии определяет его юридическая сила, которая устанавливается основным источником права, источником высшей юридической силы – Конституцией РФ.

Итак, вершиной системы источников муниципального права является *Конституция РФ*, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Статья 12 закрепила принцип признания и гарантирования местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти. Данные конституционные положения легли в основу организации местного самоуправления в России.

Конституция РФ содержит также отдельную главу 8, полностью посвященную местному самоуправлению. В ней названы основные формы местного самоуправления, перечислены некоторые вопросы местного значения, предусматриваются возможность наделения органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями, необходимость учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, гарантируется судебная защита этого института. Таким образом, Конституция РФ признает и юридически оформляет местное самоуправление в качестве важнейшего политического института общества.

Помимо указанного, в Конституции РФ местное самоуправление или органы местного самоуправления упоминаются в главе 1 (часть 2 статьи 3; часть 2 статьи 15), главе 2 (статья 18; часть 2 статьи 24; часть 2 статьи 32; статья 33; часть 2 статьи 40; часть 2 статьи 46), главе 3 (часть 2 статьи 68; пункт «н» части 1 статьи 72), главе 5 (часть 2 статьи 97; статья 103¹) и в других нормах, в частности о муниципальной собственности.

На основе конституционных норм можно определить следующие параметры правового пространства местного самоуправления:

- оно призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

- местное самоуправление осуществляется гражданами как непосредственно (путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления), так и через выборные и другие органы местного самоуправления;

- на местном уровне структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации;

- публично-правовой единицей местного самоуправления выступает муниципальное образование, территория которого определяется и изменяется с учетом мнения населения, исторических и иных местных традиций. Федеральным законом могут быть предусмотрены особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях;

- органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения (в частности, управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют

местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи) и могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств;

– органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

– местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Надо отметить, что, в отличие от конституций зарубежных федеративных государств, в Конституции РФ местному самоуправлению уделено значительное внимание. Особенность российского варианта закрепления конституционных норм о местном самоуправлении связана со специфическими условиями, в которых принималась Конституция РФ, с необходимостью скорейшего перехода к принципиально иному типу государственности, отказом от тоталитарного режима и построением демократического правового государства. Сами федеративные отношения в тот момент были далеки от совершенства. При формировании института местного самоуправления по инициативе самого государства принципиально важно было закрепить исходные положения этого института в федеральной конституции¹.

Напомним, что Конституция РФ выступает в качестве основы всей системы российского права, предопределяет содержание всех ее отраслей, в том числе муниципального права. Юридическое закрепление основных начал местного самоуправления

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 64.

в Конституции РФ означает также их особую охрану, стабильность. Все остальные источники права призваны развивать конституционные положения и не могут им противоречить, поскольку этот документ имеет высшую юридическую силу (часть 1 статьи 15). Акт, противоречащий Конституции РФ, либо отменяется, либо приводится в соответствие с ней. Это свойство Конституции РФ определяет ее ведущее место среди источников российского права в целом и, соответственно, муниципального права.

Важной частью нормативной правовой системы Российской Федерации являются *федеральные конституционные законы*. Надо сказать, что нет акта этой группы, целиком посвященного местному самоуправлению. Однако в некоторых федеральных конституционных законах имеются отдельные обращенные к нему нормы, например в федеральных конституционных законах «О референдуме Российской Федерации» или «О чрезвычайном положении».

Наиболее распространенным федеральным источником права выступают *федеральные законы*. Для удобства можно выделить три группы федеральных законов:

а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления. Прежде всего, это Федеральный закон № 131-ФЗ. Он является базовым, основополагающим после Конституции РФ в системе нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления. Есть мнение, что название Федерального закона № 131-ФЗ (в части установления заявленных в преамбуле «общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации») не соответствует его содержанию, поскольку текстуально принципы лишь предполагаются (поскольку есть указание на них в названии, но в тексте принципы не конкретизированы) в отношении территориальной организации местного самоуправления (в названии главы 2) и правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (в названии статьи 18), а установлены только в отношении непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления – два принципа: законности,

добровольности (часть 2 статьи 33); руководства местной администрацией главой местной администрации – один принцип: единоначалия (абзац 2 части 1 статьи 37); осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – три принципа: объективности, открытости и гласности (часть 2² статьи 77).

Кроме Федерального закона № 131-ФЗ полностью вопросам организации местного самоуправления посвящены только два федеральных закона:

- «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹;
- «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»²;

б) федеральные законы, наполовину состоящие из норм муниципального права. Как правило, они включают нормы, направленные на регулирование деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Такая практика «объединения» норм, на наш взгляд, не в полной мере согласуется со статьей 12 Конституции РФ, но имеет распространение, например федеральные законы:

- «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³;

- «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴;

- «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵;

¹ См.: О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152.

² См.: О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108.

³ См.: О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48, ст. 4746.

⁴ См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

⁵ См.: Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903.

– «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹;

– «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»²;

– «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³;

в) федеральные законы, которые содержат одну норму муниципального права или более, изначально составляющие законодательную основу других отраслей права (административного, финансового, жилищного, земельного и т. д.) и регламентирующие лишь отдельные аспекты местного самоуправления. В их числе Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года, Налоговый, Бюджетный и Градостроительный кодексы Российской Федерации и др. Следует также указать федеральные законы, в соответствии с которыми органы местного самоуправления наделяются полномочиями в той или иной сфере жизнедеятельности, например: «Об участии граждан в охране общественного порядка» 2014 года, «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» 2014 года, «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» 2013 года, «Об образовании» 2012 года, «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» 2011 года, «О безопасности» 2010 года, «Об охране окружающей среды» 2002 года и др.

Источниками муниципального права могут быть *федеральные подзаконные акты* – указы Президента РФ (например, от 15 октября 1999 года «Об утверждении основных положений

¹ См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

² См.: О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: федеральный закон от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4499.

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» или от 27 ноября 2003 года «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации»), акты палат Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание РФ) (таким источником в свое время являлось постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 июня 1994 года «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации»), постановления Правительства Российской Федерации (далее – Правительство РФ) (например, от 1 июня 2005 года № 350 «О введении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации», от 10 сентября 2008 года № 657 «О введении федерального реестра муниципальных нормативных правовых актов» или принимаемые в порядке реализации законов о федеральном бюджете, соответствующих президентских указов в области государственной поддержки местного самоуправления). Определенное значение в качестве источников имеют отдельные нормативные правовые акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы муниципального права. Это, прежде всего, *конституции республик и уставы других субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты правительств и других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

Следует заметить, что Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ носил в большей

¹ СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506.

мере рамочный характер, а это значит, что он предполагал принятие каждым субъектом Российской Федерации своего закона о местном самоуправлении. Так это и происходило на практике¹.

Пришедший на смену Федеральный закон 2003 года с аналогичным названием гораздо полнее и более императивно регулирует многие виды общественных отношений в сфере местного самоуправления, то есть его нормы ориентированы на прямое действие. Но регламентация на уровне субъектов Российской Федерации не исключается. Другое дело, должна ли она быть такой же полной и широкой, как ранее, в виде общего закона субъекта Российской Федерации о местном самоуправлении, или достаточно более сжатого, компактного закона с наименованием, к примеру, «Об особенностях организации местного самоуправления» в данном субъекте Российской Федерации.

Важнейшими источниками муниципального права являются *муниципальные правовые акты*: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные

¹ См., например: Об организации местного самоуправления в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 8 апреля 1996 года № 27-3 (утратил силу с 1 января 2006 года в соответствии с принятием Закона Нижегородской области от 16 декабря 2005 года № 196-3); Об основах местного самоуправления в Калининградской области: закон Калининградской области от 18 января 1996 года № 31 (утратил силу с 1 января 2006 года в связи с принятием Закона Калининградской области от 7 марта 2006 года № 730).

договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Следует заметить, что в силу суверенитета государства в его правовой системе юридическое значение имеют только те международные правовые нормы, действие которых санкционировано им самим. Государственный суверенитет был и остается тем щитом, который ограждает государство от внешнего давления. Без явно выраженного или молчаливого согласия Российского государства ему не могут быть навязаны никакие международные обязательства¹.

Основным документом в числе *международно-правовых источников муниципального права* является Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года². Российская Федерация подписала Хартию 28 февраля 1996 года, а ратифицировала 11 апреля 1998 года³. Хартия закрепляет основные положения о местном самоуправлении: его понятие, принципы реализации, сферу компетенции, гарантии.

К специальным международно-правовым актам в области местного самоуправления можно отнести также решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Декларацию о принципах местного самоуправления, принятую Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ в 1994 году, постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств о разработке модельного закона о местном самоуправлении в государствах СНГ (Санкт-Петербург, 23 мая 1993 года).

Прямо или косвенно вопросы местного самоуправления, прав граждан на участие в управлении делами государства и общества регулируются в международных актах о правах человека: Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 года), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 года), Конвенции о защите прав

¹ См.: *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. Москва, 2002. С. 51–55.

² СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

³ См.: О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 15, ст. 1695.

человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 года), Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года), Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 года) и ряде других документов.

В числе источников муниципального права можно выделить и *муниципально-правовые договоры* – двусторонние или многосторонние соглашения, регулирующие отношения в области организации и осуществления местного самоуправления. Такие договоры могут быть заключены между органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований, либо между органами местного самоуправления и органами государственной власти. На важность договорных начал во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти обращал внимание и Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ)¹.

В муниципальном праве значима роль *правовых обычаев*. Это определяется самим пониманием местного самоуправления, которое в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ должно развиваться «с учетом исторических и иных местных традиций». Например, в местностях Северного Кавказа перед вынесением решения органом местного самоуправления нередко руководители и депутаты встречаются со старейшинами, советуются с ними. Это традиция в какой-то мере стала обязательной нормой поведения. Так, при разработке Устава Ростовской области и Устава города Ростова-на-Дону были учтены традиции казачьего самоуправления, особенности уклада жизни данной социально-демографической части населения, в связи с чем получили правовое признание специфические формы казачьего самоуправления в лице, например, станичных (хуторских) казачьих обществ². Разновидностью правовых

¹ См. пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”».

² См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 107–108.

обычаев как источника муниципального права являются обычаи так называемого процедурно-регламентного характера, определяющие порядок создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления, порядок проведения собраний (сходов) граждан и т. п. В каждом регионе и отдельных населенных пунктах имеются на этот счет свои обычаи и традиции, которые не могут не учитываться в развитии местного самоуправления и в процессе формирования его нормативно-правовой основы¹.

К особым источникам следует отнести нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России). Они касаются вопросов организации муниципальных выборов, связанных с необходимостью единообразного применения законодательства о выборах.

Следует заметить, что по общему правилу избирательные комиссии не занимаются правотворческой деятельностью. Вместе с тем, некоторые избирательные комиссии (ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации) имеют право издавать подзаконные нормативные акты (постановления, решения, инструкции, положения и др.), которыми определяется порядок единообразного применения законодательства о выборах. Акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и органов местного самоуправления². Данные акты не подлежат государственной регистрации, не могут быть отменены законодательными или исполнительными органами власти, но могут быть оспорены в вышестоящей комиссии или в суде³.

¹ См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. Москва, 2002. С. 47.

² См.: Трусов Н.А., Горева Т.В. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие. Нижний Новгород, 2015. С. 79–80.

³ См.: Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / авт. кол.: Т.В. Горева, А.Р. Лаврентьев, Р.В. Павленков, Н.А. Трусов. 2-е изд., доп. и перераб. Нижний Новгород, 2018. С. 66.

В литературе предлагается также считать источниками муниципального права *судебные прецеденты*. Судебные решения нередко имеют очень важное значение для понимания сущности местного самоуправления, его организации и т. п.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля и не относится к правотворческим органам. Это обстоятельство нередко расценивается как препятствие для признания его решений источником права. Но особенности правовой природы и юридической силы решений Конституционного Суда РФ определяются не тем, обладает ли он правотворческими полномочиями, а спецификой его собственных конституционно-контрольных полномочий. Их природа такова, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные по итогам рассмотрения дела в его постановлении или определении, имеют общеобязательный характер, они нередко обладают нормативностью, и, соответственно, эти положения могут признаваться источником права. К подобного рода источникам можно отнести, например, постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”», от 16 октября 1997 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», от 15 января 1998 года № 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”» и др. Данные решения Конституционного Суда РФ содержат целый комплекс положений, имеющих нормативный характер и относящихся непосредственно к различным вопросам организации местного самоуправления: определению структуры органов местного самоуправления, территориальных основ муниципальной власти, взаимоотношениям муниципальных и государственных органов власти.

Отметим, что именно в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года впервые четко была обозначена природа местного самоуправления как одного из видов публичной

власти в Российской Федерации. Обойтись без данного постановления Конституционного Суда РФ в характеристике источников муниципального права сегодня просто немыслимо.

Нередко такую же прецедентную роль играют и решения Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ). К примеру, Федеральный закон № 131-ФЗ явно не учел такой вариант территориальной реорганизации муниципальных образований, когда вместо внутреннего деления на сельские и городские поселения муниципальный район преобразуется в городской округ. Законами некоторых субъектов Российской Федерации это было предусмотрено (Калининградская и Московская области). Началось оспаривание актов. Рассмотрев соответствующие дела, Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что такой вариант реорганизации возможен. Этот судебный прецедент также стал значимым нормативным источником для практики муниципального строительства.

§ 4. Система муниципального права России

В теоретических, практических и учебных целях любая отрасль права делится на разделы. Такое деление называется систематизацией. Четкая система любой отрасли права позволяет сохранить стабильность правового регулирования при различного рода преобразованиях (реформах) права. Систематизация предполагает расположение норм права внутри отрасли в их логической последовательности. Тем самым достигается единство и непротиворечивость правовых предписаний, удобство в их применении, более четкое их понимание¹.

Первичную ячейку в любой системе отрасли права занимают правовые нормы. Нормы группируются, то есть располагаются в однородные по своему содержанию комплексы, именуемые правовыми институтами. В свою очередь, институты могут группироваться в подотрасли или части, совокупность которых и представляет ту или иную отрасль права².

¹ См.: *Алексеев А.П., Братановский С.Н.* Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 62–63.

² См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 26.

Необходимым условием существования муниципального права как целостного упорядоченного образования служит строгая внутренняя организация образующего его нормативного материала. Муниципальное право является сложной системой, представляющей собой совокупность частей, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от других отраслей права. Система муниципального права выражается в объединении единых по своей юридической природе элементов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с внешней средой¹.

В учебной литературе *система муниципального права* определяется как *объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений*².

По вопросу о системе муниципального права сложилось несколько точек зрения. Одни авторы выделяют в системе муниципального права лишь нормы и отдельные институты³. Другие считают, что в системе муниципального права можно выделить общую и особенную части⁴, третьи добавляют к ним специальную часть⁵. В литературе также можно встретить такой подход, когда систему муниципального права связывают со структурой Федерального закона № 131-ФЗ. Следует, однако, отметить, что система отрасли права и система отрасли законодательства (а тем более одного юридического документа, пусть даже и базового для этой

¹ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9. С. 10.

² См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2006. С. 33.

³ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 1997. С. 28; Ковешников Е.М. Муниципальное право. Москва, 2000. С. 7; Белоусова Е.В. Муниципальное право России. Москва, 2000. С. 10; и др.

⁴ См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Москва, 1999. С. 23–24; Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. Москва, 2003. С. 10; Муниципальное право России / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. Москва, 2005. С. 35.

⁵ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. Москва, 1999. С. 30–31.

отрасли) не совпадают, точнее, совпадают частично. В вышеуказанных целях нельзя ставить в зависимость систему отрасли муниципального права от системы законодательства в силу быстрой изменчивости, нестабильности последнего¹.

В основе системных начал любой отрасли права, в том числе и муниципального права, лежит предмет регулирования. Сами общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную систему, что предопределяет в конечном счете необходимость достижения системного единства всей совокупности норм и институтов, регулирующих данные отношения. В этом плане система муниципального права как бы раскрывает внутреннюю логику муниципально-правового регулирования, указывает на последовательность, очередность закрепления того или иного круга, сферы муниципальных отношений с учетом их значимости и относительной обособленности².

Совокупность правовых норм, регулирующих определенный круг относительно обособленных взаимосвязанных общественных отношений внутри отрасли муниципального права, составляет институт муниципального права³.

По вопросу муниципально-правовых институтов в науке сложились разные точки зрения. *Представляется, что в структуре муниципального права можно выделить несколько муниципально-правовых институтов:*

- 1) правовые основы местного самоуправления;
- 2) территориальные основы местного самоуправления;
- 3) система местного самоуправления;
- 4) финансово-экономические основы местного самоуправления;
- 5) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, государственный контроль в отношении их деятельности⁴.

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 42.

² См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. Москва, 2002. С. 22.

³ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 64.

⁴ См.: Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 27.

Разберем указанные институты подробнее.

Правовые основы местного самоуправления. Указанный институт включает нормы, устанавливающие систему источников муниципального права, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, определяющие функции местного самоуправления путем перечисления вопросов местного значения, то есть очерчивания тех сфер жизнедеятельности общества, в которых субъекты муниципальной власти могут реализовать предоставленные им полномочия путем принятия муниципальных правовых актов. Нормы данного института устанавливают правовые начала организации и осуществления местного самоуправления как самостоятельного института гражданского общества, важнейшей формы народовластия.

Территориальные основы местного самоуправления. Нормы данного института определяют границы, в которых функционируют субъекты муниципальной власти, вопросы организации и реорганизации (преобразования) территориальных единиц местного самоуправления, именуемых законодателем муниципальными образованиями¹.

Система местного самоуправления. Содержит нормы, регулирующие формы непосредственной и представительной муниципальной демократии, включая нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления – представительного органа муниципального образования; главы муниципального образования; местной администрации; вопросы муниципальной службы и т. д.

Финансово-экономические основы местного самоуправления. Включают нормы, регулирующие вопросы владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, формирования и исполнения местных бюджетов, межбюджетных отношений, муниципального заказа, взимания налогов и сборов и ряд иных.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, государственный контроль в отношении

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 64–65.

их деятельности. Нормы этого института посвящены вопросам юридической ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами, а также контролю и надзору со стороны государства за их деятельностью¹.

Названные институты можно объединить в *Общую часть* муниципального права, поскольку ее нормы содержат общие положения, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых муниципальным правом общественных отношений. К *Особенной части* можно отнести нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в различных сферах деятельности – экономической, социально-культурной, политической и пр. В этой части можно выделить два блока норм – нормы о собственных полномочиях органов местного самоуправления, а также нормы об отдельных государственных полномочиях, переданных органам местного самоуправления в установленном законом порядке².

А.Н. Костюков считает, что *Общая часть* муниципального права представляет собой совокупность нормативных установлений, которые являются едиными для всей отрасли и обеспечивают более строгое отражение общественных отношений, регулируемых отраслью, а также упорядоченность ее нормативного массива. Институты *Общей части* носят всеобщий, фундаментальный характер, распространяются на все отношения, регулируемые муниципальным правом, и закрепляют основные правовые статусы и конструкции местного самоуправления. *Особенная часть*, по его мнению, представляет собой совокупность правовых институтов, нормы которых носят компетенционный характер и закрепляют полномочия субъектов муниципально-правовых отношений в различных областях и сферах местной жизни. Структура *Особенной части* определяется дифференциацией нормативных предписаний с учетом широты охвата регулируемых отношений на основные институты

¹ См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 65–66.

² См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 43–44.

(общей характеристики компетенции органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, в бюджетной и финансово-кредитной сфере, в области земельных отношений, по управлению муниципальным хозяйством, в социально-культурной сфере, в сфере обеспечения законности и правопорядка) и субинституты¹.

Е.С. Шугрина считает целесообразным выделить также специальную часть, которая будет объединять нормы, регулирующие особенности местного самоуправления в отдельных регионах².

Характеристика системы муниципального права предполагает обоснование соотношения элементов отрасли, места каждого из них в системе отрасли. Так, нормы института, закрепляющего правовые основы местного самоуправления, занимают первое место в системе отрасли. Это объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, тем, что местное самоуправление в нашей стране формируется по инициативе самого государства в результате процессов демократизации и децентрализации публичной власти. Во-вторых, подзаконным характером деятельности, осуществляемой субъектами муниципальной власти. В-третьих, производностью муниципальных правовых актов от государственного законодательства. На втором месте стоит институт, определяющий территориальные основы местного самоуправления. Нормы этого института устанавливают территориальные пределы муниципальной власти, пространственную организацию властных структур на местном уровне, предопределяя тем самым содержание следующего института, который закрепляет формы реализации муниципальной власти. Таким образом, расположение институтов не является произвольным. Построение отрасли права основано на логической последовательности, раскрывающей соподчиненность институтов, их взаимозависимость³.

¹ См.: *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, принципы, режимы, конструкции, система: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 11–12.

² См.: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. Москва, 1999. С. 31.

³ См.: *Алексеев А.П., Братановский С.Н.* Муниципальное право России: учебник для вузов. Москва, 2014. С. 66–67.

Целостность отрасли муниципального права придает его системе устойчивость и одновременно способствует дальнейшему ее развитию и совершенствованию¹.

Особенность системы муниципального права обусловлена его комплексностью, в силу чего отдельные входящие в него нормы могут носить характер межотраслевых (о муниципальной собственности, местных финансах и налогах и др.). Эти нормы одновременно будут входить в институты иных отраслей права – гражданского, финансового и др. Следует указать, что явление межотраслевых институтов связано с системностью всего российского права, которая предполагает тесное взаимодействие и соответствие всех составляющих его отраслей. Как образно отмечается в одной из работ последнего времени, «систему права не следует представлять себе четко разгороженной на квадраты или ячейки, скорее отрасли права взаимодействуют как “олимпийские кольца”, что выражается в существовании межотраслевых норм, принципов и институтов»².

Первичным структурным элементом любой отрасли выступает правовая норма. **Муниципально-правовыми нормами** называются *правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления.*

Классификация норм муниципального права России может проводиться по следующим основаниям:

1. По содержанию (по кругу регулируемых общественных отношений):

- 1) нормы, регулирующие правовые основы местного самоуправления;
- 2) нормы, регулирующие территориальные основы местного самоуправления;
- 3) нормы, регулирующие формы осуществления местного самоуправления;
- 4) нормы, регулирующие финансово-экономические основы местного самоуправления;

¹ См.: *Костюков А.Н.* Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9. С. 11.

² Обновление отраслевой структуры российского права / А.П. Анисимов [и др.] // Новая правовая мысль. 2005. № 2. С. 8.

5) нормы, регулирующие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, государственный контроль в отношении их деятельности.

2. По характеру имеющих в нормах предписаний (по способу воздействия на субъекты права):

1) **управомочивающие нормы** закрепляют правовые возможности участников муниципальных отношений путем установления их полномочий и прав. Таковы правила, закрепляющие права граждан в сфере местного самоуправления, в частности их право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

2) **обязывающие нормы** устанавливают обязанность граждан, органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей нормой является правило о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (часть 2 статьи 132 Конституции РФ). Следовательно, государственные и муниципальные органы при изменении названных границ обязаны учитывать мнение населения;

3) **запрещающие нормы** устанавливают обязанность лиц, органов, организаций воздерживаться от четко описанного в них поведения. Законодатель, например, определяет, что подчиненность органа, должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органам, должностным лицам других муниципальных образований не допускается (часть 3 статьи 17 Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

3. По территории действия:

1) действующие на территории всей Российской Федерации;

2) действующие на территории конкретных субъектов Российской Федерации;

3) действующие в пределах муниципального образования.

4. По юридической силе:

1) нормы, закрепленные в Конституции РФ;

2) нормы, закрепленные в актах Конституционного Суда РФ;

3) нормы, закрепленные в международных правовых документах;

4) нормы, закрепленные в федеральных конституционных законах и федеральных законах;

5) нормы, закрепленные в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах федеральных органов исполнительной власти;

6) нормы, закрепленные в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации и др.;

7) нормы, закрепленные в отдельных актах органов местного самоуправления.

5. По степени определенности содержащихся в них предписаний (по методу регулирования):

1) императивные, то есть такие, которые не допускают никаких отступлений от сформулированного в них правила;

2) диспозитивные, то есть такие, которые допускают возможность выбора соответствующего варианта поведения в зависимости от конкретных условий. Например, статья 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» и др.

§ 5. Муниципально-правовые отношения: понятие, классификация, субъекты, объекты

Муниципально-правовые отношения – это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, в пределах территории муниципального образования с учетом исторических и иных местных традиций.

Как уже отмечалось, к *отличительным признакам отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования*, относятся:

– локально-территориальный характер – они возникают в основном на местном (муниципальном) территориальном уровне в процессе осуществления местного самоуправления населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований, территории которых устанавливаются в соответствии с законодательством с учетом исторических и иных местных традиций;

– комплексный характер – они связаны с осуществлением местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др. Вместе с тем, предмет муниципального права охватывает различные по содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и т. д. Однако все эти отношения объединяет в самостоятельный вид общий признак: они возникают в процессе решения населением муниципальных образований вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления;

– обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступает либо население муниципального образования, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения¹.

Виды муниципально-правовых отношений:

I. По содержанию:

– отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления, формирования и развития его основ.

Данная группа отношений включает в себя отношения, связанные:

а) с образованием и преобразованием муниципальных образований, установлением и изменением их границ, выявлением мнения населения по данным вопросам;

б) определением организационной структуры местного самоуправления, принятием и регистрацией уставов муниципальных образований, формированием и организацией работы выборных и иных органов местного самоуправления, избранием (назначением) выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, организацией их работы, организацией муниципальной службы;

в) установлением компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, разграничением полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти;

¹ См.: Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 16.

г) организацией межмуниципального сотрудничества (создание объединений муниципальных образований и др.), формированием органов территориального общественного самоуправления, иных общественных структур в системе местного самоуправления;

– отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения непосредственно населением и (или) органами местного самоуправления.

Данные отношения весьма многообразны и дают представление о задачах и целях всей муниципальной деятельности. К ним относятся отношения:

а) связанные с управлением муниципальным имуществом, средствами местных бюджетов, установлением местных налогов и сборов;

б) возникающие в процессе реализации полномочий местного самоуправления по решению вопросов образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, торгового, бытового и иного обслуживания населения, а также строительства, землепользования, транспорта, охраны общественного порядка и иных вопросов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований;

в) связанные с социально-экономическим развитием муниципального образования, формированием его материально-технической базы и т. д.

К указанной группе примыкают отношения, связанные с решением органами местного самоуправления иных вопросов (то есть не включаемых Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ в перечень вопросов местного значения), не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации (при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов);

– отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Данная группа отношений связана не с решением непосредственно вопросов местного значения, а с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики на местном уровне.

II. По субъектам:

– отношения, в которых одной из сторон выступает муниципальное образование.

К этой группе относятся отношения, в которых находит свое выражение правовой статус муниципального образования, которое в соответствии с законом имеет муниципальную собственность, местный бюджет, выборные органы местного самоуправления, а также вправе иметь собственную символику, вступать в объединения муниципальных образований (региональные и др.) и т. д.;

– отношения, в которых одним из субъектов выступает население муниципального образования.

В эту группу входят отношения, возникающие в процессе непосредственного волеизъявления населения, принятия им решений по вопросам местного значения (например, голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления и др.);

– отношения, в которых одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления.

Субъекты муниципально-правовых отношений можно условно подразделить на три вида:

1. Особый субъект – муниципальное образование – населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление в целях решения вопросов местного значения и имеются находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местного бюджета, выборные и иные органы местного самоуправления¹.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в следующих муниципальных образованиях: городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах согласно законам субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

¹ См.: Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 17.

2. Субъекты, наделенные правом принимать решения (участвовать в принятии решений) по вопросам местного значения:

- население муниципального образования¹;
- сход, собрание (конференция) граждан;
- органы и должностные лица местного самоуправления;
- депутаты представительного органа муниципального образования, члены других выборных органов местного самоуправления;
- граждане Российской Федерации;
- иностранные граждане².

3. Субъекты, которые в той или иной форме содействуют осуществлению местного самоуправления:

– органы территориального общественного самоуправления (ТОС). Они создаются гражданами по месту их жительства на части территории муниципального образования для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения;

– объединения муниципальных образований. Данные объединения (региональные, межрегиональные и общероссийские) имеют своей целью координацию деятельности, более эффективное осуществление прав и интересов муниципальных образований, представительство и защиту их интересов во взаимоотношениях с государственными органами, общественными объединениями и др.;

– государственные органы. Они вступают во взаимодействие с другими субъектами муниципально-правовых отношений, оказывая поддержку местному самоуправлению, создавая необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления;

¹ Встречается, что население муниципального образования именуется *местным сообществом*, под которым понимается население, проживающее на территории муниципального образования, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения. Членом местного сообщества является гражданин Российской Федерации, проживающий на территории муниципального образования.

² Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления согласно международным договорам Российской Федерации и федеральным законам. Так, в соответствии с нормами избирательного законодательства России и международными договорами они могут участвовать в муниципальных выборах, местном референдуме.

– предприятия, учреждения и организации, находящиеся на территории муниципального образования;

– общественные объединения. Речь, прежде всего, идет о тех объединениях, которые в соответствии со своими уставами принимают участие в выборах органов местного самоуправления, представляют и защищают права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах местного самоуправления.

Обязательным элементом структуры любого правоотношения, в том числе и муниципально-правового, кроме субъекта, выступают еще объект и содержание.

Объект правоотношений – это то, на что направлена деятельность субъектов этого отношения, по поводу чего они возникают, на что направлены права и обязанности субъектов.

Следует согласиться с А.П. Алексеевым и С.Н. Братановским в том, что в качестве *общего объекта* муниципально-правовых отношений можно назвать деятельность населения муниципального образования и формируемых им муниципальных органов, направленную на решение вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий.

К числу *конкретных объектов* муниципально-правовых отношений относятся те реальные блага, к обладанию которыми стремятся стороны правоотношения. В качестве конкретных объектов муниципальных правоотношений могут выступать:

а) материальные блага (объекты материального мира), например: территория муниципального образования, отдельные природные ресурсы (земля, недра и т. д.), находящееся в муниципальной собственности имущество;

б) личные нематериальные и духовные блага (нематериальные объекты – образование, культура, здравоохранение)¹.

Фактическим содержанием правоотношения является поведение участников общественных отношений. Юридическое содержание правоотношений составляют права и обязанности их субъектов. Применительно к муниципально-правовым отношениям права и обязанности субъектов возникают в сфере организации и осуществления местного самоуправления.

¹ См. подробнее: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 75–77.

§ 6. Муниципальное право как наука

Термин «муниципальное право Российской Федерации» используется для наименования не только соответствующей отрасли права, но и науки.

Возникновение науки муниципального права датируется началом 90-х годов XX века. Вместе с тем, проблемы организации органов местного управления изучались еще задолго до этого, поэтому при исследовании проблем местного самоуправления часто происходит обращение к дореволюционному опыту организации земской власти в Российской империи, а также к опыту организации местных советов в СССР¹.

Наука, как и отрасль, имеет свой предмет и метод. *Предмет науки* – это тот круг вопросов, который изучается данной наукой, то есть то, на что направлено научное познание, что исследуется и объясняется учеными.

Предметом науки муниципального права является, прежде всего, комплексная отрасль российского права – муниципальное право. Тесная связь муниципального права как отрасли права с одноименной наукой естественна. В центре ее внимания находятся проблемы, связанные со всесторонним изучением отрасли муниципального права, муниципально-правовых норм и институтов муниципального права как правовой отрасли. Комплексный характер муниципального права предопределяет ее связь с идеями и теориями соответствующих родственных отраслей права².

В центре внимания муниципально-правовых научных исследований находятся проблемы природы местного самоуправления как одной из форм публичной власти, его места в общей системе публичной власти. Наука муниципального права исследует принципы организации местного самоуправления, его правовую, экономическую, территориальные основы. Предметом науки

¹ См.: Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: учебное пособие. Москва, 2009. С. 63.

² См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. Москва, 2009. С. 25.

муниципального права являются вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по их решению, принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления¹. Она выявляет и изучает общие закономерности муниципально-правового регулирования общественных отношений, обобщает практику применения норм муниципального права, практику деятельности муниципальных органов и на этой основе разрабатывает научно обоснованные рекомендации в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и муниципально-правового регулирования.

Если муниципальное право для современной России является новой отраслью права, то само по себе местное самоуправление как явление общественно-государственной жизни имеет многовековую историю. В мире есть богатый опыт реализации различных вариантов организации местного самоуправления и управления. Естественно, что самоуправленческие традиции в той или иной степени были и остаются предметом внимания российского и зарубежного государствоведения. Поэтому к предмету муниципального права как науки относятся и исторический аспект развития самоуправления в его сословном и земском вариантах, организация на местах публичной власти в советский период, так же как и ее эволюция в постсоветский период отечественной истории, когда, несмотря на краткость времени, местное самоуправление пережило и переживает различные процессы реформирования².

При изучении муниципального права ученые и специалисты обращаются к зарубежному муниципальному опыту. Изучение зарубежного опыта местного самоуправления (в частности, западноевропейского опыта реализации Европейской хартии местного самоуправления) имеет важное значение для развития муниципального права в нашей стране.

Теоретическое осмысление накопленного опыта, идей и концепций позволяет определить наиболее приемлемые и соответствующие

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. Москва, 2009. С. 25.

² См. там же.

традициям российской государственности пути развития местного самоуправления, дать ему объективные оценки, найти лучшее, выработать рекомендации, которые помогут избежать ошибок, отказаться от не оправдавших себя форм организации и деятельности местного самоуправления. Отсюда очевидно *основное назначение науки муниципального права* – на основе исследований предлагать пути, методы, формы и средства совершенствования системы местного самоуправления.

Задачи науки муниципального права:

- изучение действующего муниципального права как совокупности муниципально-правовых норм;
- изучение реальной практики муниципального строительства, выявление потребностей в муниципально-правовом регулировании, разработка муниципально-правовых норм и муниципальных правовых актов;
- установление закономерностей муниципально-правового развития;
- изучение истории возникновения и развития муниципально-правовых институтов и норм в России и за рубежом, анализ и оценка накопленного отечественного и зарубежного опыта организации и осуществления местного самоуправления;
- решение проблем повышения эффективности осуществления местного самоуправления и деятельности его органов по решению вопросов местного значения;
- изучение и обобщение практики применения передовых, наиболее эффективных форм деятельности органов местного самоуправления;
- прогнозирование развития местного самоуправления;
- формирование муниципально-правового мировоззрения;
- формулирование научно обоснованного курса российско-го муниципального права (системы знаний об отрасли и науки муниципального права) как одной из базовых учебных юридических дисциплин.

Метод науки – это совокупность приемов и способов, при помощи которых изучается предмет науки. Методологической основой науки муниципального права является совокупность общенаучных и частнонаучных методов и средств познания, с помощью которых исследуются закономерности, законы и особенности

специфических (управленческих) отношений в комплексной отрасли муниципального права, законотворчестве и правоприменительной деятельности, а также изучаются категории, понятия и институты самой науки муниципального права.

Общенаучные методы познания – это общие, используемые в различных отраслях научного знания способы, средства и пути исследования свойств предметов и явлений, а также тенденций их изменения. К ним относятся: анализ, синтез, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, обобщение, абстрагирование, формализация, диалектический, исторический и другие методы исследования.

Частнонаучные методы познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, системный, математического моделирования, структурно-функциональный, статистический и др.

Наука муниципального права – система научных представлений, знаний и теоретических положений о местном самоуправлении, о формах и практике его осуществления и правового регулирования, о закономерностях, действующих в сфере муниципального права как совокупности соответствующих правовых норм, и их применение органами и должностными лицами местного самоуправления¹.

Наука муниципального права является составной частью российской юридической науки и самым тесным образом связана с рядом юридических и общественных наук. Место науки муниципального права в системе правовых наук, прежде всего, обусловлено особенностями муниципального права как комплексной отрасли права. Наука муниципального права изучает и раскрывает взаимодействие норм муниципального права с нормами других отраслей права, тесно взаимосвязанных с муниципальным правом².

Наука муниципального права непосредственно связана с наукой социального управления, которая также носит комплексный

¹ См.: Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 31.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2011. С. 34–35.

характер. Теоретические положения науки социального управления служат одной из методологических основ и теории административного права. Одновременно наука управления использует ряд положений науки конституционного права и науки административного права. Также наука муниципального права связана с философией, социологией, политологией, с теорией и историей государства и права, так как они содержат исходные, общие для всех отраслевых юридических наук теоретические положения.

Особо следует отметить взаимосвязь данной науки с наукой конституционного права, предметом которой в том числе являются правовые основы деятельности населения по решению вопросов местного значения, определение роли местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя России, основы разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления в данной области и т. д.

Кроме того, в науке конституционного права, наряду с теорией государства и права, разработаны и используются такие юридические понятия и категории, которые составляют основу для научного знания в области муниципального права (система народовластия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, конституционные принципы организации местного самоуправления, муниципальная служба, конституционное право на осуществление местного самоуправления, формы представительной и непосредственной демократии и т. д.)¹.

Особую роль в осуществлении правового регулирования муниципального управления на современном этапе играет наука административного права. Административно-правовыми нормами регулируются управленческие отношения не только в сфере органов исполнительной власти, но и в деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, внутриорганизационные отношения в деятельности органов местного самоуправления полностью регламентированы административно-правовыми нормами

¹ См.: *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 43–44.

и, прежде всего, уставом муниципального образования и другими правовыми актами.

К источникам муниципального права как науки следует относить объекты окружающей действительности, несущие в себе информацию о местном самоуправлении. Такими источниками считаются:

- нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие местное самоуправление;
- научные труды отечественных и зарубежных авторов, историко-правовые исследования и другие работы, в которых разрабатываются теоретико-методологические проблемы развития муниципального права;
- практика деятельности органов местного самоуправления;
- результаты социологических исследований, статистические данные, опрос общественного мнения.

Современное развитие науки муниципального права тесно связано с проводимыми сегодня в нашей стране многочисленными реформами в различных областях жизнедеятельности. При этом проблемы организации и деятельности власти на местном уровне исследуются учеными на протяжении весьма значительного периода. Вопросы местного самоуправления активно изучались в дореволюционной России. В то время издавалось большое количество научной, общественно-политической литературы по вопросам земского и городского самоуправления. К фундаментальным научным трудам относятся работы ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России В.П. Безобразова, Б.Б. Веселовского, А.И. Васильчикова, С.Ю. Витте, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, Г.И. Львова, В.А. Маклакова, И.И. Петрункевич, Т.Е. Полнова, Ф.И. Родичева, Б.Н. Чичерина, М.П. Щепкина и др. В качестве примера можно назвать работы В.Н. Лешкова «Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого» (1865) и «О праве самостоятельности как основе для самоуправления» (1871); князя А.И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869–1871); М.П. Щепкина

«Общественное самоуправление в Москве: проект городского положения» (1906)¹.

В советский период правовые аспекты деятельности местных органов власти и управления изучались специалистами государственного и административного права. Необходимо отметить, что в юридической литературе советского периода предпринимались попытки использовать идею местного самоуправления применительно к местным Советам. Так, в 1928 году была издана книга Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства». Однако в 30–40-е годы XX века в большинстве советских юридических исследований отвергалась сама идея местного самоуправления. И только в 1950 году в работе С.Н. Братуся «Субъекты гражданского права» вновь появляется термин «самоуправление», который связывается с деятельностью местных Советов. В 1963 году вышла работа В.А. Пертцика «Проблемы местного самоуправления в СССР», в которой местное самоуправление рассматривалось как часть государственного самоуправления.

Большой вклад в разработку вопросов организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, Р.Ф. Васильев, Л.А. Григорян, А.И. Ким, О.Е. Кутафин, А.И. Лукьянов, А.И. Лепешин, В.А. Пертцик, А.Я. Слива, Н.Г. Старовойтов, Ю.А. Тихомиров, Я.Н. Уманский, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шермет и др.

Среди научных работ, посвященных проблемам местного самоуправления в современный период развития нашего государства, следует назвать труды С.А. Авакьяна, А.П. Алексева, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, В.Б. Израеляна, А.И. Коваленко, А.Н. Кокотова, И.А. Конюховой (Умновой), А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева, А.С. Прудникова, В.В. Пылина, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной и др.

¹ См.: *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 47.

§ 7. Муниципальное право как учебная дисциплина: понятие, система, значение

Учебная дисциплина «Муниципальное право России» направлена на обучение будущих юристов как профессионально подготовленных специалистов для обеспечения становления нового для России института публичной власти – местного самоуправления. Муниципальное право как учебная дисциплина ориентировано также на профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов государственной и муниципальной службы¹.

Муниципальное право как учебная дисциплина – это научно обоснованная система знаний об отрасли и науке муниципального права, формируемая в учебных целях.

Цели учебной дисциплины «Муниципальное право»:

- освоение знаний о природе и роли местного самоуправления в современном государственном строительстве Российской Федерации;
- изучение нормативных правовых актов, являющихся источниками муниципального права;
- усвоение теории муниципального права на опыте России и других государств;
- создание четких представлений об организации местного самоуправления, деятельности органов местного самоуправления, а также депутатов и должностных лиц в системе местного самоуправления.

Задачи учебного курса состоят в изучении правовых, территориальных, экономических основ местного самоуправления, организационно-правовых форм его осуществления, функций и полномочий органов местного самоуправления, ответственности в местном самоуправлении, его гарантий и защиты интересов.

Для обучающихся, которые после окончания образовательной организации высшего образования поступят на государственную или муниципальную службу, учебный курс «Муниципальное право» является базовой основой их профессии. Для обучающихся,

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. Москва, 2009. С. 31–32.

избравших другие сферы юридической деятельности, этот учебный курс обеспечит возможность профессионально разбираться во всем комплексе проблем взаимодействия государственных, общественных, частных организаций, их руководителей и сотрудников с органами местного самоуправления, а также позволит на должном уровне содействовать реализации прав граждан на местное самоуправление и их защите от неправомерной деятельности органов местного самоуправления¹.

Возможными формами учебной деятельности при изучении материала учебной дисциплины «Муниципальное право России» являются:

1) посещение аудиторных занятий лекционного и семинарского типов, групповых консультаций и др.;

2) активная работа с источниками учебной дисциплины: учебниками, учебными пособиями, специальной монографической и периодической литературой, материалами средств массовой информации и др.;

3) ведение конспектов первоисточников: нормативных правовых, правоприменительных и интерпретационных актов;

4) решение задач и проблемных ситуаций, подготовка к устным публичным выступлениям;

5) составление словарей (тезаурусов, глоссариев) по учебному курсу;

6) подготовка письменных работ (рефератов, эссе, сочинений);

7) прохождение ознакомительной практики в органах местного самоуправления, муниципальных предприятиях и учреждениях;

8) учебно-исследовательская деятельность в проблемных группах, в работе научных кружков и конференций².

Система дисциплины муниципального права включает в себя:

1) введение в муниципальное право, раскрывающее понятие муниципального права как отрасли права и науки, его предмет и источники, историко-теоретические основы местного самоуправления;

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. Москва, 2009. С. 33–34.

² См.: Лаврентьев А.Р. Муниципальное право в схемах и определениях (Часть общая): учебное пособие. Нижний Новгород, 2002. С. 12–14.

2) понятие, принципы, функции и гарантии местного самоуправления;

3) систему местного самоуправления, формы непосредственной муниципальной демократии, органы и должностные лица местного самоуправления;

4) основы местного самоуправления (правовые, территориальные и финансово-экономическую основы);

5) вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению, а также конкретные полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения, полномочия по решению переданных государственных полномочий;

6) контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;

7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

ГЛАВА 2

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

§ 1. Основные теории местного самоуправления

Развитие муниципального права, его институтов неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства¹.

Термины «муниципалитет», «муниципальное хозяйство» отражали политико-правовое и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины. Слово «муниципалитет» происходит от латинского «municipium». «Munus» по-латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а «саріо», «гесіріо» – беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами. Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. В настоящее время муниципалитеты – это изби-

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 27; Местное самоуправление в России: основы, проблемы, перспективы / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Н.А. Трусов, С.В. Хорошев. Дзержинск, 2013. С. 11.

раемое городское и сельское самоуправление, хотя надо иметь в виду, что в некоторых странах (например, в США) муниципальным именуется лишь городское самоуправление¹.

Принцип самоуправления являлся общим принципом местного управления в Италии периода республики, когда Рим из маленькой латинской общины с чрезвычайно простым устройством превращается в огромное государство с обширной территорией. Закон Юлия Цезаря 45 года до н. э. установил некоторые общие правила относительно местного городского устройства: в основу этого муниципального управления был положен принцип широкой автономии в местных делах, хотя и под контролем Рима. Организация муниципального устройства являлась, по существу, копией государственного устройства Рима. Высшим органом местного управления было народное собрание всех граждан общины, организованное по местным куриям (собрание куриий). Народное собрание выбирало муниципальных магистратов и решало общие вопросы местной жизни. В каждом городе, наподобие римского сената, существовал муниципальный сенат из 100 членов. Административная и судебная власть находилась в руках муниципальной магистратуры².

Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, не только привело к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и поставило задачу преобразования местного управления по новому типу, свободному от сильной бюрократической опеки центральных органов власти. Требование последовательного проведения начал местного самоуправления являло собой логический вывод из основных принципов конституционного, правового государства, которое приходит на смену полицейскому, бюрократическому государству эпохи абсолютизма³.

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 27; Местное самоуправление в России: основы, проблемы, перспективы / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Н.А. Трусов, С.В. Хорошев. Дзержинск, 2013. С. 11–12.

² См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 27.

³ См. там же. С. 27–28; *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 12.

Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве, которое Кант называл государством произвола. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века¹.

В своем современном виде местное управление в развитых демократических государствах сложилось в основном в результате муниципальных реформ XIX века². Его становление было связано с процессами перехода от феодализма к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождающейся буржуазии являлись города, требующие самостоятельности в управлении местными делами, свободы от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. Местное управление брало свое начало от гильдий и формируемых ими городских органов самоуправления, которые зачастую решали как административные, финансовые, так и некоторые судебные вопросы. Возраставшая самостоятельность городов влекла за собой определенную независимость в управлении хозяйственными делами. Города постепенно наделялись правами юридического лица, что позволяло городским властям самостоятельно приобретать и распоряжаться общинным имуществом³.

С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением. Считалось, что местные органы являются своеобразной «четвертой властью»⁴,

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 28; Местное самоуправление в России: основы, проблемы, перспективы / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Н.А. Трусов, С.В. Хорошев. Дзержинск, 2013. С. 12.

² См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. Москва, 1996. С. 17–18; *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва, 1998. С. 11.

³ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 13.

⁴ В частности, Конституция Бельгии 1831 года содержала статью, посвященную общинному управлению, и, что особенно важно, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями, признавала власть четвертую – муниципальную.

связанной лишь законом и судебным контролем, но не подчиненной напрямую центральным властям. Данный подход отражал определенные реалии того времени, в частности слабую экономическую взаимозависимость и относительную изолированность территориальных единиц. Каждое местное сообщество занималось исключительно своими проблемами и не очень интересовалось положением дел в других сообществах. Такая ситуация нашла отражение в получивших значительное распространение либеральных воззрениях на экономику и государство, в рамках которых независимость местного управления от государства казалась вполне естественной. Не случайно в научной литературе концепция местного самоуправления определяется как «продукт либерально-демократического государства XIX в.»¹.

Идеи организации общинного управления были выражены французом Турэ, который в 1790 году обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления:

- понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;
- понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления².

В первой половине XIX века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А. де Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор³. В своем знаменитом сочинении «Демократия в Америке», две первые части

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва, 1998. С. 12.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 28; Местное самоуправление в России: основы, проблемы, перспективы / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Н.А. Трусов, С.В. Хорошев. Дзержинск, 2013. С. 13.

³ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 28.

которого были опубликованы в 1835 году, он писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности»¹.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули *теорию свободной общины (теорию естественных прав общины)*².

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX века, найдя отражение и в положениях Конституции Бельгии 1831 года об особой «общинной» власти, а также в разработанной франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 года, содержащей статьи об особых основных правах общин. Хотя последняя так и не приобрела реальной силы, оставшись всего лишь историческим документом³.

Основные идеи теории свободной (естественной) общины заключались, во-первых, в наличии у общины по своему характеру естественного и неотчуждаемого права заведовать своими делами; во-вторых, в обязанности государства уважать свободу общинного самоуправления; в-третьих, в определенной первичности общинного самоуправления перед государственным управлением⁴.

¹ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. Москва, 1992. С. 65.

² Последователи теории Г. Гербер, О. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд и др. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 28.

³ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 14.

⁴ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 39.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, так как трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей¹.

На смену теории свободной общины пришла **общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления)**², которая также исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако ее сторонники, обосновывая основной признак местного самоуправления, на первый план выдвигали не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления³.

Самоуправление, согласно общественной теории, – это заведование делами местного хозяйства. «Общественная теория, – писал Н.М. Коркунов, – видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведали только своими собственными интересами»⁴.

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 29; Местное самоуправление в России: основы, проблемы, перспективы / А.Р. Лаврентьев, И.А. Коннов, Н.А. Трусов, С.В. Хорошев. Дзержинск, 2013. С. 14.

² Последователи теории Р. Моль, А.И. Васильчиков, О. Ресслер, О. Гирке и др. См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 29.

³ См. там же; *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 78.

⁴ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Санкт-Петербург, 1909. Т. 2. С. 489.

Данная теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т. п.). Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения, в то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления самоуправляющейся территориальной единицы устанавливаются законом и связаны с местом проживания человека¹.

Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, так как они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т. п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства².

Однако, будучи в чем-то полезной с точки зрения идейно-теоретического обоснования широкого развития самоуправления, на деле общественная теория быстро показала свою бесперспективность и нежизненность. Во-первых, как форма публичной власти местное самоуправление существенно отличается от общественных объединений; не может оно и уподобиться хозяйственным организациям. Во-вторых, на повестке дня многие годы

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 30; *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 79.

² См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 30.

оставалась и сохраняется в наши дни проблема распределения обязанностей по управлению публичными делами между центральными и местными властями, когда и государственные дела решаются на уровне местного самоуправления, и локальные интересы становятся частью общегосударственной политики. Поэтому некая замкнутость местного самоуправления на делах якобы сугубо местных невозможна¹.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получила развитие *государственная теория самоуправления*, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX века Лоренц фон Штейном и Рудольфом фон Гнейстом².

Согласно этой теории самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако, в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена необходимостью обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне³. При централизованном государственном управлении, построенном на началах строгого соподчинения, государственные чиновники лишены инициативы и самостоятельности. Они, по существу, не зависят от местного населения, которому не подконтрольны⁴.

¹ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 40.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 30.

³ См.: Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 79–80.

⁴ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 30.

Однако Л. Штейн и Р. Гнейст в определении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления – политического (Р. Гнейст) и юридического (Л. Штейн).

Р. Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по его мнению, обусловлена тем, что служба для него – источник средств существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Р. Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. Он и его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Р. Гнейст, опираясь на опыт английского местного самоуправления, считал, что самоуправление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения на безвозмездной основе. Его взгляды на природу местного самоуправления, однако, не получили широкой поддержки¹.

Большинство ученых поддерживали позицию Л. Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

По мнению Л. Штейна, специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 30–31; *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 16.

от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных, собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения¹.

Характеризуя государственную теорию местного самоуправления, Н.М. Коркунов обращал внимание на зависимый характер местного самоуправления. Он писал: «Самостоятельное право властвования имеют только государства. Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства, как его права, и поэтому подлежат в этой своей деятельности надзору государства не только в отношении к внешней ее законности, в отношении к соблюдению установленных законом границ, но и в отношении к ее содержанию. Государство следит не только за тем, чтобы органы самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили из пределов предоставленной им компетенции, но и за тем, чтобы они действительно выполняли возложенные на них функции государственного управления, чтобы они пользовались данными им полномочиями власти согласно указанной государством цели. Самостоятельность же органов самоуправления основана на том, что неустрашимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить»².

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX веке земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили обоснование в работах В.Н. Лешкова и А.И. Васильчикова. В.Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 31.

² *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Санкт-Петербург, 1909. Т. 2. С. 500–501.

интересами¹. А.И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, настаивал на том, что местное самоуправление должно рассматриваться не как инструмент для проведения «различных политических влияний, а как особый порядок, вовсе чуждый политике, имеющей свою цель и свою отдельную область действий»².

Государственная теория самоуправления получила развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский³.

Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»⁴. По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента и органов самоуправления⁵.

По мнению А.Д. Градовского, государственная администрация со всеми ее органами (в том числе и органами местного самоуправления) есть не только средство удовлетворения потребностей населения, но и средство «поддержания государственного порядка». Эта цель «не закрепляется в законах и не провозглашается открыто», а «лежит в самом существе дела». Государство, передавая некоторые из своих функций органам местного самоуправления, обязано предоставить им возможность осуществлять «акт власти» (то есть действовать на правах государственной власти). Как одна из форм управления местное самоуправление

¹ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 31.

² *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. Т. 1. Санкт-Петербург, 1869–1871. С. 79–81.

³ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 16.

⁴ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. Санкт-Петербург, 1910. С. 46–47.

⁵ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 31.

должно являться «местной властью, в руках которой сосредоточено право принятия в случае необходимости принудительных мер». Органы местного самоуправления, по его мнению, должны реализовывать «цели троякого рода: давать возможность населению заведовать делами местного значения, выделенными из круга общегосударственных задач; выполнять операции финансового характера, которые не могут взять на себя центральные и местные правительственные учреждения; восполнять деятельность государства в социальной сфере»¹.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит отражение в *теории дуализма муниципального управления*. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации².

Содержание теории дуализма характеризуется следующими основными положениями:

- наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания;
- невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел;
- реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера;
- сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал;
- выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством;
- наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления³.

¹ Градовский А.Д. Система местного управления на западе Европы и в России // Собрание сочинений. Т. IX. Санкт-Петербург, 1904. С. 421.

² См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2000. С. 31; Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 37.

³ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 42.

Наряду с названными теориями нельзя обойти вниманием идеи муниципального социализма, на основании которых выделилась в отдельное теоретическое направление *теория муниципального социализма*, ориентированная на существенную демократизацию местного самоуправления и обеспечение более широкой автономии муниципальных образований. Суть теории муниципального социализма связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея заключается в приобретении пролетариатом решающего влияния на процессы городской общины, то есть муниципалитет, руководимый социалистами, представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения, должен был стать основной ячейкой нового социалистического общества.

Приоритетная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников *теории социального обслуживания*, – социальное обслуживание населения. Согласно этой теории муниципалитеты рассматриваются как институт власти, уполномоченный лишь оказывать услуги населению муниципальных образований и организовывать обслуживание жителей сельских и городских поселений. Основная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания, – благосостояние жителей местного сообщества¹.

Основное сходство рассмотренных теорий в том, что каждая из них пыталась улучшить жизненные условия населения муниципального образования за счет расширения объема их компетенции, самостоятельности и укрепления государства в целом. Однако реализация принципов самостоятельности и самодостаточности в разное время и в различных условиях осуществлялась по-своему.

Различие заключается в мере децентрализации (или централизации) деятельности местного самоуправления по осуществлению своих местных функций и задач относительно государственных органов власти. Для этого необходимо исследовать

¹ См. подробнее: Горбатюк Е.С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Серия 6. 2015. Вып. 1. С. 25, 26.

роль государства в обеспечении самостоятельности местного самоуправления¹.

Проанализировав суть изложенных выше теорий местного самоуправления, можно сделать вывод, что «во всех теориях, хотя и в разной степени, проявляется возможность наличия у местного самоуправления так называемого политического участия, то есть наиболее эффективного решения на местном уровне публичных (общественно значимых) задач как территориального сообщества, так и центральной власти. Более того, во всех случаях налицо автономизация самоуправления и существование традиционной оппозиционности местного самоуправления государственной власти»².

Независимо от того, является ли община предшественником государства или она получила право на самоуправление из рук государства, именно община рассматривается как основа, на которой базируется государство. Так, Л. Штейн оценивал самоуправление как возникающее «не столько благодаря свободной и самостоятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление, как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной, и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обоих». «А функция самоуправления есть восприятие функции правительства, насколько последняя может быть сужена ограниченными интересами и местными отношениями»³.

На разных этапах развития конкретного государства изменение задач государственного строительства определяло сферу деятельности местного самоуправления и его возможности. Эволюция местного самоуправления заключается в вовлечении его в механизм государственного управления. Оценивая современную

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 18.

² *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 43.

³ *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Санкт-Петербург, 1874. С. 89, 98.

концепцию муниципального реализма, Г.В. Барабашев отмечал, что она «порождает представление о сбалансированности идей местной автономии и централистских устремлений государственной власти; между тем централистское, бюрократическое начало служит определяющим фактором муниципальной деятельности в условиях государства»¹.

Государственная поддержка – одно из главных условий обеспечения самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Объясняется это не только тем, что в нашей стране традиционно начиная с XVI века местное самоуправление формировалось в основном при поддержке государства, но и той ролью, которую осуществляет большинство стран по отношению к местному самоуправлению на современном этапе. Это касается, прежде всего, правового регулирования, финансирования их деятельности со стороны Российской Федерации и ее субъектов путем предоставления субвенций и дотаций. В целом государственная поддержка определяется как создание необходимых условий для становления и развития местного самоуправления, как содействие населению в осуществлении конституционного права на местное самоуправление².

§ 2. Предпосылки и особенности развития местного самоуправления в России

Единого мнения по вопросу зарождения местного самоуправления в России не сложилось. Одни ученые связывают появление местного самоуправления еще с дохристианским периодом развития Руси, указывая в качестве древнейших форм народного самоуправления вече и крестьянскую (сельскую) общину³. После принятия христианства в 988 году контуры самоуправления

¹ См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. Москва, 1996. С. 25.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 19.

³ См., например: *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Москва; Тула, 1997. С. 6; *Постовой Н.В.* Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. Москва, 1999. С. 13; *Белов В.Г., Смольков В.Г.* Местное самоуправление (Социально-экономический анализ). Москва, 2001. С. 62.

проявились уже более отчетливо, поскольку расширился круг его субъектов и, наряду с производственными и территориальными общинами, формируется монастырское и церковное самоуправление¹. Другие исследователи в качестве начального этапа возникновения этого института называют рубеж XI–XII веков, время появления двух феодальных городов-республик – Пскова и Новгорода. Главным органом власти вольной городской общины было вече, которое либо выбирало, либо приглашало князя². Третьи развитие начал самоуправления в России связывают с XVI–XVII веками, с периодом отделения городского общества от сельского³. В настоящее время наиболее популярным подходом является тот, в соответствии с которым местное самоуправление в его современном понимании в качестве института публичной власти в дореволюционной России стало формироваться в результате Земской реформы 1864 года и Городской реформы 1870 года⁴.

Несмотря на указанный плюрализм позиций, безусловным является утверждение, что самоуправление в России имеет давнюю историю. Как и многие политические институты нашей страны, оно развивалось неровно и довольно самобытно: его результаты не всегда и не во всем походили на муниципальное установление Европы. Однако резко противопоставлять российский опыт зарубежному неправомерно – принципы гражданской активности населения, реализуемые в демократических государствах и систематически подавляемые в России, по сути своей были сходными.

Славяне, оказавшись в VII–VIII веках на территории слабозаселенной Восточной Европы, осваивали ее путем медленной земледельческой колонизации. Это освоение осуществлялось силами

¹ См., например: *Буров А.Н.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000. С. 22–23.

² См., например: *Еремян В.В., Федоров М.В.* Местное самоуправление в России (XII–XX вв.). Москва, 1998. С. 25–48.

³ См., например: *Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.* Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 25–32.

⁴ См., например: *Васильев В.И.* Местное самоуправление. Москва, 1999. С. 29; *Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право. Москва, 2004. С. 27.

небольших родовых или соседских общин, которые вели замкнутое натуральное хозяйство на основе подсечно-огневого земледелия, охоты и рыбной ловли. Такой тип хозяйствования привел к расселению общин на обширной территории и к слабости внутриплеменных и межплеменных связей, вследствие чего удаленные от племенных центров и экономически слабо связанные с ними сельские общины функционировали фактически на принципах автономии и самоуправления.

Второе обстоятельство, способствующее в этот исторический период формированию самоуправленческих начал на Руси, – это то, что Киевское государство, возникшее как союз двух славянских народов, Киева и Новгорода, под варяжским управлением с целью свободного выхода к Черному морю и защиты от набегов южных кочевых народов, имело ограниченные возможности для того, чтобы поставить под контроль децентрализованную земледельческую периферию. Поэтому деятельность княжеской администрации сводилась главным образом к фискальной функции – сбору дани с подвластного населения, и она фактически не вмешивалась во внутреннюю жизнь тысяч небольших деревень, разбросанных на огромной и труднопроходимой лесистой местности¹.

Византийский историк VI века Прокопий Кесарийский отмечал: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в народоправстве (демократии), и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим»².

Коллективистские отношения, царившие в древнерусской общине, – коллективная собственность на средства труда и производства, жилище и добываемую пищу, также наложили свой особый отпечаток на всю последующую историю становления и развития российского самоуправления как общинного по своему характеру и базирующегося на производственном и территориальном принципах.

Именно в этот период времени определились и общие контуры местного самоуправления, его основные формы, признаки

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 78–79.

² Цит. по: Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления: учебное пособие / под ред. В.А. Лапина. Москва, 2006. С. 45.

и некоторые параметры взаимодействия с центральной властью: дуалистический характер – сосуществование территориальной общины (селение, город, улица, конец) и сословных союзов (ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества); непосредственное участие народа в местном и сословном внутреннем самоуправлении; выборность должностных лиц; зависимость и подчиненность по определенному кругу вопросов от центральной власти; самостоятельность в решении задач местного значения¹.

Важнейшей особенностью самоуправления на Руси в дохристианский период был его вечевой характер. Летописец Нестор, упоминая о вечевом устройстве общественной жизни у славянских народов, писал: «Новгородцы бо изначала, и Смоленяне, и Кияне, и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут»².

Вечевое устройство, возникшее примерно в X веке, охватывало все стороны жизни и строилось на принципе строжайшей подчиненности: племя рассматривалось как союз городов и пригородных общин, город – союз улиц (концов), улица – союз семейств.

В XI–XII веках вече в Древней Руси имело огромное значение. Так, киевляне играли решающую роль в посадении и признании князей, заключавших договор (ряд) уже не только с «братьями и дружиной», но и «с кияны». На вече решались вопросы войны и мира, «о приглашении потребных и изгнании неугодных князей», о принятии законов, избрании должностных лиц, сбора средств для ведения военных действий и т. д. Многие города (Киев, Новгород, Псков, Смоленск, Ростов и др.) состояли из более мелких административно-территориальных единиц – концов. Они представляли собой исторически сложившиеся общины, выросшие из древних родовых поселений, и имели свои веча. Городское население подразделялось на десятки и сотни во главе с десятскими и сотскими и вместе с дружиной составляло княжеское войско³.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 79.

² Там же. С. 80.

³ См. там же.

Решениям веча старшего города подчинялись пригороды (новые города) и села, составлявшие его волость: их жители считали себя младшими относительно горожан. Сельское население управлялось старостами, сохранявшими свое значение и во время военных действий¹.

В XI–XII веках базой местного самоуправления являлась сельская территориальная община (мир, задруга, вервь), сочетавшая в себе элементы соседской и семейной общности. С ее помощью перераспределялись земельные наделы, решались фискальные вопросы, велись судебные тяжбы и споры, расследовались преступления и осуществлялись наказания.

Наиболее развитой формой городского самоуправления в этот период выступало сословное (корпоративное) самоуправление – купеческое и ремесленных объединений (гильдий). Эти объединения были замкнутыми и функционировали на основании устава, который предусматривал независимость в решении собственных дел от боярства (дружины) и посадника (наместника). Должностными лицами городского самоуправления являлись сотские – у ремесленников и старосты – у купцов. Посадник, будучи «оком государевым» на той или иной территории, назначался непосредственно князем из своих ближайших сородичей или из дружинников (бояр)².

Одной из важнейших особенностей исторического пути становления и развития местного самоуправления в России является то, что страна на протяжении столетий развивалась в неблагоприятной геополитической обстановке. И Киевская Русь, и Московское княжество (так же как в последующем императорская Россия и Советский Союз) были объектом непрерывной многовековой агрессии сначала со стороны кочевых народов (печенеги, половцы, татары), а потом и «цивилизованных» стран Европы: поляков, шведов, турок, французов, немцев, вследствие чего историческое развитие государства во многом превратилось в череду «рывков», направленных на то, чтобы догнать своих западных соседей и противостоять восточным.

¹ См. подробнее: *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. Очерки социально-экономической истории. Ленинград, 1974. С. 150–154; 156–157.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 80–81.

Отражение внешних угроз, идущих как с Востока, так и с Запада, всегда осуществлялось путем мобилизации существующих ресурсов для решения ограниченного круга приоритетных задач, и главным инструментом такой мобилизации всегда выступало государство, которое стремилось в этих условиях к максимальной концентрации власти в своих руках и настороженно относилось к любой местной самостоятельности. Таким образом, геополитическая ситуация и связанная с ней позиция центральной власти предопределили крайне неблагоприятные условия для развития местного самоуправления в России на протяжении длительного времени.

Тем не менее сказанное не означает, что в России не было традиций местного самоуправления. Напротив, такие традиции имеют глубокие корни, обусловленные рядом объективных исторических причин. В их числе следует отметить особенности территориального и социально-экономического развития Российского государства, а также специфику формирования его фискально-финансовой системы¹.

§ 3. Развитие местного самоуправления в России в дореволюционный период ее истории

Как уже было указано, вечевая демократия – наиболее раннее проявление самоуправленческих начал на Руси. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины. Как основообразующие институты раннефеодального общества общины представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью².

В XII – начале XIII века местная власть сосредоточилась исключительно в руках князей, передававших свои властные полномочия и должности по наследству. В этих условиях на большинстве территорий Древнерусского государства объем прав и полномочий

¹ См. подробнее: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 78.

² См.: *Лаурентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 20.

в структуре органов местного самоуправления (вече, князь, дружина) оказался перераспределенным в пользу князя и его дружины. Права веча существенно ограничивались, к тому же оно не являлось больше органом избираемых представителей, а превратилось в собрание взрослых мужчин.

Однако данное положение с распределением властных полномочий не было ни обязательным, ни повсеместным. Оно сильно различалось в разных частях страны: роль и значение веча, как правило, урезывались при сильном князе и, наоборот, возрастали при слабом.

Таким образом, общинно-вечевой строй домонгольской Руси представлял собой дальнейшее развитие древних начал жизни славянских племен, которое шло в одном направлении с европейскими народами. Сложившаяся в Древней Руси форма городского правления была близка к европейской. Вече главного города в качестве верховного органа распространяло власть на значительную территорию, диктуя свою волю многочисленным пригородам и селам. Выборная власть была сильнее княжеской, особенно в последний период существования Киевского государства, и способствовала его распаду¹.

Огромный урон оплоту городской демократии – вече – нанесло монголо-татарское нашествие. Если в первый период этого владычества местное самоуправление (земщина) еще сохраняет свои основные параметры и порядок функционирования, то уже с середины XIV века его роль в государственных делах трансформируется и значительно уменьшается. Причиной данного обстоятельства было сосредоточение в руках князей при помощи татар огромных земельных владений, что изменило их экономический, а следовательно, и политический статус. Теперь при установлении податей и определении их размера они уже не советовались с земщиной, не спрашивали ее мнения, а действовали по примеру татарских ханов, определяя все единолично. Таким образом, местное самоуправление попало под двойной гнет: и татарских ханов, и русских князей².

¹ См.: *Писарькова Д.Ф.* Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // *Отечественная история.* 2001. № 2. С. 11.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 81–82.

Административно-территориальное устройство, порядок формирования органов местного самоуправления и разделение функций между центральными и местными органами в Новгородской и Псковской феодальных республиках свидетельствуют о наличии там элементов местного самоуправления. Например, Новгород делился на пять частей, Псков – на шесть, которые назывались концами. Концы входили в границы городов и делились, в свою очередь, на улицы. В «конце» и «улице» действовала система самоуправления, состоящая из веча и избираемого на вече старосты. Таким образом, самоуправление этих двух феодальных республик представляло собой систему, построенную на основе непосредственной и представительной демократии, разделения функций и состоящую из сообщества граждан и формируемых ими органов¹.

Подобных демократических систем управления не было в то время ни в одном государстве. Как форма народовластия вече сохранялось в Новгороде, Пскове, Вятской земле до конца XV века.

Общественная самодеятельность на уровне местных структур вплоть до XVI века не была нормирована законом и фактически развивалась на основе народного обычая, сложившихся традиций.

Представителем княжеской власти был так называемый наместник – кормленщик. Он собирал подати, совершал имущественные сделки, закреплял исход происходивших в его присутствии судебных разбирательств, но мало занимался вопросами благосостояния населения на вверенной территории.

Низшей административной единицей была волость, во главе которой стоял сотский (сотник), или староста, волость владела землей; крестьяне, признавая верховным собственником великого князя, совместно распоряжались лесами, лугами, землями. Центром волостного управления была волостная канцелярия – казна (столец). Там же решались мелкие судебные дела. Из жителей выделялись свидетели на судебные процессы и судные мужи, участвовавшие в судопроизводстве.

Волости состояли из крестьянских деревень. Интересы князя в волости представлял дворский. Крестьяне платили натуральный

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 21.

оброк, отбывали барщину. Налоги начислялись на крестьянский двор, а не на землю¹.

Значительный вклад в развитие местного самоуправления внес указ Ивана IV под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах» (1555–1556). Речь фактически шла о проведении земской реформы. Было отменено кормление, что способствовало повсеместному учреждению земских властей. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» – земских судей, целовальников. Делопроизводство вел выборный земский дьяк. В своей работе они опирались на выборных от крестьянской общины – сотских, десятских, пятидесятских².

В XVI веке произошла замена системы местного управления через наместников и волостелей на губные и земские учреждения. Ведущие позиции в губных органах – губных избах – заняло дворянство, которое избиралось. В уездах, где не укрепилось землевладение помещиков и находились сильные торгово-ремесленные центры, вводилось земское самоуправление, представлявшее интересы не только дворянства, но и купечества. Земское самоуправление возглавляли земские старосты, которым подчинялись земские дьяки и целовальники. Они избирались тяглым населением, посадскими людьми, крестьянами. Компетенция земских органов была аналогична компетенции губных органов.

Таким образом, в XVII веке на большинстве территорий России существовали две формы «самоуправления» – губная и земская. Каждым округом – «губой» – управляли губной староста и его помощники – целовальники. В их ведении находились тюрьмы и тюремные служители, палачи, выборные от населения сотские и десятские. Свободное население выбирало губного старосту из дворян и детей боярских, целовальников – из черносошных крестьян или посадских³.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 21–22.

² См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 35.

³ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 22.

Также в XVII веке был введен институт воевод как основного звена местного самоуправления. В 1625 году в 146 городах с уездами появляются воеводы, назначенные Разрядным приказом и утвержденные царем¹. Как правило, они назначались на срок до трех лет и за свою службу получали денежное жалование и поместья. В крупных городах было по несколько воевод.

В 20–30-е годы XVII века формируется тип местных приказных учреждений, получивших название воеводских изб (приказных, съезжих). Личный состав съезжих изб разделялся на временную и постоянную части. Первая была представлена воеводами, дьяками, иногда подьячими с приписью, присылавшимися в город на 2–3 года. Вторая состояла из местных подьячих, постоянно работавших в приказных избах.

Губные и земские учреждения получили распространение в основном в городах европейской части России. Но губное управление переживало в XVII веке кризис. Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат.

Интересный опыт реформ местного самоуправления был накоплен в годы царствования Петра I. Изменения в местном самоуправлении были связаны в первую очередь с реформированием всей административно-территориальной структуры России.

Еще в 1699 году в целях предоставления больших прав купечеству Петром I была задумана и проведена первая городская реформа, которая вводила в России элемент городского самоуправления. Эта реформа при всем ее несовершенстве имела для Петра I, видевшего в подъеме городского торгово-промышленного класса главный фактор процветания страны, принципиальное значение. По сути, была предпринята первая серьезная попытка дать русским городам собственную организацию, наделить их определенным статусом и правами, приближающими русский город к западноевропейским².

Преобразования Петра I фактически затронули все области государственного управления России. Но, пожалуй, крупнейшим

¹ См.: *Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И.* Институты самоуправления: историко-правовое исследование / отв. ред. Л.С. Мамут. Москва, 1995. С. 157.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 98.

звеном административной реформы было создание губерний. 18 декабря 1708 года царь издал Указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов». Россия была разделена на 8 губерний (во главе с губернаторами): Московская, Ингерманландская (в 1710 году переименована в Санкт-Петербургскую), Киевская, Смоленская, Архангелогородская (позднее Архангельская), Казанская, Азовская, Сибирская. В 1711 году губерний стало 9, а в 1714 году – 11 (добавились Астраханская, Нижегородская и Рижская). Губернии управлялись назначаемыми царем губернаторами, генерал-губернаторами.

Таким образом, институт губернаторства имеет глубокие исторические корни. Деление России на губернии диктовалось, с одной стороны, экономическими причинами, с другой – военно-политическими (не случайно многие губернаторы были военными), учитывался и природно-географический фактор. Так, 5 губерний – Ингерманландская, Рижская, Архангелогородская, Азовская и Астраханская – считались приморскими.

Губернии состояли из губернского города (административного центра) и приписанных к нему городов. Каждый город имел свой уезд, то есть создание губерний не упразднило уездов, а объединило их вокруг нескольких центров. В 1719–1720 годах Петр I провел вторую административную реформу. Существовавшие к этому времени 11 губерний были разделены на 45 провинций (позднее – на 50), которые стали основными единицами губерний. Уезды объединялись в провинции, провинции – в губернии¹.

В 1720 году, в ходе начатой Петром I второй городской реформы, в Петербурге был создан (на правах коллегии) по типу западноевропейских Главный магистрат, которому были подчинены избираемые во всех крупных городах городские магистраты. По регламенту Главного магистрата, составленному в 1721 году, все города страны разделялись по числу жителей на пять классов, а население городов стало делиться на регулярных граждан и «подлых» людей (низкого происхождения). Регулярные граждане, в свою очередь, делились на две

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 23.

гильдии: к первой гильдии относились банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера, ко второй гильдии – ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении¹.

Деление горожан на гильдии оказалось формальным, так как проводившие его военные ревизоры, прежде всего заботившиеся об увеличении числа плательщиков подушной подати, произвольно включали в члены гильдий лиц, не имеющих к ним отношения. Появление гильдий и цехов означало, что корпоративные начала противопоставлялись феодальным принципам хозяйственной организации².

В 1723–1724 годах была проведена реформа городского словного управления и учреждены выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления, получившие название «магистраты». В Москве был создан новый орган местного самоуправления – Бурмистерская палата, вскоре переименованная в ратушу. Она состояла из избранных на избирательных собраниях бурмистров.

В других городах России учреждались земские избы с выборными бурмистрами (подчинялись ратуше, а не воеводе), которые, как указывалось в документах, ведали всякими расправными делами между посадскими и торговыми, управляли казенными сборами и градскими повинностями и т. д.

Реформой 1723–1724 годов в развитии городского самоуправления была сделана попытка расширить круг деятельности учреждений самоуправления. Они не только отвечали за сбор податей, осуществляли полицейский надзор, но и были обязаны заниматься социальной сферой, в частности развитием народного образования.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 99.

² См.: Щенетов В.И. История государственного управления в России. Москва, 2003. С. 175–176.

Авторы, изучающие историю развития местного самоуправления в Петровскую эпоху, особо отмечают особенности организации судопроизводства: суд был независим от администрации¹.

В целом местная реформа, на которую Петр I возлагал больше всего надежд, оказалась незавершенной. Хотя многие из нововведений (губернии, магистраты) намного пережили их создателя, попытка организовать эффективную систему местного управления не удалась. Уже при Петре I усиливается противостояние между бюрократическими учреждениями (губернаторы, воеводы) и земскими учреждениями (в уездах и городах). Сословный принцип формирования органов местного самоуправления и усиливающийся контроль за их деятельностью со стороны государственных органов в связи с расширением государственного аппарата и его вмешательством в городские дела свидетельствовали о продолжающемся процессе ограничения и усечения прерогатив городского самоуправления. Бюрократический элемент постепенно подавлял и подчинял деятельность выборных органов местного управления и самоуправления.

Местные органы, созданные при Петре I, оказались нежизненными. Россия не была готова к отделению суда от администрации, надзора – от исполнения, финансового управления – от полиции и т. д. Вновь созданные учреждения требовали огромных средств. И уже в 30-е годы от многого пришлось отказаться. Вернулись к прежней системе уездного деления. К 1727 году Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов. Единственным органом управления и юстиции в губернии остался губернатор, в провинциях и уездах – воевода.

Новая система местного управления была закреплена инструкцией от 12 сентября 1728 года, которая усиливала власть воевод и губернаторов: уездный воевода подчинялся провинциальному, а тот – губернатору, который сносился с центральными учреждениями. Губернаторы и воеводы осуществляли свои функции через канцелярии, а с 1763 года каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда. С начала 60-х годов в подчинение губернаторам и воеводам попали

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 23–24.

и полицмейстеры. Восстановленные в 1743 году магистраты и ратуши тоже подчинялись губернаторам и воеводам¹.

При Екатерине II развитие государственного управления и местного самоуправления продолжилось.

В ноябре 1775 года было издано «Учреждение для управления губерний Российской империи». Во вводной части этого документа необходимость нового реформирования связывалась с тем, что существующие губернии весьма обширны по размерам, несовершенна структура губернского управления.

Созданная в ходе этой реформы новая система местного управления в стране оказалась достаточно эффективной и жизнестойкой, просуществовав без каких-либо видимых изменений вплоть до «великих реформ», осуществленных Александром II во второй половине XIX века. Эта реформа предполагала коренное переустройство всей системы местного управления и проводилась на основе децентрализации и всесловности. Центр тяжести всей системы управления в государстве был перенесен на места, в губернии. В этом была одна из главных особенностей произведенных Екатериной II изменений. С целью улучшения системы местного управления, усиления его оперативности было произведено разукрупнение губерний, уменьшены их размеры. Число губерний было доведено до 50 вместо 23, существовавших до этого. Вместо прежней трехуровневой системы административно-территориального деления «губерния – провинция – уезд» устанавливалось двухуровневое деление «губерния – уезд» (по сути, упраздненные провинции были преобразованы в губернии). При этом и губернии, и уезды создавались с равным числом проживающих в них жителей (числом ревизских душ): в каждой губернии было 300–400 тысяч жителей, в уезде – от 20 до 30 тысяч².

Однако само по себе уменьшение размеров губерний не могло решить проблему улучшения местного управления. Для этого необходимо было усилить состав местной администрации, создать новые учреждения на местах, расширить участие земского

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 24.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 102.

элемента в местном управлении. Выход был найден, прежде всего, в децентрализации управления. Многие коллегии были расформированы и закрыты, их функции переданы губерниям.

В губерниях рядом с губернатором и губернским правлением были созданы новые бюрократические коллегиальные учреждения, подчиненные непосредственно императорской власти и Сенату. Ими стали казенные палаты, ведавшие всеми финансовыми вопросами губернии (раньше этим занимались Камер- и Ревизион-коллегии) и управлявшие промышленностью и торговлей (что до этого входило в функции Мануфактур- и Берг-коллегий), а также судебные палаты, делившиеся, в свою очередь, на палаты гражданских и уголовных дел. Тем самым Екатерина II не только укрепляла систему местных органов власти и управления новыми учреждениями, но и решала на местном уровне проблему отделения суда от администрации путем создания самостоятельных судебных учреждений. Отныне губернаторы лишались судебных и финансовых функций¹.

Таким образом, при Екатерине II все должностные лица и учреждения регионов (губерний) подразделялись на три группы.

Первая – административно-полицейская – включала губернатора, губернское правление и Приказ общественного призрения (этот орган состоял из заседателей от губернских сословных судов и управлял школами, медицинскими и благотворительными учреждениями, «работными» и «смирительными» домами).

Второй группой губернских учреждений были финансово-хозяйственные. Основной из них была казенная палата, в функции которой входили налоговые дела, финансовый контроль, руководство государственным имуществом, подрядами, надзор за частной торговлей и промышленностью, ведение учетно-статистической работы по ревизиям – переписям населения. Как правило, руководил казенной палатой вице-губернатор.

К третьей группе губернских учреждений относились судебные – палаты уголовного и гражданского суда. В губерниях того времени функционировали верхний земский суд для дворян,

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 102–103.

губернский магистрат для горожан, верхняя расправа для государственных, дворцовых крестьян, ямщиков. В губерниях также существовала прокурорская служба во главе с губернским прокурором¹.

Разделив местные органы управления на административные, финансово-экономические и судебные, Екатерина II придала местному управлению некоторую системность, сделала его более эффективным. В то же время она оставила без изменения органы центрального управления, а это делало реформу незавершенной. С упразднением большинства коллегий и передачей их функций на места, губернским палатам, ослабилось общее и отраслевое управление в государстве. В перспективе это вызвало необходимость реорганизации центрального звена государственного управления, что произошло только при Александре I, когда коллежская система управления была заменена министерской. Явным недостатком екатерининской областной реформы было создание нового административно-территориального деления (губернии и уезды) на основе только демографического критерия (определенной плотности населения, необходимой для успешной фискальной политики в регионе), без учета экономических связей и национальных особенностей регионов².

В ходе реформы 1775 года была также создана разветвленная система суда, носившего, как и вся система дворянского самоуправления, ярко выраженный сословный характер. Для каждого сословия создавался свой суд:

1) уездный суд в уезде и верхний земской суд в губернии – для дворян;

2) городские магистраты и контролирующий их деятельность губернский магистрат – для горожан (городская полиция находилась в ведении коронного чиновника – городничего);

3) нижняя расправа в уезде, подчиненная губернской верхней расправе – для государственных крестьян. По своему составу все эти учреждения были коллегиальными и избирались соответ-

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 24–25.

² См. подробнее: *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России. Москва, 2005. С. 214–215.

ствующими сословиями, только председатель нижней расправы (расправный судья) назначался губернским правлением.

Кроме перечисленных судебных учреждений при каждом уездном суде создавалась дворянская опека под председательством уездного предводителя дворянства для попечения о вдовах и детях дворян, а также сиротский суд во главе с городским головой для призрения вдов и сирот горожан¹.

Благодаря областной реформе город в России впервые становится самостоятельной административной единицей. В нем вводилась должность городничего или коменданта, а в столице – обер-полицмейстера. Городничий исполнял административно-полицейские функции, для чего в его распоряжение поступала штатная воинская команда. Таким образом, в ходе этой реформы центр тяжести административного управления был перенесен из столицы в губернии, города и уезды².

Особый интерес представляет «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи», принятая Екатериной II в 1785 году. Она закрепляла право собственности города на принадлежавшие ему «земли, сады, поля, пастьбы, луга, реки, рыбные ловли, леса, рощи, кустарники, пустыя места, мельницы водяныя или ветряныя...». Города получили возможность иметь школы, мельницы, харчевни, корчмы, герберги, трактиры, устраивать ярмарки, устанавливать места и время для торговли. Горожане обязаны были нести установленные «тягости», то есть повинности и сборы, которые местные власти не могли увеличивать без разрешения правительства. От податей и служб полностью освобождались дворяне, военные и гражданские чиновники. Каждый город должен был иметь свой герб³.

В городах учреждалось городское общество, названное мещанством и состоявшее из купцов и промышленников разного рода, за исключением дворян и людей служащих. Мещанству, или городскому обществу, предоставлялись права на промыслы, с исключением иногородних), права распоряжаться общественным

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 104.

² См. там же. С. 105.

³ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 25.

имуществом, собираться по приказанию и дозволению начальника губернии для выборов из своей среды должностных лиц и выслушивания предложений начальства. Из выборных лиц составлялся магистрат, которому поручалась защита городских жителей от неправильных служб и тягостей, а также охрана города. Для охраны беспомощных членов городского общества (малолетних сирот и вдов) из выбранных лиц учреждалось особое присутственное место – сиротский суд, которому, а не самому обществу, поручалось попечение о них.

Права населения защищал городской магистрат, который наблюдал за тем, чтобы оно не было обложено новыми повинностями и сборами без утверждения. Магистрат ходатайствовал о нуждах города перед вышестоящими учреждениями.

Есть мнение, что Жалованная грамота по своей сути представляет собой первый юридический акт, утвердивший местное самоуправление в России (первоначально только в городах, предоставляя им известную самостоятельность и свободу)¹.

Согласно Жалованной грамоте все городское население делилось на 6 сословных групп (разрядов), или избирательных курий, заносимых в городскую обывательскую книгу:

1. К разряду «настоящих городских обывателей» относились лица, обладавшие недвижимостью в черте города.

2. К разряду гильдейского купечества (купцов трех гильдий) принадлежали обладатели капитала определенного размера.

3. Принадлежность к разряду цеховых ремесленников, мастеров, подмастерьев и учеников обуславливалась записью в какой-либо цех.

4. Определение к разряду иногородних и иностранных гостей вытекало из самого его наименования, записавшихся в городскую обывательскую книгу для производства промыслов, работ и других мещанских (то есть свойственных городским жителям) упражнений.

5. Основаниями для принадлежности к одному из 7 подразделений разряда «именитых граждан» служили: двукратное отправление выборной по городу должности, университетский

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 105–106.

или академический диплом на звание ученого или художника, выданный российскими главными училищами (не иностранными), капитал определенного размера, занятие оптовой (не лавочной) торговлей, обладание морскими кораблями.

6. К шестому разряду «посадских» (то есть к старожилам) принадлежали лица, родившиеся в городе или поселившиеся там для промысла, рукоделия, работ; не причисленные к другим категориям граждан¹.

Первичным органом городского сословного самоуправления являлось городское собрание, состоявшее из всех городских жителей и избиравшее выборных должностных лиц: городского голову, бурмистров и ратманов в городской магистрат, старост, судей совестных судов, заседателей от городского сословия в общине и основные учреждения.

Раз в три года городское собрание «общества градского» по распоряжению губернатора избирало Общую городскую думу, являвшуюся распорядительным органом городского самоуправления. Она состояла из гласных от всех шести сословных групп городского населения и возглавлялась городским головой².

Каждый разряд избирал своих представителей в Общую городскую думу отдельно и в разных пропорциях:

- «настоящие городские обыватели» и «посадские» – гласных по количеству частей города (по одному от каждой части);
- купцы трех гильдий – по одному от каждой гильдии;
- цеховые ремесленники – по числу цехов в городе (по одному от цеха);
- иногородние и иностранные гости – по числу национальностей (по одному от каждой);
- «именитые граждане» – по одному представителю каждого из семи подразделений, на которые они делились.

При голосовании гласные от каждого разряда имели только один голос, поэтому не играло никакой роли то, что число гласных от разных разрядов различно.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 25–26.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 107.

Общая городская дума собиралась раз в три года или в случае необходимости; ведала хозяйством города, обязана была давать отчет губернатору обо всех доходах и расходах. Кроме того, она выбирала шесть представителей (по одному от каждого разряда) в Шестигласную думу, заседания которой проводили каждую неделю под председательством городского головы¹.

Общая городская дума избирала из своего состава Шестигласную думу, которая вела непосредственную работу по заведению текущими городскими делами. В состав этого учреждения входили городской голова и шесть гласных – по одному от каждого разряда «общества градского». Шестигласная дума была не только исполнительным органом при Общей думе. Ее ведению подлежал тот же круг вопросов, что и для Общей думы. Разница состояла лишь в том, что последняя собиралась для рассмотрения более сложных вопросов, а первая – для всенедельного ведения текущих дел.

В компетенцию Шестигласной думы входили следующие направления жизнедеятельности «общества градского»:

- обеспечение городского населения продовольствием;
- предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями;
- охрана порядка, тишины и благочиния;
- обеспечение города необходимыми припасами;
- охрана городских зданий, строительство нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов;
- увеличение городских доходов; разрешение спорных вопросов, возникавших в цехах и гильдиях².

Кроме Общей и Шестигласной дум Положением 1785 года устанавливался еще и третий орган – Собрание «общества градского», о котором мы уже упоминали. В нем могли участвовать все члены «общества градского», но право голоса и пассивное избирательное право имели только достигшие 25-летнего

¹ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 107.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 26.

возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили доход не менее 50 рублей. В компетенцию этого Собрания входили:

- выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и совестного суда, старост и депутатов для составления городской обывательской книги;
- представление губернатору своих соображений о нуждах города;
- издание постановлений;
- подготовка ответов на предложения губернатора;
- исключение из «общества градского» граждан, опороченных по суду¹.

Собрание «общества градского» могло собираться лишь с разрешения генерал-губернатора или губернатора один раз в три года в зимнее время.

Однако в провинции реализация Городового положения столкнулась со многими трудностями и пришлось вводить упрощенное самоуправление. Вместо трех органов – Собрания «общества градского», Общей и Шестигласной дум – получилось только два: непосредственное собрание всех горожан и небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для осуществления общих дел².

К началу XIX века возникла необходимость в переустройстве местного управления, главным образом для упорядочения отправления различного рода повинностей. В изданном Указе 1805 года «Предварительное положение о земских повинностях» впервые в российской практике на законодательном уровне уясняется понятие «земство» и определяется его отношение к государственной власти (отличие земских дел и повинностей от государственных виделось в том, что первые осуществляются на местах).

В Александровскую эпоху были приняты акты, учитывающие особенности местного управления в различных регионах страны. Среди них можно выделить два таких документа 1822 года,

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 26.

² См. там же. С. 27.

регулирующих устройство Сибири и управление ею: «Учреждение для управления Сибирских губерний» и «Устав об управлении инородцев Сибири». Согласно последнему у каждого разряда сибирских народов (оседлых, кочевых и бродячих) формировались свои органы управления (самоуправления)¹.

Кочевые народы при условии, что улус или стойбище насчитывали 15 семейств и более, могли иметь родовое управление. Несколько же улусов или стойбищ подчинялись инородной управе, а более крупные территориальные объединения кочевых народов управлялись степной думой. Необходимо подчеркнуть, что должностные лица родового и степного управлений избирались своими соплеменниками. В частности, степные думы существовали у бурят, хакасов, эвенков, а у якутов самоуправление осуществлялось через родовые управления и инородные управы. К оседлым относились коренные народности, постоянно проживающие в городах и поселках. Они приравнивались к тем или иным сословиям русского населения, несли те же повинности, но были освобождены от рекрутских наборов².

Во второй половине XIX века законодательство стало постепенно отказываться от сословного начала в организации городского управления. В 1846 году было введено новое Городовое положение – сначала в Санкт-Петербурге, а позднее, видоизмененное, в Москве, Одессе и Тифлисе. Закон обеспечивал преобладание в городском управлении дворянства, почетных граждан и купечества³. Городовое положение 1846 года давало более четкое разграничение полномочий распорядительной и исполнительной власти. Содержание же этих функций по сравнению с Жалованной грамотой 1785 года практически не изменялось. Как и прежде, деятельность городского самоуправления жестко контролировалась администрацией. Собрание Общей думы могло состояться только по распоряжению губернатора⁴.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 112–113.

² См. там же. С. 113.

³ См. там же. С. 114.

⁴ См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 49.

Наиболее значительные реформаторские преобразования были осуществлены в начале 60-х годов XIX века. Земская (1864) и городская (1870) реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России. В основе реформ лежали две идеи. Первая – выборность власти: все органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы были под контролем представительной власти, а обе ветви власти контролировал Закон. Земства были сторонниками государственной власти, поддерживали законность и стабильность в обществе. Вторая идея: местное самоуправление имело реальную финансовую основу своей деятельности. В XIX веке до 60% всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства, то есть городов и уездов, по 20% уходило в госказну и губернию¹.

1 января 1864 года было учреждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Принципиальным отличием этой реформы от всех предыдущих преобразований местного управления было создание всесословных (надсословных) органов местного самоуправления. На место прежних сословных интересов ставились общеземские нужды и интересы.

Необходимость приобщения широких слоев населения к местному управлению диктовалась усложнением задач управления в условиях начавшегося процесса развития рыночных отношений, в первую очередь нерешенностью в России многих вопросов социального характера, связанных с обслуживанием населения, развитием народного образования и здравоохранения. Несмотря на сопротивление чиновной бюрократии, не желавшей делиться своей властью, правительство понимало, что одним бюрократическим аппаратом управления решить эти проблемы не удастся. Кроме того, само чиновничество не прочь было переложить заботы о нуждах народа на плечи самого населения. Необходимость реформы местного самоуправления диктовалась также несовершенством старой системы сбора налогов, которая уже не могла отвечать новым

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 27.

условиям социально-экономического и политического развития страны¹.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях земства являлись всеобщими органами. В этом документе можно выделить три основных принципа:

1. Земское представительство было впервые построено на всеобщем начале, сфера деятельности земства была ограничена хозяйственными вопросами, и земские учреждения в кругу вверенных им дел действовали самостоятельно. Другими словами, земские учреждения впервые в России официально не включались в систему государственных органов и были независимы от государственной администрации в пределах, установленных законами.

2. Губерния и уезд стали административно-территориальными единицами, не соподчиненными, а равноправными в мере самостоятельности по заведованию делами, предоставленными губернским учреждением, с одной стороны, и уездным – с другой. Это было самой существенной особенностью новой российской системы местного самоуправления.

3. Впервые в стране создавалось самоуправление граждан: система земского представительства основывалась на всеобщности, а не на корпоративности. В данном законодательном акте получили закрепление начала выборности всех гласных, зависимости избирательного права от имущественного ценза, формального равенства и сменяемости гласных².

В круг ведения земств входили: народное образование, организация здравоохранения, устройство и поддержание земских дорог, земская почта, статистический учет, попечение о местной торговле и промышленности, борьба с падежом скота и вредителями сельского хозяйства, агрономическая помощь, страхование земского имущества, заведование благотворительными и лечебными учреждениями. На всех этих направлениях, особенно в организации народного просвещения, профессионального образования,

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 120.

² См. там же. С. 121.

народной медицины, ветеринарии, статистики, земства добились значительных успехов¹.

В течение 1864–1875 годов земские учреждения были введены в 34 губерниях европейской части России. В числе первых губерний, где земства сразу после принятия Положения о губернских и уездных земских учреждениях начали свою деятельность, были Самарская, Пензенская, Костромская, Новгородская, Херсонская, Псковская, Курская, Ярославская, Полтавская, Московская, Казанская, Санкт-Петербургская, Рязанская, Воронежская, Калужская, Нижегородская и Тамбовская².

В систему земских учреждений входили: избирательные съезды, задача которых – раз в три года определять состав корпуса уездных гласных; губернские и уездные земские собрания – распорядительные органы; губернские и уездные земские управы – исполнительные органы.

Земские учреждения уезда включали земское собрание и земскую управу с состоявшими при них учреждениями.

Земское собрание состояло:

- 1) из земских гласных;
- 2) членов по должности (председателя управления государственным имуществом, депутата от духовного ведомства, городского головы уездного города, представителей уездного ведомства).

Земские собрания созывались обычно один раз в год (на одну сессию, не позднее октября месяца) для определения ведущих направлений хозяйственной деятельности, рассмотрения и утверждения сметы, раскладки повинностей, а на первом заседании каждого нового созыва избирали личный состав земских управ. Сессия продолжалась десять дней. Губернатор мог ее продлить. Председательствовал на уездном земском собрании уездный предводитель дворянства³.

Особый интерес представляют выборы гласных. Желая сделать земства более управляемыми, с преобладанием влияния в них

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 123–124.

² См. там же. С. 121.

³ См.: Лаурентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 28.

господствующих классов, закон предусматривал, к примеру, деление избирателей уездов на три курии для избрания уездного земского собрания.

Первая курия включала землевладельцев, имевших не менее 200 десятин земли или другое недвижимое имущество стоимостью до 15 тысяч рублей; сюда же включались и жители, которые имели годовой доход до 6 тысяч рублей.

Вторая курия включала в основном городских жителей – домовладельцев, купцов, фабрикантов; проводились свои заседания без взаимосвязи со съездами первой и третьей курий. Однако в выборах гласных могли участвовать жители, имеющие годовой доход до 6 тысяч рублей или владеющие недвижимостью до 4 тысяч рублей (в мелких городах – до 500 рублей).

Третья курия включала крестьян. В отличие от двух первых курий, выборы были многостепенными. От крестьянской курии в земское собрание нередко попадали в гласные не только представители духовенства, мещане, но даже и помещики¹.

По данным 1865–1867 годов, в 29 губерниях (в тех, где было введено земство) помещики-дворяне и чиновники среди уездных гласных составляли около 42%, крестьяне – более 38%, купцы – свыше 10%, представители других сословий – около 10%².

Гласные приносили присягу и осуществляли свои полномочия безвозмездно, хотя в отдельных случаях волостные сходы могли назначать своим представителям особое содержание за счет волостных сборов. За уклонение от своих обязанностей любой гласный мог подвергнуться наказанию: получить замечание, подвергнуться денежному штрафу или временному исключению из членов земского собрания.

Уездная земская управа являлась исполнительным органом, избиралась на уездном собрании, а члены ее утверждались губернатором. Председатель же уездной земской управы утверждался Министром внутренних дел³.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 27.

² См. там же. С. 28.

³ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 123.

Губернские и уездные управы в период между сессиями собраний управляли имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда», руководствуясь в своей деятельности решениями земских собраний. Законодательством предусматривался перечень обязанностей управ и их ежегодный отчет перед собранием. Деятельность управы осуществлялась небольшим числом выборных земских служащих (3–6 человек). Основной же объем работы, связанной с управлением и развитием отраслей земского хозяйства, выполняли земские служащие – медики, учителя, агрономы, статистики и т. д. Для контроля за особо важными направлениями деятельности управы могли назначать комиссии, в состав которых входили гласные и могли включаться наемные служащие¹.

Губернское земское собрание формировалось из представителей, избранных уездными земскими собраниями. Его председателем становился губернский предводитель дворянства, хотя император мог назначить председателем и другое лицо. Помимо выбранных гласных, в его состав входили также по должности уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом, городской голова и др.

Деятельность земств была подконтрольна губернаторам и Министерству внутренних дел. В случае возникновения каких-либо недоразумений земства могли обращаться с жалобами в Сенат.

Земская реформа привлекла к местному управлению довольно большое число людей – гласными стали 14 тысяч человек. В среднем по стране дворяне и чиновники составляли свыше 40% земских гласных, а крестьяне – около 39%. По своим взглядам и настроениям эта масса не была однородной².

Доходы земских учреждений состояли из губернского земского сбора, являвшегося, по сути, формой местного государственного налога. Если до отмены крепостного права налогообложение осуществлялось по душам, то земствам было разрешено взимать налог с имущества: земель, лесов, доходных домов,

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 122.

² См. там же. С. 123.

заводов и фабрик, торговых заведений и т. д. Интересно, но когда земства занялись раскладкой этого налога, они столкнулись с полным отсутствием сведений о стоимости и доходности имущества, что вызвало необходимость создания специальной статистической службы для сбора этих данных – описания, оценки имущества и т. д.¹

Земский налог дополнялся целевыми дотациями государства, в частности на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ. Определенную часть дохода составляли частные пожертвования и прибыль от торгово-промышленной деятельности самих земств. Для покрытия дефицита земствам разрешалось устанавливать дополнительные сборы как своеобразную форму самообложения населения².

Можно выделить следующие причины популярности и эффективности деятельности земств.

Во-первых, высокая эффективность работы земств обеспечивалась их подлинным самоуправлением: земства сами формировали свои руководящие органы, вырабатывали структуру управления, определяли основные направления своей деятельности.

Во-вторых, это удачное решение о пределах компетенций земских учреждений: они действовали в пределах привычных для населения административно-территориальных рамок и границ уездов и губерний, что давало возможность ставить важные проблемы, касающиеся большого числа людей, и изыскивать необходимые финансовые и материальные ресурсы для их решения.

В-третьих, жизнеспособность и эффективность земств во многом связана с их самофинансированием – возможностью использовать различные формы для аккумуляции финансовых средств как самого местного населения, так и государства.

В-четвертых, высокий профессионализм их кадров: в земства, без преувеличения можно сказать, пошли лучшие люди страны. В их учреждениях постепенно сложился штат работников (служащие, учителя, врачи, агрономы, страховые агенты, инженеры,

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 122.

² См. там же. С. 123.

техники, статистики), имевших, как правило, хорошее образование, высокий социальный статус и авторитет (особенно в уездах), которыми они дорожили и стремились сохранить путем повседневной добросовестной работы.

В-пятых, патриотизм, горячая вера в необходимость и полезность их труда для своей страны, поскольку наиболее передовые и прогрессивно мыслящие из них рассматривали земские учреждения как основу будущего политического устройства России, возвращение к традициям российской соборности, первый шаг на пути к конституционному устройству государства¹.

Крупнейшим недостатком российского земского самоуправления была его незавершенность как снизу, так и сверху. «Сверху» в стране не было создано единого верховного, координирующего деятельность земств органа, а «снизу» вне прямой компетенции земств оказался волостной уровень самоуправления².

Подготовка городской реформы началась в 1862 году по инициативе Министерства внутренних дел. Для выработки предложений на местах было образовано 509 комиссий. Третий по счету проект получил силу закона 16 июня 1870 года.

Городская реформа 1870 года для своего времени имела прогрессивное значение, поскольку совместно с земской реформой она породила в стране принципиально новый тип общественных учреждений, незнакомый прежнему городскому управлению, основанный на началах всеобщности, имущественного ценза, разделения распорядительной и исполнительной властей самоуправления. Она также преследовала цель – создать условия для подъема городского хозяйства и привлечь в органы самоуправления предпринимателей³.

Городовое положение 1870 года было первым законодательным актом, в котором отчетливо говорилось о самостоятельном действии общественных городских управлений, хотя термин «самоуправление» еще не употреблялся. Однако и земские учреждения, и органы городского самоуправления обладали полномочиями

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 124.

² См. там же. С. 124.

³ См. там же. С. 125.

публичной власти, решения которых в пределах их компетенции были общеобязательными.

Право голоса, независимо от сословия, получили горожане, состоявшие в русском подданстве, достигшие 25-летнего возраста, в пределах города владевшие недвижимой собственностью, облагаемой налогом в пользу города, либо содержавшие торгово-промышленные заведения по купеческому свидетельству, а также лица, прожившие в городе не менее двух лет и уплатившие в его пользу установленные торгово-промышленные сборы и налоги¹.

Серьезным недостатком Городового положения 1870 года явилось заимствование прусской трехразрядной избирательной системы: первый разряд насчитывал лишь десятки, а то и единицы избирателей, принадлежавших к наиболее крупным владельцам недвижимости в черте города; второй разряд представляли сотни содержателей торговых и промышленных заведений, обладателей купеческих и промысловых свидетельств и приказчики первого разряда; к третьему разряду относилась основная масса городского населения. Но, несмотря на это, каждый из трех разрядов посылал в городскую думу одинаковое количество представителей (гласных).

Фактически лишеными избирательного права оказались наемные рабочие, в подавляющем большинстве не имевшие недвижимости, а также широкие слои интеллигенции, люди умственного труда (инженеры, врачи, преподаватели, судьи, литераторы и др.), которые зачастую не являлись домовладельцами и снимали квартиры. В целом в городском самоуправлении преобладали купечество, мещане и городская буржуазия².

Внутренняя организация городского управления была достаточно рациональной. Распорядительным органом общественного управления в городе оставалась городская дума. Число гласных (депутатов) в думах разных городов колебалось от 30 до 74; в Москве полагалось 180 гласных, в Петербурге – 250. Городская дума состояла из председателя, гласных, а также председателя

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 125.

² См. там же. С. 125–126.

уездной земской управы и представителя духовного ведомства. Городские думы, в отличие от земских собраний, имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел. Численность заседаний не ограничивалась. Дума назначала содержание выборным должностным лицам городского общественного самоуправления, устанавливала размер городских сборов и налогов (конечно, в определенных законом пределах), принимала правила заведования городским имуществом, утверждала обязательные постановления городского общественного управления, принимала решения о ходатайстве перед высшим правительством и т. п.¹

Исполнительным органом городского управления стала городская управа (ранее исполнительными органами были Шестибасная и Распорядительная думы). Распределение функций и порядок действия управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Все члены управы избирались думой. Ею же члены управы могли быть отстранены от должности и даже переданы суду².

Председатель городской думы был одновременно и городским головой, возглавлявшим городскую управу. Все лица, избранные на должность городских глав, могли приступить к исполнению своих обязанностей лишь после их утверждения: в столичных городах – императором, в губернских – Министром внутренних дел, в уездных – губернаторами³.

Прогрессивной стороной реформы 1870 года было предоставление городскому общественному самоуправлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. В задачи городского самоуправления входили: забота о благоустройстве города (водоснабжение, канализация, уличное освещение, транспорт, градостроительные проблемы), оказание содействия в обеспечении населения продовольствием (организация рынков, базаров), принятие мер против пожаров и других стихийных бедствий, забота о «сохранении народного здоровья» и призрение нуждающихся (учреждение

¹ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 126.

² См. там же.

³ См. там же.

и содержание благотворительных заведений, больниц, проведение санитарно-гигиенических мероприятий и др.), участие в развитии народного образования и культуры (открытие школ, библиотек, театров, музеев и т. п.), попечение об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве бирж, кредитных учреждений и т. д.¹

Закон предусматривал определенные ограничения самостоятельности городских органов в вопросах бюджетного права. В частности, думы не имели полной свободы в формировании своих бюджетов. Городской бюджет формировался на основе налогов и сборов с недвижимости, доходов от эксплуатации городского имущества (торговых рядов, бань, городских боен и т. п.), пошлинных сборов, клеймения весов и мер, проведения аукционов, а также отчислений из государственной казны. Вместе с тем, в доходной части бюджета устанавливался максимальный предел взимания разрешенных городу сборов. По расходной части бюджета думы были связаны необходимостью первоочередного удовлетворения «обязательных расходов». К ним были отнесены: содержание городского управления, общественных зданий и памятников, улиц, площадей, мостов, расходы на содержание полиции, пожарных команд, отопление и освещение тюрем, воинский постой и другие внемуниципальные расходы². Лишь оставшаяся часть денежных средств могла быть использована на всякие «необязательные расходы», в том числе на образование и здравоохранение³.

Для рассмотрения возникающих между думой и губернатором разногласий по оценке «законности» тех или иных думских решений в каждой губернии учреждался особый хозяйственный орган (тоже дань прусской системе) – губернское по городским делам присутствие под предводительством губернатора (параллельно были образованы еще два присутствия: по крестьянским и земским делам). В состав губернское по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, управляющий

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 126–127.

² См. там же. С. 127.

³ См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 58–60.

казенной палатой, прокурор окружного суда, а также председатель мирового съезда, председатель губернской земской управы и городской голова губернского города¹.

Подводя итог анализу развития земского и городского самоуправления в эпоху Александра II, можно отметить, что в этот период времени в России возникло сложное и уникальное явление в практике регионального управления – функционирование двух разнотипных управленческих структур при сохранении старого административно-территориального деления:

1) государственное – главное, основное управление с централизованными ведомственными органами царской администрации, бюрократическим аппаратом чиновников, выполнявшее всевластные функции;

2) земское управление общественного типа, которому было поручено заботиться, прежде всего, о нуждах местного населения в сферах хозяйства, культуры, благоустройства, призрения и т. д., являвшееся фактически безвластным дополнением к государственному. Две эти структуры олицетворяли собой противоположные тенденции в общественно-политической жизни страны: с одной стороны, усиление административно-полицейской роли царской бюрократии, а с другой – объединение сословий и их стремление к активной управленческой деятельности².

Со второй половины 80-х годов императорская власть переходит к активной политике корректировки реформ 60–70-х годов (или «политике контрреформ», как чаще всего выражались исследователи этой эпохи в советское время).

Упорный и настойчивый император Александр III был сторонником национально-самобытного развития страны. В основе всей его политики, в том числе в сфере местного самоуправления, лежало ярко выраженное стремление сохранить в неприкосновенности старый патриархальный уклад крестьянской жизни и оставить без изменений традиционные привилегии дворянства. Он разделял также опасения консервативных придворных кругов относительно усиливающегося революционного движения в

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 127.

² См. там же. С. 127–128.

стране, в поддержку которого обвиняли либералов и учреждения, созданные в эпоху освободительных реформ¹.

Первым шагом на пути контрпреобразований в стране стало издание 12 июля 1889 года Положения о земских участковых начальниках, введившего в уездах (поделенных с этой целью на земские участки) новый институт земских начальников, с помощью которого правительство стремилось усилить контроль дворянства над органами крестьянского самоуправления. Земские начальники назначались Министром внутренних дел из числа местных потомственных дворян и наделялись широкими административными и судебными полномочиями в отношении местного населения. Им же поручалось руководство полицией и надзор за волостными судами. Отменялась выборность волостных мировых судей. Отныне мировые судьи назначались также земским начальником, который получал право не только приостанавливать выносимые мировым судьей приговоры, но и отстранять мировых судей².

В 1890 году было принято новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях, ставившее целью усиление контроля над земствами со стороны администрации и одновременно расширявшее возможности дворянства в местном управлении. Новая земская реформа значительно сузила функции земств, которые лишались права облагать доходы от оборота, что серьезно ослабляло земский бюджет; вводился новый порядок формирования земских органов. Вместо первой курии землевладельцев вводилась курия (съезд) потомственных и личных дворян-землевладельцев. Это подчеркивало стремление властей усилить сословный характер земских учреждений. Упраздняясь третья, крестьянская, курия. Стремясь ослабить усиливавшееся либеральное крыло в земских учреждениях, правительство значительно повысило избирательный имущественный ценз для городской курии, и, напротив, для первой (дворянской) он был вдвое понижен³.

Реформа 1890 года дала дворянам абсолютное преобладание. Состав губернских гласных в 1897 году, например, по сословиям

¹ Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008 С. 131.

² См. там же. С. 131–132.

³ См. там же. С. 132.

теперь складывался следующим образом: дворяне и чиновники – 89,5%, разночинцы – 8,7%, крестьяне – 1,8%¹.

Новое земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По Положению 1890 года были лишены избирательных прав духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из лица кандидатов, избранных волостными сходами. Был, по существу, уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение².

Задачей контрреформы было превращение земских учреждений в разновидность исполнительных органов при губернской власти. Такое изменение статуса повлекло за собой превращение земских должностных лиц в государственных служащих: им присваивались классные чины, выплачивались государственные пенсии. Был сохранен и усилен специальный орган административного надзора за местными учреждениями – губернское по земским делам присутствие. Последнее подчинялось специальному Совету Министерства внутренних дел³.

На тех же принципах перестраивалось и городское самоуправление. Высочайшим указом от 11 июня 1892 года было утверждено новое Городовое положение, внесшее ряд принципиальных изменений в статус городских общественных заведений.

Было сужено городское избирательное право. Оно было ограничено весьма жесткими рамками. Прусская трехклассная система сменилась одним избирательным собранием всех городских избирателей, в задачу которого входило избрание гласных. При многочисленности избирателей собрание могло быть разделено на отдельные участки. Налоговый ценз был заменен чрезмерно высоким

¹ См.: *Веселовский Б.Б.* Земство и земская реформа. Петроград, 1918. С. 14.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 132.

³ См. там же.

имущественным, что заметно уменьшило число лиц, допущенных к выборам¹.

По Положению 1892 года владельцы капиталов, пайщики-акционеры торгово-промышленных предприятий, общественные деятели, профессора, врачи, адвокаты, инженеры, крупные подрядчики, владельцы ремесленных заведений, то есть самая активная группа городских жителей, способствующая процветанию города, лишались права участия в решении городских проблем, так как не имели собственных домов и не являлись купцами первой или второй гильдии.

Еще более суженной оказалась самостоятельность общественного управления в малых городах. В них действовало так называемое упрощенное городское управление с собраниями уполномоченных взамен городских дум и с городскими старостами вместо городских голов².

Однако далеко не все виды местного хозяйства были переданы выборной городской власти. Наряду с городскими (так же как и земскими) школами, дорогами, больницами, местами заключения и т. п., существовали аналогичные государственные (казенные) учреждения. Городовое положение не установило четких границ между функциями центрального правительства и местных органов самоуправления в отношении этих объектов, что приводило к путанице и порождало многочисленные проблемы в деле обеспечения их функционирования.

По сравнению с Городовым положением 1870 года существенно были ограничены права и независимость органов городского самоуправления. Заметным образом изменился характер отношений между административной властью и думами, усилилась опека над ними, резко сократились компетенции их самостоятельных действий. Ни одна из статей нового Городового положения не содержала даже декларированного признания самостоятельности общественного управления. Все существенные решения городских дум утверждались губернским по земским и городским делам присутствием.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 133.

² См. там же. 2008.

Весь руководящий состав: городской голова, его товарищ, городской секретарь, члены городской управы, члены исполнительных комиссий, все лица, выбранные на какие-либо должности по городскому общественному управлению, – утверждался правительственной властью и допускался к исполнению своих обязанностей лишь с разрешения губернского начальства. Кандидатуры на посты городских голов утверждались императором¹.

Обнаружился и такой серьезный недостаток, как постоянный антагонизм между городскими думами и управами. Исполнительные органы, особенно к концу думских полномочий, зачастую не обращали никакого внимания на волю и полномочия распорядительного органа, который после избрания управы не мог уже ни сместить ее, ни отдать под суд.

Слишком длительные полномочия городской думы и полное отсутствие ее контакта с избирателями, а также необходимость административного утверждения постановлений думы, постоянное вмешательство органов надзора делали малоэффективным городское самоуправление².

В период революции 1905–1907 годов резко усилилась политизация органов местного самоуправления. Общеземские съезды стали мощным катализатором в политической дифференциации земской среды, в формировании политических партий как традиционалистского, так и либерально-оппозиционного толка³. Ограничительные меры в отношении земских учреждений лишь усиливали оппозиционные настроения. В 1905 году земское движение достигло апогея. Как писал В.И. Ленин, «современное поколение не ведало еще ничего подобного теперешнему политическому оживлению. Легальные газеты клеймят бюрократию, требуют участия представителей народа в государственном управлении, настойчиво заявляют о необходимости либеральных реформ. Всевозможные собрания земцев, врачей, юристов, инженеров, сельских хозяев, городских гласных и прочих выносят резолюции, более или менее ясно высказывающиеся за конституцию»⁴.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 135.

² См. там же.

³ См. там же. С. 138.

⁴ Ленин В.И. ПСС. Т. 9. С. 126.

Решающий шаг к примирению был сделан после 17 октября 1905 года, когда Николай II подписал манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Первый же земский съезд, состоявшийся после этого события, высказался за поддержку представительства, оговорив это решение необходимостью проведения манифеста в жизнь. Следом за этим земские собрания на местах заявили о готовности содействовать правительству в борьбе против революции¹.

В итоге революция 1905–1907 годов сблизила земства и правительство, однако столкновения между земцами и бюрократами продолжались и в последующие годы, хотя теперь они носили эпизодический характер².

В рядах передовой интеллигенции начинает формироваться убеждение, что современное правовое государство, построенное на признании прав каждого гражданина, законных интересов всех территорий и национальностей, входящих в состав государства, неизбежно должно отказаться от централизации и вообще от управления на основе старых административно-полицейских принципов и методов, часто приводивших к внутренним потрясениям и революциям и тормозивших социально-экономическое и культурное развитие народов. Именно на этот период приходится стадия завершения процесса становления российского местного самоуправления, когда заметно усилилась роль местных органов в развитии территорий, активизировались взаимосвязи с властными структурами различного иерархического уровня, определилась организационная территориальная и экономическая структура местного самоуправления³.

Однако ни первая, ни вторая Государственные думы не успели рассмотреть вопрос о земской и городской реформе вследствие их преждевременного роспуска, хотя на вторую Думу Правительством был внесен проект положения о поселковом и волостном управлении, а кадетами – о выборе земских

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 139.

² См.: Герасименко Г. Земство и власть. Теоретические аспекты земского самоуправления // Свободная мысль. 2004. № 8. С. 124–125.

³ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 140.

гласных. Все проекты сходились в необходимости учреждения первичной (базовой) земской единицы (у правительства – поселок, волость, у кадетов – «участковое земство») для граждан Российской империи. Принятый третьей Думой с большими спорами и волокитой законопроект о волостном управлении (конец 1908 года) перешел в Государственный совет, где пролежал без рассмотрения до 1914 года, когда на первый план вышли уже военные проблемы¹.

Несмотря на то, что деятельность земств в России происходила в неблагоприятных условиях, к началу XX столетия насчитывалось уже 25 направлений их деятельности – народное образование, здравоохранение, культурно-просветительная работа, благоустройство, пожарностраховое дело, сельское хозяйство, ветеринария, продовольственное дело, статистика и т. п. Это оттеснило органы государственной власти от решения многих местных проблем, и в первую очередь в области образования и медицины. За полвека земства открыли в России 30 тысяч школ, где обучалось около 2 млн детей. Благодаря усилиям земцев медицина впервые проникла в крестьянскую среду и стала более или менее обычным явлением сельской жизни².

К 1916 году земские учреждения действовали в 43 из 94 губерний и областей. Общее число земских служащих составило около 150 тысяч человек. Большинство из них были опытными специалистами в своих отраслях. В многочисленных комиссиях, советах, совещаниях и съездах были представлены все сословия, в том числе и немало крестьян. Компетенция земств в общем распространилась на 110 млн человек из 172 млн россиян³.

В условиях жесткой опеки со стороны государственной власти и в целях координации своих усилий в деле отстаивания прерогатив местного самоуправления городские и земские структуры стали объединяться в союзы. В 1914 году были созданы Всероссийский земский союз и Всероссийский союз городов, которые сформировали (в дополнение к «вертикали»

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 140.

² См. там же. С. 141.

³ См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 72–73.

монархической власти) своеобразную «горизонталь» политической власти на местах¹.

Наметившееся сотрудничество земств и городов с Правительством получило новый импульс с началом Первой мировой войны. Стремясь мобилизовать все силы страны на ведение войны, Правительство не стало препятствовать объединению Земского союза с Всероссийским союзом городов. Так, в июле 1915 года появился ЗЕМГОР – мощная организация, охватившая всю территорию империи. Председателем ЗЕМГОРа от земств стал князь Г.Е. Львов. Первоначально ЗЕМГОР занимался преимущественно организацией помощи больным и раненым, а также членам их семей. Но вскоре ЗЕМГОР и созданные в 1915 году военно-промышленные комитеты попытались взять в свои руки все снабжение армии. Это обеспокоило правительство, и ЗЕМГОРу были оставлены лишь посреднические функции при распределении казенных заказов, а также кустарная промышленность, мобилизованная на нужды войны².

Следует отметить, что Россия начала XX века отличалась весьма разнообразным административно-территориальным делением, вследствие чего соотношение государственного централизма и местного самоуправления при осуществлении власти не могло быть однотипным. Так, в Европейской России наблюдалась устойчивая тенденция к унификации административной системы, внедрению земского и городского самоуправления, а централизм и самоуправление дополняли друг друга, имея разделенные сферы полномочий³.

Другие модели сочетания централизма и самоуправления создала в Финляндии и Польше. Финляндия за столетие автономии в составе империи сформировала предпосылки для самостоятельного независимого демократического развития (гражданское общество, культура парламентаризма). Финский язык наравне со шведским стал государственным, развивалась национальная финская культура, в 1879 году именно в Финляндии появилась первая в России политическая партия, а в 1906 году было введено всеобщее избирательное

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 141.

² См. там же. С. 141–142.

³ См. там же. С. 142.

право. По-другому дело обстояло с Польшей. Вследствие постоянных восстаний данные территории находились на положении чрезвычайной охраны. Россия держала польские земли железной рукой. Провозглашенная в Польше в 1815 году Конституция была отменена уже в 1832 году. Тем не менее преобразования в этих землях (за исключением политической сферы) осуществлялись более радикально, чем в Великороссии. Крестьянская реформа 1864 года дала польским крестьянам землю на правах полной личной собственности. В их собственность перешли также постройки и инвентарь, находившиеся на этой земле. Помещичье землевладение не трогали, но все повинности отменялись. Выкуп, в отличие от остальной России, не вводился, крестьяне платили поземельный налог¹.

В прибалтийских губерниях соседствовали учреждения, сохранившиеся во всей их неприкосновенности от средневековья, и учреждения, созданные новейшим русским законодательством. Так, наряду со всесословным волостным учреждением, продолжали действовать старые сословные учреждения: городские собрания, ландтаги, конвенты, комитеты, конфедерации и т. п.

Особой была модель управления коренными народами Средней Азии, Закавказья, а также Сибири и Дальнего Востока. Каждый из этих народов имел свои традиционные органы управления и самоуправления, в компетенцию которых центральная власть почти не вмешивалась².

Своеобразная форма организации местной власти сформировалась в Области войска Донского. Казачество за многие десятилетия своего развития не только превратилось в значительную военную силу, но и создало одну из интереснейших разновидностей российского местного самоуправления.

Осознание казаками своей территориальной общности и сословной уникальности позволило им сформировать относительно целостную казачью среду со своеобразными формами народоправства, осуществляемыми через войсковые и станичные круги, выборных атаманов, ответственных перед своими избирателями³.

¹ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 142–143.

² См. там же. С. 143.

³ См.: *Маркедонов М.* Казачий круг как политический институт // Политические исследования. 1996. № 1. С. 151–154.

Февральский переворот 1917 года сокрушил монархию в России и открыл дорогу кардинальным изменениям в структуре государственной и местной власти. Октябрьский переворот 1917 года закрепил эту тенденцию, поставив вопрос о полной смене традиционной парадигмы общественного развития, в том числе в сферах государственного строительства и местного самоуправления¹.

В ходе развития местного самоуправления в дореволюционной России можно выделить *основные принципы, которые являются особенностью российской муниципальной школы*:

– принцип многообразия форм организации местного самоуправления, что связано с особенностями социально-экономического развития территории Российской империи, с существенными различиями культурно-национальных и религиозных традиций;

– принцип неучастия (запрета) органов местного самоуправления в активной политической жизни, так как считалось, что главной задачей органов местной власти являлось удовлетворение первоочередных потребностей населения, и государство строго следило за тем, чтобы органы местного самоуправления не выходили за эти границы;

– принцип разграничения предметов ведения и ресурсов между уровнями власти (разграничения строились не по принципу достаточности, а по принципу наивысшей эффективности использования их данным уровнем);

– принцип передачи органам местного самоуправления относительно широких прав в экономической и хозяйственной сфере (естественно, при сохранении властных полномочий центра). Причин для этого было несколько: и огромные территории империи, и быстрое развитие во второй половине XIX и начале XX века городского и земского образования, здравоохранения, культуры².

К сожалению, накопленный до революции опыт местного управления, в первую очередь земского, фактически был отброшен, забыт. Хотя и в годы советской власти можно найти положительные примеры организации местной власти.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 143.

² См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 29.

§ 4. Развитие местного самоуправления в России в советский период ее истории

Накануне Февральской революции 1917 года земства существовали в 43 губерниях России с общим числом жителей около 110 млн.

Жизнеспособность земства обеспечивалась его двумя основными принципами: самоуправлением и самофинансированием. Самоуправление земств проявлялось во многих аспектах: избрании руководящих органов, формировании структур управления, определении основных направлений своей деятельности, подборе и обучении специалистов, формировании и распределении местного бюджета.

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 года. Ликвидация земства была вполне закономерным процессом, так как местное самоуправление предусматривает децентрализацию власти, экономико-социальную, финансовую и в определенной степени политическую независимость, самостоятельность, а идеи социализма опирались на государство пролетарской диктатуры, то есть государство по своей природе централизованное.

После Октябрьской революции 1917 года в стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы (сверху донизу) входили в единую систему государственной власти. Это, естественно, изменило существовавшие до революции представления о местном самоуправлении как самоуправлении населения. Иными словами, местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало представлять из себя низовое звено единого государственного аппарата¹.

Октябрьская революция внесла коренные изменения в формирование системы местных органов власти и ее структуру. В октябре 1917 года действовало свыше 1430 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 29.

депутатов. Отметим, что на Дону и Кубани существовали также Советы казачьих и крестьянских депутатов. В большинстве они опирались в своей деятельности не на законодательные акты, изданные властью, а на мнение, пожелания масс. Советы чаще всего сами определяли количественный состав депутатов, сами разрабатывали свои полномочия и структуру¹.

К концу декабря 1917 года отношение нового правительства к институтам старого самоуправления меняется: 27 декабря 1917 года декретом Советов народных комиссаров был распущен Земский союз. К весне 1918 года завершилась ликвидация всех земских и городских органов местного самоуправления. До 20 марта 1918 года действовал Наркомат по местному самоуправлению, но после выхода из коалиционного (с левыми эсерами) правительства левых социалистов-революционеров он был упразднен как самостоятельное учреждение.

После упрочения Советов в губернских и уездных центрах они немедленно приступали к организации Советов в волостях и селах².

Анализируя законодательство того периода, можно выделить *три характерные черты, присущие местным Советам*. Во-первых, они являлись органами власти и управления, действующими в границах существующих тогда административных территорий. Во-вторых, существовала организационная взаимосвязь и соподчиненность по вертикали. И в-третьих, при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов устанавливалась их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но их деятельность допускалась лишь в соответствии с решениями центральной власти и вышестоящих Советов³.

Процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был кратковременным: определенное время земские и городские органы местного самоуправления функционировали параллельно местным Советам, при этом они не всегда противопоставляли себя последним.

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 29.

² См. там же. С. 29–30.

³ См. там же. С. 30.

В Конституции РСФСР 1918 года задачи местных Советов определялись следующим образом:

1) проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;

2) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

3) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

4) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

Все доходы и расходы местных Советов были поставлены под контроль центра¹.

В конце 1919 года были определены единицы местного самоуправления независимо от размера (губернии, уезды, волости, города, деревни). Они стали называться коммунами. В Советах были созданы специальные органы (коммунотделы) для руководства «коммунальным хозяйством». В апреле 1920 года был образован центральный регулирующий орган – Главное управление коммунального хозяйства².

В 1924 году советское правительство вплотную подошло к разграничению статуса сельских и городских поселений. Основной формой первых стал административно-территориальный район, который мыслился и формировался в качестве основной административно-хозяйственно-политической единицы, в границах которой сосредоточивался весь спектр производственных (в основном сельскохозяйственных), партийных и организационных функций, а также культурных, социальных, демографических. Через становление и развитие системы органов районных и сельских Советов последовательно осуществлялся принцип органического объединения и сращивания государственной власти с общественным самоуправлением. Местное самоуправление сводилось к возложению на органы советской власти и выборные общественные организации задач

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 30.

² См. там же. С. 30.

государственного управления, обеспечения на местах соблюдения классовых интересов¹.

Самостоятельная хозяйственная деятельность Советов началась осенью 1924 года с выделения самостоятельных городских бюджетов. С развитием товарно-денежных отношений у местных Советов появляются средства для формирования собственных бюджетов. Их основой становятся доходы от вновь восстановленных налогов, платы за жилье и другие коммунальные услуги.

Первым законодательным актом, заложившим основы советского городского самоуправления, было Положение о городских Советах, введенное в действие в декабре 1925 года. На его основе городские Советы создавались во всех городах и поселках городского типа и устанавливалось, что они «в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве». Одновременно вышел декрет «О выделении самостоятельных городских бюджетов». Хозяйственная функция Советов наращивалась в основном по «горизонтали»: шла передача им государственных функций от местных органов Высшего совета народного хозяйства и Совета труда и обороны и постепенное прекращение деятельности этих органов, что позволило ликвидировать засилье этих ведомств на местах.

К 1926 году городские Советы, по существу, стали хозяевами подведомственных им территорий. Они получили в сфере управления, охраны государственного и общественного порядка право издавать постановления, образовывать избирательные комиссии, определять избирательные районы и порядок проведения выборов².

В области хозяйственно-экономической и промышленной — эксплуатировать подведомственные им предприятия непосредственно или путем сдачи их в аренду, содействовать развитию в городе промышленности и торговли и регулировать их в пределах действующего законодательства, оказывать поддержку и содействие всем видам кооперации.

¹ См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 90–91.

² См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 158.

В области земельно-коммунального хозяйства горсоветы ведали эксплуатацией и сдачей в аренду городских земель и угодий, осуществляли работы, связанные с мелиорацией, планировкой, отводом земельных участков под застройку, развивали в пределах городской черты выгонное, луговое и лесное хозяйство, садоводство, животноводство и прочее, организовывали ветеринарную помощь и т. д.¹

Резюмируя сказанное, отметим, что к концу 20-х годов XX века в СССР стала складываться особая модель местного (муниципального) управления. Можно ли считать ее формой самоуправления? По мнению крупнейшего ученого в этой области Л.А. Велихова, роль местных Советов в этот период нужно оценивать следующим образом: «Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР..., если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми поправками...», то можно прийти к выводу, что в СССР в конце 20-х годов сформировался особый вид пролетарского самоуправления, «еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием»².

Важной вехой в социально-экономическом и политическом развитии страны стало принятие 5 декабря 1936 года новой Конституции СССР, согласно которой была модернизирована система органов государственной власти на местах, Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов преобразовывались в Советы депутатов трудящихся. Согласно главе XIII Конституции «Местные органы государственной власти» систему местных органов власти союзных республик составляли местные Советы депутатов трудящихся – краевые, областные, Советы автономных областей, окружные Советы национальных округов, районные, городские, районные в крупных городах, поселковые и сельские Советы депутатов трудящихся. Каждому звену административно-

¹ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 158.

² См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Обнинск, 1995. С. 298.

территориальной системы соответствовал местный орган государственной власти¹.

Все органы государственной власти (как высшие, так и местные) были включены в постоянно действующий механизм государства. Советы депутатов трудящихся выбирались на два года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Они собирались на сессии, сроки созыва которых определялись конституциями союзных республик. Советы избирали подотчетные им исполнительные и распорядительные органы – исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей и членов. Формировались также отделы (и управления) исполнительных комитетов по различным отраслям управления в соответствии с компетенцией каждого звена советской административно-территориальной системы.

Кроме того, образовывались постоянные комиссии по основным отраслям хозяйственного и культурного строительства, которые наблюдали за работой отделов Советов, ставили вопросы перед сессиями Советов. Советы не только руководили деятельностью подчиненных им органов управления, но и обеспечивали охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководили местным хозяйственным и культурным строительством, устанавливали местный бюджет. Расширение прав местных органов власти сопровождалось ростом объемов их бюджетов, изменением механизма их формирования и использования².

Так, если в 1932 году общая сумма местных бюджетов определялась величиной в 5,9 млрд рублей, в 1935 году – 13,3 млрд, то в 1940 году – уже 30,5 млрд (рост за указанный период более чем в 5 раз)³.

Особая веха в развитии советского местного самоуправления – Великая Отечественная война 1941–1945 годов, потребовавшая незамедлительной и радикальной перестройки жизнедеятельности общества во всех его сферах – экономической,

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 162.

² См. там же. С. 162.

³ См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 98–99.

политической, социальной, духовно-идеологической. Всенародный характер этой войны предопределил первостепенную роль массовых по виду органов местного самоуправления – Советов депутатов трудящихся – в мобилизации рабочих, крестьян, интеллигенции на борьбу с агрессором, в перестройке работы каждого региона (края, области, района, города, села) на военный лад. Тем самым деятельность местных Советов приобрела целенаправленный и ярко выраженный общественно-политический характер¹.

В ответ на потребности фронта в значительной мере расширились исполнительно-распорядительная функция и полномочия местных Советов, повысилась их ответственность. В частности, Советы могли принимать обязательные решения и постановления, устанавливая по более широкому кругу вопросов административную ответственность за различные нарушения государственной и исполнительной дисциплины.

Великая Отечественная война с особой отчетливостью проявила высокую социальную мобильность Советов как органов местного самоуправления. С одной стороны, это было обусловлено тем фактом, что в них широко были представлены все социальные группы и слои населения (среди избранных в местные Советы в 1939 году 750 тысяч составляли крестьяне, 394 тысячи – служащие, 135 тысяч – рабочие). Другая сторона этого процесса определялась более органичным, чем в довоенное время, сочетанием Советами функций государственного управления на местах с действенными элементами общественного самоуправления².

Под руководством исполкомов и постоянных депутатских комиссий развернули активную работу такие массовые органы, как женские, домовые, уличные и квартальные комитеты. Создавались различного рода общественные комиссии. В частности, для устройства детей-сирот при исполкомах многих Советов были образованы комиссии из представителей органов народного образования, здравоохранения, милиции и общественных организаций. Факты свидетельствуют о том, что все основные мероприятия

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 163.

² См. там же. С. 163.

органов местного самоуправления, направленные на решение социальных и бытовых проблем населения, в том числе создание денежных, продовольственных, вещевых общественных фондов помощи семьям фронтовиков, осуществлялись при обязательном участии широкого народного актива.

Названные и другие факторы обусловили достаточно высокий авторитет и поддержку деятельности местных Советов со стороны населения, свидетельствовали о жизнеспособности и адекватности этих органов власти и самоуправления в чрезвычайных обстоятельствах военного времени¹.

Анализ работы Советов в годы войны позволяет выделить пять основных направлений.

Первое – военно-организаторская деятельность: организация призыва военных; всеобщее военное обучение; строительство оборонительных рубежей; помощь в развертывании госпиталей и т. п.

Второе – хозяйственно-организаторская деятельность: перевод на выпуск военной продукции подведомственных Советам предприятий местной и кооперативной промышленности; обеспечение производства данными предприятиями продукции для нужд населения; эвакуация населения и материальных ценностей из прифронтовой полосы; проведение различных мобилизационных мероприятий и т. п.

Третье направление – обеспечение необходимых (в пределах реальных возможностей) условий жизнедеятельности для городского и сельского населения: организация снабжения продовольствием и промтоварами; развитие индивидуального огородничества и подсобных хозяйств; поддержание порядка в жилом фонде; здравоохранение и противоэпидемическая работа и т. п.

Четвертое – организация культурно-просветительной работы в городе и деревне: местные Советы делали максимум возможного для поддержания деятельности школ и других учебных заведений, функционирования клубов, изб-читален, театров, стационарных кинотеатров в городах и кинопередвижек в сельской местности, других культурно-просветительных учреждений; выполняли важную работу по информированию

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 163–164.

населения о событиях на фронте и в тылу; организовывали научно-популярные лекции и беседы, выступления артистов и артистических коллективов и т. п.

Пятое – агитационно-пропагандистская деятельность. Хотя приоритет в этой сфере принадлежал партийным органам, значительную работу проводили и местные Советы, широко и по возможности используя печать, радио, средства изобразительного искусства (плакаты, листовки стенгазеты и т. д.)¹.

Такая многогранная деятельность органов местного самоуправления в 1941–1945 годах с достаточной очевидностью свидетельствовала о высоком демократическом потенциале Советов, их эффективности и способности решать задачи самого широкого управленческого диапазона, даже в таких тяжелых и нестандартных условиях, какие были в период Великой Отечественной войны².

Характер деятельности местных Советов в послевоенный период мало чем отличался от характера их деятельности в довоенное время. Идеологически роль Советов как единой системы органов государственной и местной власти всячески абсолютизировалась, но на практике жестко проводился принцип непосредственного партийного руководства деятельностью Советов всех уровней.

В 1957 году была осуществлена первая послевоенная коренная перестройка управления промышленностью, строительством и сельским хозяйством на основе территориального принципа. Были образованы экономические административные районы (в основном совпадающие с областным административным делением) и в них – для руководства промышленными предприятиями и стройками – советы народного хозяйства (совнархозы), представляющие органы государственного управления на местах и находящиеся в непосредственном подчинении советов министров союзных республик³.

¹ См.: *Ежов М.В.* Перестройка управления народным хозяйством и Советы депутатов трудящихся в годы Великой Отечественной войны // *Гуманитарные науки.* 1997. № 1. С. 82–83.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 165.

³ См. там же. С. 168.

В это же время значительно расширяются права профсоюзных органов, особенно в системе социального страхования. При реформировании возникают такие общественные структуры, как товарищеские суды, народные дружины и т. п., что свидетельствовало об определенной демократизации общественно-политической жизни в стране и продвижении ее в сторону создания институтов гражданского общества. Однако о возрождении территориального (регионального) самоуправления не могло быть и речи, ибо самостоятельность мест и самостоятельность населения шли вразрез с теми целями и принципами, которые ставили перед собой партийные лидеры¹.

Таким образом, в 60–80-х годах XX века в СССР было принято немало постановлений, посвященных проблемам совершенствования местного самоуправления. Это постановления Центрального комитета (далее – ЦК) КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957), «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» (1965), «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967), «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971), постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» (1981) и др. Но, как отмечают историки, эти нововведения желаемого результата не дали: свою роль сыграла командно-административная система. Дело в том, что, устанавливая в очередном акте новые права Советов, центр «забывал» обеспечить их материальными, организационными и структурными механизмами, и эти нововведения обрекались на декларативность.

По Конституции СССР 1977 года местные Советы должны были руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждать планы экономического и социального развития и местный бюджет;

¹ См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 168.

осуществлять руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействовать укреплению обороноспособности страны.

В пределах своих полномочий местные Советы должны были обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществлять контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координировать и контролировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

К исключительной компетенции местных Советов относилось:

- 1) избрание и изменение составов исполнительных комитетов;
- 2) образование, избрание и изменение составов постоянных комиссий Совета, заслушивание отчетов о работе исполкомов и постоянных комиссий.

В целом период 1977–1990 годов можно считать временем зрелости советской модели самоуправления. Система органов местной власти функционировала устойчиво, внешне бесконфликтно и эффективно. В это время сложились организационно-правовые предпосылки автономизации местного, районного и городского управления. Однако многие проблемы, связанные с искажением основных принципов демократии и местного самоуправления в системе государственного устройства страны, также усилились именно в этот период. В частности, еще более углубилось противоречие между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Местные бюджеты, средства которых являлись основной финансовой базой деятельности территориальных органов управления, не могли обеспечить эффективное воздействие на социально-экономические процессы в регионе. Так, если местные бюджеты в США, Канаде, ФРГ и других странах составляли от 40 до 50% (и более) общегосударственных бюджетных средств, то в СССР удельный

вес местных бюджетов составил в 1980 году всего лишь 16,1%, а в 1990 году – 16,7%¹.

Доходы местных органов власти складывались из двух основных источников: 1) платежей из прибыли предприятий и организаций местной промышленности, местных налогов и сборов, других поступлений, закрепленных за местным бюджетом; 2) прямых, а также скрытых форм дотаций из вышестоящего бюджета для покрытия сложившегося уровня расходов. В результате около 70% всех доходов местных Советов не были связаны с деятельностью предприятий и организаций, находящихся на подведомственной им территории².

Внимание к проблемам самоуправления в нашей стране возросло во второй половине 80-х годов XX века, когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления. Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление – это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти.

На фоне общего интереса к процессам демократизации экономической и социально-политической жизни в стране и поиска выхода из сложившегося тупика возродился и интерес к идеям социалистического местного самоуправления.

Первые годы перестройки (1985–1987) стали периодом взлета и духовного подъема советского народа, мучительно искавшего пути демократического обновления. Был опубликован целый ряд работ, авторы которых (Л. Абалкин, Г. Попов, Н. Шмелев и др.) пытались обнаружить прямые аналогии между новой экономической политикой (далее – НЭП), социалистическим рынком, социализмом с человеческим лицом, социалистическим самоуправлением народа и теми реформами, которые пытался провести в стране М.С. Горбачев³.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 169.

² См.: Амница Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва, 2000. С. 105.

³ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 170.

На XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988) был сформулирован основной принцип деятельности Советов на новом этапе развития страны: «...ни один государственный, хозяйственный или социальный вопрос не может решаться помимо Советов. Политика партии – экономическая, социальная, национальная – должна проводиться, прежде всего, через Советы народных депутатов как органы народовластия. В полной мере назрела необходимость реорганизации руководства местными делами на принципах самоуправления, самофинансирования и самообеспечения»¹.

Со второй половины 80-х годов XX века по инициативе местных органов началось широкое внедрение так называемого территориального (регионального) хозрасчета. На обеспечение деятельности местных Советов на основе принципов самоуправления, самофинансирования, самообеспечения и согласования региональных интересов с общесоюзными была направлена вся последующая работа центральных и местных органов власти.

Однако на практике структура местных органов власти, как и прежде, представляла собой продолжение центральной государственной власти на местах и находилась под руководящим и направляющим воздействием местных комитетов КПСС².

Началом последнего советского этапа реформы «сверху» местного самоуправления можно считать 9 апреля 1990 года, когда был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³. В этом законодательном акте впервые в СССР фиксировались следующие новые положения и нормы:

– местное (территориальное) самоуправление определялось как часть социалистического самоуправления народа,

¹ О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки: доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища М.С. Горбачева 28 июня 1988 года // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: стенографический отчет: в 2 т. Т. 1. Москва, 1988. С. 53.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 170.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР (далее – Ведомости СНД СССР и ВС СССР). 1990. № 16, ст. 267.

которое призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территорий, охраны окружающей среды;

- уровень местного самоуправления начинается там, где жители способны взаимодействовать непосредственно друг с другом и с органами местного самоуправления;

- система власти строго разделялась на две подсистемы – государственную и местного самоуправления, причем государственная власть не должна вмешиваться непосредственно в местное самоуправление, но обязана обеспечивать возможности для его функционирования и развития;

- нижние территориальные уровни власти и управления наделялись максимальными властными полномочиями, ответственностью и экономическими ресурсами;

- исключалось вертикальное административное подчинение органов власти разного территориального уровня, а все органы власти подчинялись единым законам;

- каждая из республик, входящих в состав СССР, должна была принимать самостоятельные законы о самоуправлении¹.

В этом Законе впервые в практике советского строительства были предоставлены значительные права местным органам власти. Было установлено, что экономическую основу местных Советов составляет коммунальная собственность, которая формируется из имущества, передаваемого безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имущества, создаваемого или приобретаемого местным Советом за счет принадлежащих ему средств. Советам было дано право образовывать и реорганизовывать созданные ими территориальные, межтерриториальные, отраслевые и межотраслевые органы управления, налаживать внешнеэкономические связи. Они могли самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять бюджеты своих территорий, составлять территориальные сводные балансы. Вопросы создания и реорганизации экономических объектов, использования

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 171.

природных ресурсов могли решаться только с согласия местных Советов народных депутатов¹.

Вместе с тем, в Законе не шла речь о полном отказе от природы местных Советов как органов государственной власти. Новизна заключалась в том, что Советы рассматривались теперь как органы, воплощающие в себе одновременно и государственную власть, и систему местного (народного) самоуправления.

В качестве субъектов государственной власти и местного самоуправления утверждались края, области, автономные области, автономные округа, районы, города, районы в городе, поселки, сельские поселения и другие административно-территориальные единицы. Впервые в систему местного самоуправления были включены, кроме Советов народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии².

Однако попытка ввести принципиально новые начала организации управления на местном уровне путем принятия союзного, а затем республиканских законов о местном самоуправлении, не реформируя по существу всю прежнюю общественно-экономическую систему, не могла дать ожидаемых позитивных результатов. Поэтому в рассматриваемый период в рамках проводимых радикальных политических и социально-экономических преобразований были приняты решения, смысл которых сводился к трансформации жестко централизованной системы управления в России в сторону ее децентрализации и формирования в последующем системы местного (территориального) самоуправления, отделенного от государственной власти.

В мае 1991 года Съезд народных депутатов РСФСР внес в Конституцию республики (в раздел «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР») дополнение: «Местное самоуправление в РСФСР», в котором говорилось: «Местное управление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 171.

² См. там же. С. 172.

местного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии». В это же время на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «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 юридически считались исполнительными и распорядительными органами Советов¹.

6 июля 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Закон № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»², который явился кульминационной точкой в развитии местного самоуправления в Советской России. Закон предусматривал:

- расширение сферы государственной власти, к которой были отнесены края, области, республики в составе РСФСР, автономные области и округа, то есть произошла серьезная децентрация государственной власти;

- формирование новой территориальной структуры местного самоуправления, включающей районы, города, районы в городах, поселки, сельские населенные пункты, а также территориальные общественные образования (микрорайоны, жилищные комплексы и др.);

- дальнейшую децентрализацию законодательства в сфере местного самоуправления – право регулирования местного самоуправления предоставлялось не только РСФСР, но и ее республикам;

- децентрацию власти на уровне местного самоуправления, то есть выделение представительных и исполнительных (местных администраций) органов местных Советов;

- создание качественно новой экономической и финансовой базы местного самоуправления, представленной предприятиями муниципальной собственности³.

¹ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 172.

² См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

³ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 172–173.

Воспользовавшись победой над Государственным комитетом по чрезвычайному положению (далее – ГКЧП), Президент РСФСР Б.Н. Ельцин 22 августа 1991 года издал Указ № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации»¹ (в ред. от 9 июля 1997 года), согласно которому все звенья исполнительных органов вошли в единую систему исполнительной власти (исполнительная вертикаль) Российской Федерации. Осенью 1991 года были приостановлены, а затем и отменены выборы глав местных администраций (их стали назначать руководители регионов). Низовую исполнительную власть вывели из-под контроля Советов. Одновременно многое было сделано для того, чтобы не сложилось единой системы представительных органов («советской» вертикали) и чтобы каждый уровень власти функционировал сам по себе.

Острые политические разногласия на федеральном уровне в сентябре – октябре 1993 года привели к очередному кризису власти, который разрешился революционными изменениями – разгоном Президентом РФ СНД РФ и ВС РФ². По стране прокатилась волна мероприятий, в результате которых все прежние Советы прекратили свою деятельность³.

Указом Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ функции местных Советов передавались администрациям соответствующих субъектов Российской Федерации – краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения. Кроме того, прекращалась деятельность «районных в городах, городских в районах, поселковых и сельских Советов народных депутатов».

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34, ст. 1146.

² См.: О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (далее – Собрание актов Президента и Правительства РФ). 1993. № 39, ст. 3597.

³ См.: Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 173.

⁴ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41, ст. 3924.

Их функции также перепоручались соответствующим администрациям.

По Указу Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»¹ с подобной же формулировкой была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, их функции были возложены на соответствующие местные администрации. Установлено, что главы местных администраций, назначенные или избранные до вступления в силу настоящего Указа, являются главами местного самоуправления. Утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Таким образом, указы Президента РФ от октября – декабря 1993 года подвели черту под советской моделью самоуправления, которая складывалась в нашей стране с 1918 года и была характерна не только для Советского Союза и других стран мировой системы социализма, но и для некоторых развивающихся государств, ориентировавшихся на социалистическую перспективу. После 75-летнего существования советская модель самоуправления в России оказалась де-юре аннулированной. Однако де-факто она сохраняется и эффективно действует до сих пор в ряде регионов страны, а также в таких успешно развивающихся государствах современного мира, как Китай и Вьетнам².

Необходимо подчеркнуть, что высокая жизненность и адекватность Советов как российской формы местного самоуправления была подтверждена с самого начала их возникновения и подтверждалась в последующем как в годы военного времени, так и в условиях мирного строительства в рамках тех возможностей, которые задавались правящим режимом³.

Историки, юристы и политологи оценивают советский период развития и осуществления местного самоуправления в России

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44, ст. 4188.

² См.: *Коваленко Н.Е.* Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2008. С. 173–174.

³ См. там же. С. 174.

следующим образом. По мнению В.В. Еремяна и М.В. Федорова¹, для советского периода были характерны:

– во-первых, строгая иерархичность социальных отношений, структуры местных самоуправляющихся единиц (корпораций) обусловила установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов. Поэтому уже к осени 1917 года Советы начали процесс объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали: волость (или город) – уезд – губерния – область – государство;

– во-вторых, не всегда демократические методы управления корпорацией формировали и соответствующие представления о структуре взаимоотношений как отдельных институтов самоуправления, так и органов местного самоуправления и институтов государственной власти. Например, местные Советы рассматривали в качестве обязательных для себя решения всех вышестоящих Советов, всероссийских совещаний и съездов Советов;

– в-третьих, функциональное содержание местной самоуправляющейся единицы (корпорации) – поселка, района и т. д. как регулятора политической мобилизации должно было в итоге сформировать и двойственное понимание природы Советов. Вместе с тем, на развитие Советов, их трансформацию из органов самоуправления в местные органы государственной власти и управления огромное влияние оказали исторические условия развития России. Одним из первых признаков, показавших изменение принципиальных основ функционирования и деятельности местных Советов, стал отказ от выборов и переход к системе так называемых освобожденных работников, назначенных на руководящие должности вышестоящими Советами. Наконец, включение Советов в систему государственной власти и превращение страны в республику Советов снизу доверху изначально противоречили самоуправленческой природе Советов².

¹ См. подробнее: *Еремян В.В., Федоров М.В.* История местного самоуправления в России. Ч. II. Москва, 1999.

² См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 32–33.

По мнению А.Н. Бурова¹, этот период в развитии местного самоуправления в России отличался следующим:

1. Возникновение «советской» системы местного самоуправления явилось следствием творческой активности «трудящихся масс», их стремлением к истинному народовластию. Это соответствовало и доктринальным положениям большевистской партии с ее тезисом о необходимости упразднения государства как такового и перехода к «коммунистическому общественному самоуправлению». При этом земское и городское самоуправление были отвергнуты как «буржуазный пережиток».

2. Однако в противовес доктринальной коммунистической утопии реальная практика большевизма пошла по пути конституирования политической системы тоталитаризма с его всеохватывающим контролем общественной и частной жизни граждан. В рамках сконструированной тоталитарной общественно-политической системы местные Советы выступали в качестве низовой ячейки жесткой иерархической системы Советов, «узурпировавших» как законодательные, так и исполнительно-распорядительные, а порой и судебные функции.

3. Упраздненный «буржуазный» принцип разделения властей был заменен принципом единства власти, который на поверку обернулся диктатом партийного бюрократического аппарата. В рамках единого политического процесса произошло своеобразное расширение единого субъектно-объектного конструкта («обратная узурпация» у Советов сколько-нибудь значимых управленческих функций).

4. В рамках целостной политической системы тоталитаризма местные Советы реально выступали не в качестве субъекта, а в качестве объекта властно-управленческого воздействия при решении наиболее важных вопросов, проявляя себя как низовые органы государственной власти. В этом случае они выполняли чисто декоративную функцию маскировки тоталитарной сущности сформировавшегося в России политического режима.

5. При решении второстепенных вопросов местной жизни Советы в ряде случаев выступали в качестве субъекта управленческого

¹ См. подробнее: *Буров А.Н.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону, 2000.

процесса, но крайне узкое поле их функционирования не позволяло им выступать в роли реального органа общественной самодеятельности. Такая их функция в известной мере давала им возможность компенсировать крайности тоталитаризма, канализируя энергию «трудящихся масс» в прокрустово ложе локальных действий и инициатив, не затрагивающих сущность сформировавшегося общественно-политического режима. В идеологическом плане это создавало у населения местных сообществ иллюзию «народовластия», «сопричастности» делам общества и государства, способствуя, таким образом, стабилизации политической системы тоталитаризма.

6. В период апогея тоталитаризма («поздний сталинизм») местные Советы были низведены до роли «винтика» сверхцентрализованной политической системы и не могли уже выполнять функцию самоуправления.

7. Сверхцентрализация политической системы нарушила устойчивость ее несущей опоры, поддерживаясь на плаву авторитетом харизматического лидера.

8. Для восстановления «динамического» равновесия системы партийно-политическая элита пошла по пути известной (то есть имеющей свои пределы) децентрализации, снявшей социальное напряжение и придавшей низовым звеньям советской системы (местным Советам) определенную динамику. Расширение их прав и полномочий, некоторое укрепление их материальной базы, известная демократизация их структурирования и функционирования, вовлечение в местную самодеятельность более широких масс «трудящихся» предотвратили распад тоталитарной системы, придав ей как бы второе дыхание.

9. Вместе с тем, известная демократизация политической системы (хрущевская оттепель) ослабила всеохватывающий контроль партийного аппарата над общественно-политической жизнью страны, что вступило в противоречие с сущностью самой тоталитарной системы. В итоге обозначился новый виток «качания маятника»: тоталитарная система, исчерпав к тому времени возможности своего дальнейшего роста, вступила в период упадка и деградации (эпоха застоя).

10. Всеохватывающий процесс деградации советского общества обернулся также и деградацией низовых звеньев политической

системы (местных Советов). Они все более и более теряли и без того весьма кущую самостоятельность, утрачивали свои связи с массами, без поддержки которых (и без финансовой независимости) переставали быть сколько-нибудь самоуправляющимися органами, олицетворяя своей деятельностью лишь государственную власть на местах. Этим и объясняется иждивенческий характер данного социального института в период «развитого социализма».

11. Принимаемые центральной властью решения по развитию хозяйственной самостоятельности местных Советов не обуздали ведомственный монополизм, так как для командно-административной системы он органичен. Отсутствие рыночных отношений обрекало местные Советы на фатальную зависимость от распределительного центра (центров), крайне суживая их материальную базу.

12. Предпринятые в период «перестройки» меры по демократизации деятельности Советов способствовали их очередному «оживлению», создав, таким образом, предпосылки для решающего рывка в деле формирования местного самоуправления.

13. Вместе с тем, «перестроечные» меры показали всю исчерпанность возможностей реформирования местных Советов в рамках дышавшей на ладан тоталитарной политической системы, когда встала задача ее демонтажа и смены общественного строя, формирования гражданского общества с принципиально иным политическим устройством: на демократической основе и с социально ориентированной рыночной экономикой, позволяющей сформировать реальные органы местного самоуправления.

14. Переход к системе местного самоуправления логически вытекал из предшествующего социального развития страны. Это было необходимо для того, чтобы эффективно решать местные проблемы, которые «сверху» должным образом разрешаться уже не могли. Семидесятилетний «зигзаг» истории не прошел даром, из него были извлечены соответствующие уроки, в частности стала ясна настоятельная необходимость местного самоуправления как такового¹.

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 33–35.

§ 5. Этапы развития местного самоуправления в современной России

Серьезные государственные изменения в связи с распадом СССР затронули и систему организации местной власти в России.

Как уже было указано в предыдущем параграфе учебника, первым шагом стал Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹. Именно на его основе начался процесс реформирования местных органов, создание системы местного самоуправления в России. Местное самоуправление было определено как система организации граждан для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, местных особенностей и традиций. Соответственно, свое законодательное закрепление получили такие ключевые принципы местного самоуправления, как самостоятельность и ответственность.

Формирование местного самоуправления осуществлялось на основе сложившейся системы местных Советов. Характерно, что в принятом 6 июля 1991 года Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» местные Советы назывались представительными органами власти – без слова «государственной». На смену исполнительным комитетам пришли местные администрации. Однако сохранялось двойное подчинение местных Советов, включая право вышестоящих Советов на отмену решений нижестоящих².

Вместе с тем, согласно Закону 1991 года органы местного самоуправления наделялись компетенцией, которая могла быть изменена исключительно законом. Республики получили право принятия своих законов о местном самоуправлении, а городские и районные Советы – уставов.

В развитии Закона 1991 года в процессе реформирования местного самоуправления существенную роль, как уже было указано в предыдущем параграфе работы, сыграли указы Президента РФ от 22 августа 1991 года № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации»;

¹ См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 36.

от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»; от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»; от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Еще раз обратим внимание на то, что в системе органов местного самоуправления появился новый элемент – местная администрация. Именно эта новелла прекращает монополию местного Совета как основного органа местного самоуправления. Совет как коллегиальный орган, внешне сохраняя ведущее положение, в это же время теряет в пользу администрации многие свои полномочия. Администрация, чья деятельность организуется на принципе единоначалия, получала существенные исполнительно-распорядительные полномочия. Закон ввел институт главы местной администрации, который, получая мандат от населения непосредственно, фактически приобретал статус первого должностного лица местного самоуправления.

Таким образом, была заложена новая основа конфликтного развития в системе отношений: Совет – местная администрация, председатель Совета – глава администрации. Система взаимных сдержек и противовесов в отношениях между Советами и администрацией, установленная Законом, не создавала возможностей для обеспечения постоянного контроля за деятельностью администрации. Происходит усиление административного потенциала местного самоуправления, прежде всего, как элемента государства. К тому же в дальнейшем на основании решений Съезда народных депутатов РСФСР (ноябрь 1991 года) сроки проведения выборов глав местных администраций были отложены до 1 декабря 1992 года, а указом Президента РСФСР введен императивный порядок назначения их на должности: сам Президент назначал и смещал глав областных и краевых администраций, назначение и смещение глав местных администраций осуществлялось главой вышестоящей администрации с согласия местного Совета².

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 36.

² См.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 78–79.

Аналитики отмечали: «Таким образом, стала создаваться жесткая вертикаль исполнительной власти, звенья которой – главы администраций – практически полностью зависят от того, кто их назначает и смещает, то есть от вышестоящего руководства. Фактически статус местных администраций и их глав был выведен за рамки целого ряда норм Закона РСФСР 1991 г., прежде всего, в части подотчетности и ответственности местной администрации и ее главы перед Советом и населением». По своему правовому и фактическому статусу глава местной администрации стал, прежде всего, представителем государства на территории соответствующего Совета, нежели субъектом местного самоуправления. «Прописанный законом правовой механизм сдержек и противовесов внутри системы местной власти был существенно нарушен»¹.

Анализируя значение первого российского Закона о местном самоуправлении, обычно его в целом позитивную роль в становлении местного самоуправления связывают с тем, что «Закон четко, исчерпывающим перечнем установил территории осуществления местного самоуправления, закрепив поселенческо-территориальный, в том числе двухуровневый, принцип организации местного самоуправления. Закон установил единую для всей России модель системы органов местного самоуправления, выборность как местных Советов, так и глав местных администраций, установил внутренние системы взаимоотношений и контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе и со стороны населения, освободил местные Советы от исполнения не свойственных им распорядительных функций. Закон стимулировал развитие институтов местного самоуправления, в том числе и общественного самоуправления в городах и поселках»².

Немаловажной проблемой было то, что местное самоуправление не получало должной материально-финансовой базы. Децентрализация собственности, осуществляемая на основании поста-

¹ Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Аналитический обзор департамента законодательной и правовой работы Центра аналитических исследований Конгресса муниципальных образований Российской Федерации // Муниципалитет (Спецвыпуск). Москва, 2003. С. 9.

² Там же.

новления Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹, не предусматривала и фактически лишала возможности передачи объектов в собственность муниципальных образований на уровне городов районного подчинения (то есть городов, входивших в состав сельских районов), районов в городах, сельсоветов и поселков².

При конституционной реформе 21 апреля 1992 года состоялось уже официальное исключение органов местного самоуправления из числа органов государственной власти. При этой реформе была отражена федеративная природа Российской Федерации, субъектами Российской Федерации были названы республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Соответственно, органы власти субъектов, которые для всех уровней, кроме республик, ранее считались местными органами государственной власти, теперь стали просто органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в Конституции РФ нашло отражение то, что местными Советами являются районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы, они входят в систему местного самоуправления. Таким образом, на конституционном уровне было оформлено полное разделение государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Внутри системы местного самоуправления развитие шло не очень гладко. Особого участия населения в осуществлении местного самоуправления не чувствовалось, но это не было главной проблемой. Более существенно то, что не находили взаимопонимания представительные органы местного самоуправления и главы администраций. К тому же борьба на верхних этажах власти – между СД РФ, ВС РФ и Президентом РФ – сказывалась и на органах местного самоуправления. Видя, не без оснований, свою

¹ См.: Ведомости СД и ВС РСФСР. 1992. № 3, ст. 89.

² См.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 79.

опору в органах исполнительной власти, в местных администрациях, Президент РФ укреплял исполнительную вертикаль, частью которой были и местные администрации.

В ходе напряженных событий осени 1993 года Президент РФ своими указами прекратил деятельность СНД и ВС РФ, а затем и многих представительных органов власти субъектов Российской Федерации (остальные самораспустились или были распущены главами администраций субъектов). Указами Президента РФ от 9 и 26 октября 1993 года была прекращена также деятельность районных, городских, поселковых и сельских Советов, их функции стали выполнять соответствующие местные администрации. Президентские указы нанесли довольно ощутимый удар по ранее демократически избранным представительным органам местного самоуправления. Новые представительные органы следовало избрать в последующие полтора-два года, фактически это растянулось на более длинные сроки¹.

Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. В нем были обозначены следующие контуры системы местного самоуправления: в городских и сельских поселениях с населением до 5000 человек – собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления; с населением до 50 000 – выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации); свыше 50 000 – выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления; в сельских районах – глава местного самоуправления (глава администрации), без указания на то, избирается он или назначается, может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления входящих в район поселений; на территориях сельсоветов – глава местного самоуправления (глава администрации), тоже без указания на то, избирается он или назначается, может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

¹ См.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 79.

Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 года стало отправной точкой в формировании демократической системы организации местного самоуправления в России. Конституция РФ закрепила ряд основополагающих принципов организации местного самоуправления: право населения на местное самоуправление; самостоятельность в решении вопросов местного значения; обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти; принцип совместного ведения Федерации и ее субъектов по вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления.

Принятие Конституции РФ потребовало принятия нового закона о местном самоуправлении. Конституционные положения нашли отражение в Федеральном законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он давал право участия в местном самоуправлении населению, то есть всем лицам, проживающим на соответствующей территории. Закон закрепил территориальные основы местного самоуправления, предусмотрев его существование в городских и сельских поселениях – муниципальных образованиях. Исходя из конституционного принципа совместного ведения Федерации и ее субъектов по вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления, законы о местном самоуправлении со временем были приняты во всех субъектах Российской Федерации. Они отражали особенности в первую очередь территориальной организации местного самоуправления каждого региона России. В практических решениях получился большой разрыв, когда были и один, и два уровня муниципальных единиц¹.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года, являясь результатом политического компромисса, имел определенные недостатки, основными из которых были:

- нечеткость в определении компетенции муниципальных образований;
- непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- несоответствие финансовых ресурсов муниципалитетов реально исполняемым полномочиям.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 39–40.

Федеральный закон в редакции 1995 года содержал также ряд декларативных положений, которые не были подкреплены материальными и процессуальными гарантиями, императивными нормами и процедурами их реализации. Субъекты Российской Федерации воспользовались такими пробелами и ввели в региональное законодательство нормы, искажающие конституционные принципы местного самоуправления¹.

В целом большинство проблем стало следствием, прежде всего, опережающего характера формирования местного самоуправления, когда самоуправленческие институты возникли не в результате органического движения «снизу», а по инициативе «сверху».

Задача разрешения указанных проблем была поставлена перед комиссией, специально образованной Президентом РФ. В ходе работы комиссии идеи четкого установления полномочий для местного самоуправления, ликвидации «нефинансируемых мандатов» и безусловной передачи на местный уровень финансовых средств, предназначенных для исполнения полномочий, были дополнены фундаментальным положением о введении единой двухуровневой территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

По итогам работы комиссии была разработана новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а принятие 6 октября 2003 года Федерального закона № 131-ФЗ стало отправной точкой очередного этапа реформы местного самоуправления².

Однако, как известно, Закон принимался вопреки юридической практике и противоречил большинству действующих федеральных законов. Кроме того, он не учел особенности сложившейся территориальной организации местного самоуправления в субъектах Федерации, установив единые жесткие требования для всех, а также практически лишил субъекты Федерации права самостоятельного регулирования организации местного самоуправления в регионах. Такие обстоятельства явились серьезной помехой в его реализации³.

¹ См.: *Дементьев А.Н.* Местное самоуправление в Российской Федерации. Москва, 2007. С. 85.

² Приложение 2 к работе содержит стадии законотворческого процесса в работе над Федеральным законом № 131-ФЗ.

³ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 40.

Нельзя не отметить и множество внутренних противоречий в Законе, его несогласованность с некоторыми другими федеральными законами. Так, с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ и до сегодняшнего дня (на 1 сентября 2020 года) в него внесены изменения и дополнения более чем 180 федеральными законами. Динамика вносимых изменений – примерно одно изменение в месяц. Такие факты являются неоспоримым свидетельством масштабов проводимой реформы.

В современной России можно выделить несколько этапов развития местного самоуправления (см. таблицу 1).

Таблица 1

Этапы развития местного самоуправления в России

Этап	Основные даты	Юридический акт
1	2	3
I этап	9 апреля 1990 года	Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»
	6 июля 1991 года	Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»
II этап	29 октября 1993 года	Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»
	1 ноября 1993 года	Указ Президента РФ от 29 октября 1993 года № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления»
	12 декабря 1993 года	Принятие Конституции РФ и вступление ее в юридическую силу
III этап	28 августа 1995 года	Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Переходный период	6 октября 2003 года	Официально опубликован Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

1	2	3
	1 января 2006 года	Завершена начальная стадия введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ (его введение во вновь образованных муниципальных образованиях было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации)
IV этап	1 января 2009 года	Вступил в силу Федеральный закон № 131-ФЗ, за исключением пункта 8 части 1 статьи 15, пункта 9 части 1 статьи 16 ¹ , абзаца 3 части 3 ² и пункта 4 части 8 ³ статьи 85
V этап	1 июля 2016 года	Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской

¹ Вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Однако в настоящий момент дату определить невозможно – единственный проект такого закона был разработан в 2014 году (проект Федерального закона № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации»), внесен 14 октября 2014 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ депутатами С.М. Мироновым, Т.Н. Москальковой, М.В. Емельяновым, В.М. Зубовым, О.А. Ниловым, А.Л. Бурковым, но 13 ноября 2014 года снят с рассмотрения. В то же время федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261 (Российская газета. 2009. 10, 13 марта), предполагала решение задач формирования современной правовой основы правоохранительной службы до 2013 года.

² Допускало до описания и утверждения границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством (до 1 января 2012 года) их картографическое описание.

³ Продлял до 1 января 2012 года деятельность по отчуждению или репрофилированию муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности по состоянию на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ и не переданного в федеральную собственность. Порядок установлен Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. 2002. 26 января.

1	2	3
		области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»
VI этап	4 июля 2020 года	В соответствии с Указом Президента РФ от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

Сегодня более трех четвертей содержания Федерального закона № 131-ФЗ отличается от первоначальной редакции (см. таблицу 2).

Таблица 2

Изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ в цифрах

Федеральный закон № 131-ФЗ		Количество статей	%	
			от начальной редакции	от современной редакции
Первоначальная редакция		86	100	
	осталось в неизменном виде	21	25	20
	изменено, в том числе:	65	75	64
	частично изменены	50	58	50
	изложены в новой редакции	11	12	10
	утратили силу	4	5	– 4
введено новых статей		20		20
Современная редакция		102		100

Важное наблюдение – модернизация текста Федерального закона № 131-ФЗ осуществляется весьма неравномерно, хотя изменения внесены во все 12 глав:

- три главы (1, 5 и 9) поправки почти не затронули;
- пять глав (2, 4, 7, 10 и 12) скорректированы незначительно;
- а четыре главы (3, 6, 8 и 11) изменены существенно, причем глава 3 (количество статей в ней увеличилось вдвое, а объем текста возрос пятикратно) и глава 8 (ситуация обратная – количество статей и их объем текста сократились) имеют фактически новое, по сравнению с первоначальной редакцией, наполнение (см. таблицу 3).

Таблица 3

Изменения Федерального закона № 131-ФЗ по главам

Глава	Количество статей в начальной редакции				Введено новых статей	Количество статей в современной редакции
	всего	остались без изменений	изменено	утратили силу		
1	9	6	3	–	–	9
2	4	–	4	–	2	6
3	5	–	5	–	6	11
4	3	1	2	–	–	3
5	12	4	8	–	2	14
6	9	–	9	–	1	10
7	6	–	6	–	2	8
8	17	1	13	4	–	14
9	4	2	2	–	–	4
10	9	5	4	–	1	10
11	4	2	2	–	5	9
12	4	–	3	–	–	4
Всего	86	21	61	4	20	102

Изучение текстов федеральных законов о поправках в Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет «сгруппировать» их по содержанию:

1) о продлении (переносе) сроков реформы местного самоуправления либо отдельных ее мероприятий в переходный период;

2) о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления, в том числе установлении особенностей организации местного самоуправления;

3) об уточнении (как правило, о расширении) перечня вопросов местного значения, поскольку именно Федеральный закон № 131-ФЗ – единственный легальный инструмент закрепления этого перечня;

4) о расширении объема компетенции органов местного самоуправления за счет включения отдельных перечней «вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» для каждого вида муниципальных образований, и его уточнении (чаще – дополнении);

5) о корректировках организационных основ местного самоуправления, чаще всего – введение новых требований к органам местного самоуправления, их должностным лицам;

6) о согласовании норм Федерального закона № 131-ФЗ с законодательством о противодействии коррупции¹;

7) о сокращении объема прямого правового регулирования Федеральным законом № 131-ФЗ экономических основ местного самоуправления;

8) изменения технико-юридического характера (в основном в целях приведения терминологии Федерального закона № 131-ФЗ в соответствие с вновь принятыми федеральными законами);

9) к сожалению, об исправлении ошибок, допущенных при принятии первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, и последующих изменениях;

¹ Антикоррупционные стандарты (ограничения, запреты, обязанности) установлены федеральными законами от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

10) по иным вопросам организации местного самоуправления (правовых основ, контроля и ответственности в муниципальном праве).

Изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ иногда были связаны только с заменой одной (!) буквы¹, одного², двух³ слов. Очевидно, что такая практика не свидетельствует о системности в вопросе совершенствования законодательства о местном самоуправлении. Вероятно, учитывая значимость этого уровня публичной власти в стране, следует закрепить правило, в соответствии с которым положения проектов федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, приостановление действия его положений или признание таких положений утратившими силу, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации, приостанавливающих их действие или признающих их утратившими силу либо содержащих самостоятельный предмет правового регулирования⁴.

¹ Например, словосочетание «федерального казначейства» написано с прописной буквы «Ф». См. об этом: статья 8 Федерального закона от 28 декабря 2004 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с образованием Федерального казначейства» // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1, ст. 9.

² Например, в пункте 20 части 1 статьи 14 и пункте 26 части 1 статьи 16 после слова «резервирование» дополнено слово «земель». См. об этом: статья 5 Федерального закона от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2007. № 21, ст. 2455.

³ Например, в пункте 20 части 1 статьи 14 и пункте 26 части 1 статьи 16 исключены слова «капитального ремонта». См. об этом: статья 11 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4591.

⁴ Аналогичное правило с недавнего времени введено в отношении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), что позволило несколько сократить вал законодательных нововведений в КоАП РФ. См.: О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»: федеральный закон от 17 апреля 2017 года № 69-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2451.

Можно предложить более радикальный, но конституционно и экономически наиболее оправданный способ ограничения законодательного вала поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ: если буквально толковать гарантию «на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (ст. 133 Конституции РФ), то финансово-экономических обоснований к законопроектам об изменениях в Федеральный закон № 131-ФЗ с формулировкой «принятие настоящего Федерального закона не потребует дополнительных расходов за счет средств федерального бюджета» быть не должно – необходимо рассчитывать затраты из средств федерального бюджета на компенсацию местным бюджетам расходов на значительный объем нормотворческой работы по внесению изменений в уставы муниципальных образований, даже если «изменения вносятся в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами»¹.

§ 6. Основное содержание реформы местного самоуправления в переходный период, перспективы развития местного самоуправления

Четвертый и пятый этапы реформы местного самоуправления в Российской Федерации являются проявлениями системного реформирования российской государственности. Параллельно реформе местного самоуправления идут административная

¹ Такая формулировка намного упростила процедуру внесения изменений в уставы муниципальных образований, но не отменила требование о необходимости сделать это в срок, который, как правило, не должен превышать шесть месяцев. Эти изменения внесены в Федеральный закон № 131-ФЗ совсем недавно. См.: статья 1 Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 1, ч. 1, ст. 35.

и налоговая реформы, реформа межбюджетных отношений, судебная реформа, реформа избирательного права, пенсионная реформа, реформа системы социального обеспечения, реформа территориального устройства и др.

Назовем основные новеллы четвертого этапа:

1. Изменены территориальные основы местного самоуправления.

В соответствии с положениями Конституции РФ, из содержания которой вытекает, что местное самоуправление выступает одной из основ конституционного строя в Российской Федерации, муниципальная власть сформирована на всей территории страны, в том числе в Республике Ингушетия и Чеченской Республике¹. В результате «территориальной» реформы местного самоуправления количество муниципальных образований увеличилось более чем в два раза – с 11 560 до 24 510. Заметим, что в субъектах Российской Федерации этот аспект реформы проявляется по-разному: в одних увеличения численности муниципальных образований не произошло, в других муниципальный уровень публичной власти образован почти «с нуля».

Введен поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления, для чего предусмотрены муниципальные образования двух уровней – поселения² (нижний уровень) и муниципальные районы (верхний уровень). Местное самоуправление имеет цель «непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения», связано с местом проживания людей, поэтому различны особенности его организации в населенных пунктах и на межселенной территории.

¹ Переходный период реформы местного самоуправления на территориях этих республик был продлен до 1 января 2010 года. См.: О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике: федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ // Российская газета. 2008. 26 ноября.

² В зависимости от вида населенного пункта – административного центра поселения (городских или сельских населенных пунктов) – различаются соответственно городские или сельские поселения. При этом основное количество муниципальных образований (более 19 тысяч) – сельские поселения. См. приложение 3–9 учебника.

Было предусмотрено также наличие муниципальных образований особого вида – городских округов¹, а теперь и муниципальных округов. В соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии нескольких условий:

1) в городском поселении сложилась социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления переданных в установленном порядке отдельных государственных полномочий;

2) в прилегающем (прилегающих) муниципальном районе (муниципальных районах) сложилась социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения муниципального района и осуществления переданных в установленном порядке отдельных государственных полномочий;

3) существует перспектива развития городского поселения, подтвержденная генеральным планом данного городского поселения.

Можно дискутировать о требованиях, в соответствии с которыми устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований, изложенные в статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ, например: о составе территории городского и сельского поселений (пункты 5–7), об установлении для сельских населенных пунктов предельной численности в 100 человек, обладающих избирательным правом, при которой населенный пункт может не наделяться статусом поселения (пункт 9 части 1), о расположении административного центра муниципального

¹ Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

образования с учетом для сельских поселений – «пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня», для муниципальных районов – «транспортной доступности» (пункты 10–11 части 1), о недопустимости наличия у муниципальных образований анклавов (пункты 12–13 части 1), о критериях отнесения территорий субъектов Российской Федерации к территориям с низкой и высокой плотностью населения (части 3–4)¹. Однако прослеживается общая концепция – единство критериев к установлению границ муниципальных образований на всей территории страны. В противном случае, как это было до реформы, каждый субъект Российской Федерации определял территориальное устройство местного самоуправления по своему, зачастую не только без учета мнения и интересов местного населения, но и вопреки существующим экономическим, инфраструктурным, географическим, социально-демографическим, историческим и иным местным особенностям².

Кроме того, в главе 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения³, в закрытых административно-

¹ Перечни субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой и высокой плотностью населения, утверждены распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 года № 707-р // Российская газета. 2004. 2 июня.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 43–44.

³ Принципы и порядок организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – устанавливаются соответственно Законом города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и Законом Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 года № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге». В Москве создано 146, в Санкт-Петербурге – 111 внутригородских муниципальных образований. В связи с присоединением в 2014 году к России Республики Крым и города федерального значения Севастополя требование о создании внутригородских муниципальных образований было распространено и на последний. В соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года № 25-ЗС «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе» в нем организовано 10 внутригородских муниципальных образований.

территориальных образованиях¹, в наукоградах², на приграничных территориях³ и на территориях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)⁴, что предполагает специфику решаемых на данных территориях вопросов местного значения, систему, порядок формирования органов местного самоуправления и распределения между ними полномочий, режимы жизнедеятельности граждан, землепользования, ведения предпринимательской и иной деятельности⁵.

В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ не учитывает особенности организации местного самоуправления на некоторых территориях: в общинах коренных малочисленных народов Российской Федерации и в закрытых военных городках. Специфика организации управления на территориях проживания коренных

¹ Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) устанавливаются Законом РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1915. В Перечень ЗАТО, утвержденный постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 года № 508 (Российская газета. 2001. 11 июля), внесено 41 муниципальное образование (см. приложение 10).

² Особенности организации местного самоуправления в наукоградах устанавливаются Федеральным законом от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15, ст. 1750. Статус наукограда присвоен указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ в настоящее время 13 муниципальным образованиям (см. приложение 11).

³ Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются Законом РФ от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17, ст. 594) и Правилами пограничного режима, утвержденными в соответствии со статьей 16 данного Закона приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 10 сентября 2007 года № 458 // Российская газета. 2007. 24 ноября.

⁴ См.: статья 82.1 Федерального закона № 131-ФЗ, введенная пунктом 21 статьи 26 Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

⁵ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 44.

малочисленных народов Российской Федерации¹ предусмотрена федеральными законами от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»² и от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³, а также нормативными правовыми актами Республики Дагестан⁴. Закрытые военные городки – расположенные в населенных пунктах военные городки воинских частей, имеющие систему пропусков, а также обособленные военные городки воинских частей, расположенные вне населенных пунктов, на территории которых имеются служебные жилые помещения, предоставляемые военнослужащим и совместно проживающим с ними членам их семей⁵. Закрытые военные городки имеют Федеральная служба охраны Российской Федерации⁶, Вооруженные Силы Российской Федерации и органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации⁷.

¹ В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 (СЗ РФ. 2000. № 14, ст. 1493), включено 46 коренных малочисленных народов (см. приложение 12).

² См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2208.

³ См. там же. 2000. № 30, ст. 3122.

⁴ «Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на его территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов» (абзац 3 пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). В Перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан внесено 36 народов.

⁵ Часть 1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Российская газета. 1998. 2 июня.

⁶ Перечень имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Федеральной службы охраны Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 июля 1999 года № 1132-р.

⁷ Перечень имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных сил Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2000 года № 752-р.

2. Существенно скорректированы полномочия и предметы ведения органов местного самоуправления.

Определены отдельные для каждого из трех основных видов муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, поселения) вопросы местного значения, которые существенно, по сравнению с ранее действовавшим законом, изменены. Изменения связаны не только и не столько с формулировками закона, они затрагивают содержание местного самоуправления и, соответственно, объем полномочий органов местного самоуправления. Компетенция муниципальной власти дополнена и теми вопросами, решение которых более качественно и своевременно может быть осуществлено именно на местном уровне¹.

Органы местного самоуправления поселения должны решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в его границах, органы местного самоуправления района – задачи межпоселенческого характера. Городские поселения, являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, не входящими в состав других муниципальных образований (поселений или муниципальных районов), наделяются статусом городского округа и могут решать вопросы местного значения, отнесенные к вопросам поселений, муниципальных районов и присущие только этому виду муниципальных образований².

В конце 2006 года компетенция органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований была несколько модернизирована³ – предметы ведения разделены на три группы:

1) собственные – связаны с решением вопросов местного значения, которые определены соответственно для поселений, муниципальных районов и городских округов в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ;

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 45.

² См. там же. С. 45–46.

³ Статья 20 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2006. 31 декабря.

2) переданные – предполагают осуществление полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов от органов власти иных уровней публичного управления:

а) отдельные государственные полномочия, переданные в порядке, установленном главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ:

– государственные полномочия Российской Федерации;

– государственные полномочия субъекта Российской Федерации;

– государственные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации¹;

б) полномочия органов местного самоуправления, переданные в порядке, установленном частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, органами местного самоуправления одного муниципального образования для исполнения органам местного самоуправления другого муниципального образования. Передача полномочий данного вида возможна только между муниципальными образованиями двух видов: от поселений – муниципальным районам или, наоборот, от муниципальных районов – поселениям;

3) факультативные полномочия, которые указаны соответственно для поселений, муниципальных районов и городских округов в статьях 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это 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 Федерации².

¹ Возможность передачи таких полномочий предусмотрена частью 6.1 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнена пунктом 16 статьи 26 Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

² См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 46–47.

Такое разграничение полномочий вызывает нарекания с точки зрения закрепления ответственности между органами государственной власти (как федеральными, так и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления, что повлекло дискуссии об обоснованности разграничения вопросов местного значения между поселениями и муниципальными районами. Действительно, такие проблемы существуют, в целях их разрешения в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены некоторые изменения; работа по совершенствованию разграничения полномочий продолжается¹.

Статьей 18 Федерального закона № 131-ФЗ определены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления:

1) перечень вопросов местного значения закреплен только в Федеральном законе № 131-ФЗ, он не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Закон;

2) решение вопросов местного значения должно обеспечиваться за счет средств местных бюджетов. Этот принцип не затрагивает использования субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, и не исключает возможности дополнительного финансирования решения вопросов местного значения за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации;

3) объемы расходов за счет средств местных бюджетов не могут быть предметом регулирования федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Разграничение полномочий связано не только с изменением вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ, оно потребовало ревизии всего законодательства. Поэтому ведется большой объем законотворческой работы, в результате которой уже внесены, а также подготовлены необходимые законопроекты или планируется их разработать в ближайшее время

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 47.

для того, чтобы изменить нормы федерального законодательства в соответствии с концепцией развития российской государственности и местного самоуправления.

Большая работа проводилась также в субъектах Российской Федерации, которые в переходный период должны привести в соответствие с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам организации и осуществления местного самоуправления. В муниципальных образованиях – существовавших или вновь созданных – формирование системы муниципальных правовых актов в соответствии с проводимой реформой потребует много времени¹.

3. Закреплен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Данным вопросам в ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² была посвящена только одна норма – часть 4 статьи 6. Именно она стала причиной разногласий между органами государственной власти (как федеральными, так и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления, что приводило к неоправданному увеличению необеспеченных необходимыми материальными и финансовыми ресурсами полномочий органов местного самоуправления³. В результате либо граждане не получали или получали не полностью соответствующие услуги, либо возникали споры между органами власти.

Теперь в главе 4 Федерального закона № 131-ФЗ достаточно четко определены порядок введения (с началом финансового года или с одновременным внесением изменений в соответствующий бюджет), виды сроков, финансовое обеспечение, форма

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 47.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506.

³ О проблемах становления местного самоуправления см., например: Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370 // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5011.

передачи отдельных государственных полномочий (федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации) и порядок государственного контроля за осуществлением передаваемых полномочий¹. Так, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- 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;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 48.

4. В соответствии со статьей 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ введена система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов¹:

а) 30 показателей утверждены Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»²;

б) распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313 утверждены:

– перечень дополнительных показателей (31 вид, некоторые из которых разделены на подвиды);

– типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей (65 позиций) за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период;

– методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

– методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов³.

Показатели призваны оценить основные направления деятельности органов местного самоуправления:

– экономическое развитие (дорожное хозяйство и транспорт, малое и среднее предпринимательство, улучшение инвестиционной привлекательности, сельское хозяйство);

– доходы населения;

– здоровье;

– дошкольное и дополнительное образование детей;

– образование (общее);

¹ Введена пунктом 11 статьи 26 Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

² См.: СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 2003.

³ См. там же. 2008. № 39, ст. 4455.

- физическая культура и спорт;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- доступность и качество жилья;
- организация муниципального управления¹.

5. *Реформируется экономическая основа местного самоуправления.*

Территориальная реорганизация местного самоуправления и закрепление новых полномочий органов местного самоуправления предполагают разрешение вопросов материального и финансового характера. Ключевой принцип, действительно обеспечивающий самостоятельность местного самоуправления, заключается именно в наделении муниципальных образований имуществом и финансовыми средствами, достаточными для решения вопросов местного значения. В противном случае местное самоуправление будет зависимо от органов государственной власти².

Экономическую основу местного самоуправления, согласно части 1 статьи 49 Федерального закона № 131-ФЗ, составляют имущество, находящееся в муниципальной собственности, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований.

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное:

- 1) для решения вопросов местного значения;
- 2) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) осуществления факультативных полномочий;
- 4) обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Перечень объектов муниципальной собственности, предназначенных для решения вопросов местного значения, представлен, в отличие от ранее действовавшего законодательства, путем исчерпывающего перечисления объектов имущества. Причем для

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 49.

² См. там же. С. 49–50.

каждого вида муниципальных образований – отдельный перечень. Имущество, не предназначенное для осуществления переданных государственных полномочий, для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления или не включенное в перечень в соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ, «подлежит реперофилитрованию (изменеению целевого назначения имущества) либо отчуждению».

С одной стороны, точное перечисление объектов муниципальной собственности, наличие федерального закона, определяющего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности и порядка учета муниципального имущества (часть 6 статьи 50), выступают гарантией экономических основ местного самоуправления. С другой стороны, исчерпывающий перечень обязательно потребует изменений и дополнений. Поэтому перечень объектов муниципальной собственности, отнесение их к имуществу разных видов муниципальных образований, безусловно, необходимо корректировать, и такая работа, как и работа по уточнению вопросов местного значения, продолжается¹.

Теперь также предусмотрено, что муниципальное имущество подлежит учету в Реестре муниципального имущества, порядок ведения которого устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти².

В то же время процесс разграничения собственности между органами местного самоуправления, федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации пока далек от завершения.

Часть 1 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ обязывает каждое муниципальное образование иметь собственный бюджет (местный бюджет), что потребовало определить в Законе основные требования к стадиям муниципального бюджетного процесса (статьи 52, 62), расходам местных бюджетов

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 50.

² Статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена частью 5 в соответствии с пунктом 19 статьи 22 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6236.

(статьи 53, 54¹), доходам местных бюджетов, включая средства на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и средства финансовой помощи муниципальным образованиям (статьи 55–64).

Виды источников доходов местных бюджетов, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, как и роль местных бюджетов в системе межбюджетных отношений в современных условиях, к сожалению, не могут обеспечить соблюдения принципа соответствия и достаточности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления. Если кардинальных изменений в части экономических основ не последует, то, несомненно, реформа местного самоуправления не оправдает возлагавшихся на нее надежд².

б. Расширен, по сравнению с ранее действовавшим законом, перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления и общих требований к ним³.

В Федеральный закон № 131-ФЗ включена большая часть положений ранее действовавшего закона, обобщен опыт применения наиболее действенных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые хорошо зарекомендовали себя в последнее десятилетие и получили широкое распространение, не остались без внимания также рекомендации специалистов⁴ в данной области знаний и практики.

Правовая основа участия населения в осуществлении местного самоуправления включает нормативные правовые акты разной юридической силы и непрерывно совершенствуется⁵.

¹ О порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа см.: О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 51.

³ См. приложение 13.

⁴ См., например: *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 1998; *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. Москва, 1998; *Худненко Л.А.* Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000.

⁵ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 51.

7. Установлены единая для всех муниципальных образований структура органов местного самоуправления, общие требования к каждому из входящих в нее органов, а также федеральные гарантии статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления в соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Избирательная комиссия муниципального образования, в соответствии с частью 2 статьи 39¹ Федерального закона № 131-ФЗ, «является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления». Предусмотрен специальный порядок формирования избирательных комиссий, они имеют особые полномочия².

Ранее в качестве обязательного в муниципальном образовании предусматривался только представительный орган муниципального образования, должность главы муниципального образования и другие органы местного самоуправления «могли быть предусмотрены уставом муниципального образования». Это пример пробела в праве – ситуация, при которой общественные отношения нуждаются в нормативном урегулировании, но необходимой правовой нормы нет.

¹ Статья 39 Федерального закона № 131-ФЗ изменена пунктом 8 статьи 12 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и в иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3104.

² Статья 24 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

В результате практически в каждом муниципальном образовании сложились уникальные модели местного самоуправления, различающиеся по количеству и видам, наименованиям и объему полномочий органов местного самоуправления, формам их взаимодействия и соподчиненности. Такие модели иногда принимали причудливые формы¹, не только оказались нестабильными (реорганизация органов местного самоуправления – обязательный пункт предвыборной программы практически всех кандидатов на выборные муниципальные должности, который при избрании (переизбрании) непременно реализовывается), но и стали источником напряженности, постоянных конфликтов между органами местного самоуправления.

Теперь структура органов местного самоуправления, общие требования к каждому из входящих в нее органов, федеральные гарантии статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления закреплены нормативно. Тем более, что в Федеральном законе № 131-ФЗ закреплены те модели, которые апробированы в России и доказали свою жизнеспособность за рубежом².

8. Изменена правовая основа муниципальной службы.

2 марта 2007 года Президентом РФ были подписаны федеральные законы № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы»³ и № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴.

Статьей 17 первого из названных законов введены дополнительные ограничения для глав местных администраций и выборных должностных лиц местного самоуправления. Во-первых, осуществляемая ими «преподавательская, научная и иная творческая

¹ По некоторым данным в России в конце XX века существовало около 30 моделей местного самоуправления. См. об этом подробнее: Проблемы оптимизации структуры органов местного самоуправления: правовые пути решения / под ред. Т.С. Масловской. Сургут, 2001.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 52–53.

³ См.: СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1151.

⁴ См. там же. № 10, ст. 1152.

деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства». Во-вторых, они «не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений».

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» заменил с 1 июня 2007 года Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹, ранее регулировавший данные правоотношения. При этом изменения в полной мере отражены в названии документов (опущено слово «основы»), федеральный законодатель предложил системное, согласованное с законодательством о государственной гражданской службе «видение» института муниципальной службы:

- предложены определения понятий «муниципальная служба», «муниципальная должность», «муниципальный служащий», «конфликт интересов», «личная заинтересованность муниципального служащего» и др.;

- сформулированы основные принципы муниципальной службы;

- названы должности муниципальной службы, приведена их классификация, предложены требования для их замещения и предусмотрена возможность присвоения муниципальным служащим классов чинов²;

- закреплено правовое положение (статус) муниципальных служащих, в том числе раскрыты основные права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, юридически закреплен механизм разрешения конфликта интересов на муниципальной службе³;

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 2, ст. 224.

² См.: статью 9.1, дополненную Федеральным законом от 25 ноября 2008 года № 219-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации”» // Российская газета. 2008. 27 ноября.

³ См.: статью 14.1, дополненную Федеральным законом от 22 декабря 2008 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации”» // Российская газета. 2008. 26 декабря.

– установлены особенности прохождения муниципальной службы, включая этапы, рабочее время, общие принципы оплаты труда муниципального служащего, предоставляемые им гарантии, стаж муниципальной службы, вопросы поощрения и дисциплинарной ответственности муниципальных служащих;

– определены требования к кадровой работе в муниципальном образовании¹.

В дальнейшем законодательство о муниципальной службе будет корректироваться, но сформированная правовая основа муниципальной службы существенно упрощает эту задачу. Например, реализация мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции Национального плана противодействия коррупции², выразившаяся в принятии так называемого антикоррупционного пакета законов, потребовала лишь незначительных поправок в Федеральный закон № 131-ФЗ³ и Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе»⁴.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 53–54.

² Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.

³ Статья 40 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» (СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6229) часть 9.1. Теперь депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

⁴ Статьей 17 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» (СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6235) предусмотрен дополнительный запрет для муниципальных служащих, замещающих должность главы местной администрации по контракту. В случае, если он владеет приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), что может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стремление федерального законодателя унифицировать структуру органов местного самоуправления, муниципальную службу часто воспринимается не иначе как попытка ввести местное самоуправление в строгие рамки, без учета местных особенностей и традиций, как ограничение права местного самоуправления, а не введение его «общих принципов». Такая позиция не лишена оснований¹, но, считаем, что некоторая категоричность формулировок закона не может оказать негативного влияния на качество работы органов местного самоуправления. Дополнительные трудности возникли в переходном этапе реформы и только в тех муниципальных образованиях, в которых сложившиеся модели органов местного самоуправления по тем или иным причинам «не уложились» в рамки, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, и в них потребовалось внести соответствующие коррективы².

Нововведения повлекли объективные проблемы нехватки квалифицированных кадров, разрешить которые к 1 января 2009 года не удалось. Дефицит кадров осложняется увеличением количества муниципальных образований, расширением структуры органов местного самоуправления. Во вновь образованных муниципальных образованиях необходимо решить вопросы материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Потребуется время для «настройки» механизма работы органов местного самоуправления в связи с изменением вопросов местного значения, перераспределением полномочий между

¹ Внимательное изучение норм, закрепленных в главе 6 Федерального закона № 131-ФЗ, вызывает ряд вопросов: почему наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (абзац 2 части 3 статьи 34), каковы критерии минимальной численности депутатов представительного органа муниципального образования (части 6–8 ст. 35), как соотносится принцип самостоятельности местного самоуправления и требование об участии органов государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании конкурсной комиссии для назначения главы местной администрации по контракту (часть 5 статьи 37), как применять решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, если инициатива исходила от него самого, а закон допускает его действие только в отношении вновь избранных (часть 4 статьи 40); и др.

² См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 54–55.

органами отдельных муниципальных образований, формирования баз данных, налаживания взаимодействия и др.¹

9. Глава 7 «Муниципальные правовые акты» Федерального закона № 131-ФЗ задала единые параметры формирования системы муниципальных правовых актов: закреплена иерархия муниципальных правовых актов, субъекты муниципального нормотворчества, требования к уставу муниципального образования и основы нормотворчества муниципальных образований.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ установил правила, в соответствии с которыми в каждом муниципальном образовании должна быть сформирована муниципальная часть нормативной базы местного самоуправления.

Система муниципальных правовых актов в соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ состоит из трех групп документов, которые по юридической силе, в свою очередь, могут быть разбиты на подгруппы:

1) правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории муниципального образования²:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты:

- главы муниципального образования;
- местной администрации³;
- иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления⁴.

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 55.

² Изменения в иерархии муниципальных правовых актов внесены пунктом 10 статьи 20 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2006. 31 декабря.

³ Изменения внесены пунктом 16 статьи 22 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6236.

⁴ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 55–56.

Уставу муниципального образования уделено особое внимание: требования к его содержанию (заметим, что они закреплены не только в статье 44, но и в других статьях Федерального закона № 131-ФЗ), порядку обсуждения и принятия проекта Устава и муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав, государственной регистрации¹ и к их опубликованию. Статьи 46–48 Федерального закона № 131-ФЗ затрагивают наиболее важные элементы нормотворчества муниципальных образований: виды субъектов нормотворческой инициативы, порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, порядок вступления в силу муниципальных правовых актов, их опубликования (обнародования), отмены и приостановления действия.

Предусмотрены две основные формы систематизации муниципальных нормативных правовых актов:

а) государственный реестр уставов муниципальных образований², который имеет региональный, окружной и федеральный уровни. В данном реестре содержатся следующие сведения:

- государственные регистрационные номера уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;
- регистрационные номера и данные муниципальных образований Российской Федерации;
- реквизиты уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;

¹ В соответствии с частью 6 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований регламентирует Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108; форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования утверждена приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 августа 2008 года № 163 // Российская газета. 2008. 20 августа.

² Во исполнение Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и постановления Правительства РФ от 1 июня 2005 года № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» разработано Положение об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде, утвержденное приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 февраля 2008 года № 31 // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 15.

– тексты уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;

– дополнительные сведения в полнотекстовом виде и без текстов документов;

б) федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов¹, состоящий из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации².

Нововведения позволяют решить комплекс вопросов:

– установленная иерархия муниципальных правовых актов способствует избежанию между ними противоречий и иных дефектов права;

– систематизация нормативного регулирования на местном уровне содействует защите интересов жителей, хозяйствующих и иных субъектов;

– местному населению гарантируется участие в разработке муниципальных правовых актов;

– упорядочены формы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления³.

Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены возможность контроля органов государственной власти за соответствием муниципальных правовых актов действующему законодательству⁴ и формы реагирования на нарушения законности:

1) обязательные для исполнения письменные предписания уполномоченных государственных органов по устранению нарушений требований законов по вопросам осуществления

¹ С 1 января 2009 года во исполнение статьи 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ вступило в силу Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2008 года № 657 // Российская газета. 2008. 19 сентября.

² Порядок организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

³ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 57.

⁴ Возможность контроля предусмотрена частью 2 статьи 5, частью 2 статьи 6, пунктом 6 части 6 статьи 19, статьей 21, частью 6 статьи 44, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 73, частью 1 статьи 74, частями 1 и 2 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (часть 3 статьи 21);

2) отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в случае противоречия устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации (пункт 1 части 6 статьи 44);

3) отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия судом (часть 1 статьи 48);

4) отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия уполномоченным государственным органом в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 48);

5) роспуск представительного органа муниципального образования (часть 1 статьи 73);

6) отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (пункт 1 части 1 статьи 74)¹.

10. Расширены права муниципальных образований в области межмуниципального сотрудничества.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях обмена положительным опытом, координации действий с российскими и зарубежными муниципальными образованиями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, оказания правовой, информационной, организационно-методической и иной помощи, совместного решения муниципальными образованиями вопросов местного значения. Для этого в главе 9 Федерального закона № 131-ФЗ:

– перечислены формы межмуниципального сотрудничества: международное (представительство в Палате местных

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 57–58.

властей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы¹), общероссийское (единое общероссийское объединение муниципальных образований), в субъектах Российской Федерации (советы муниципальных образований субъекта Российской Федерации) и иные;

– предусмотрена обязательность образования совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и полномочия его съезда (собрания членов);

– снят запрет на межмуниципальное сотрудничество для совместного решения вопросов местного значения и предложены его формы: межмуниципальные организации (закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью), некоммерческие организации муниципальных образований (автономные некоммерческие организации и фонды);

– закреплено, что право определять порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества (пункт 7 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ) и принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций муниципальных образований (часть 1 статьи 68 и часть 1 статьи 69 Федерального закона № 131-ФЗ) принадлежит представительным органам муниципальных образований².

11. Сформированы юридические предпосылки особого вида юридической ответственности – муниципальной правовой ответственности.

Предусмотрены формы, основания, порядок и виды (меры) ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и временное осуществление органами государственной власти отдельных государственных

¹ См. подробнее: Положение о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы. Утверждено распоряжением Президента РФ от 5 июня 2012 года № 256-рп // СЗ РФ. 2012. № 24, ст. 3173. Состав делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы на 2016–2020 годы утвержден Распоряжением Президента РФ от 21 июля 2016 года № 217-рп // СЗ РФ. 2016. № 30, ст. 4912.

² См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 58.

полномочий органов местного самоуправления. Новое в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ обусловлено разграничением полномочий между органами власти, а следовательно, повышением ответственности органов местного самоуправления за свою деятельность.

Предложено различать три формы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

1) перед населением в виде отзыва выборных лиц (статья 71 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) перед физическими и юридическими лицами в соответствии с уголовным, административным, гражданским, трудовым законодательством (статья 76 Федерального закона № 131-ФЗ);

3) перед государством (статьи 72–74 Федерального закона № 131-ФЗ).

Принципиальные изменения связаны с установлением ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством. Однако, во-первых, эта форма ответственности возможна только для представительного органа муниципального образования (в виде роспуска) и для главы муниципального образования (в виде отрешения от должности и удаления главы муниципального образования в отставку¹), во-вторых, процедура привлечения к ответственности, на наш взгляд, излишне сложна, чтобы ее можно было реально применить².

Тем не менее юридический механизм ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления предусмотрен, продуман вариант временного осуществления органами государственной власти отдельных государственных полномочий органов местного самоуправления (статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ), значит есть легальные средства воздействия на них.

¹ Статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена Федеральным законом от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Российская газета. 2009. 13 мая.

² См.: *Лаурентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 59.

Другие новеллы в Федеральном законе № 131-ФЗ менее значимы, чем охарактеризованные выше, носят технико-юридический характер и направлены на устранение дефектов, обнаружившихся в российском законодательстве до проведения реформы. Например, сформулировано новое определение понятия «местное самоуправление» (часть 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ), предусмотрено право органов местного самоуправления оспаривать в суде нормативные акты по вопросам организации местного самоуправления (часть 5 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ), установлено требование о государственной регистрации символики муниципальных образований (часть 2 статьи 9 Федерального закона № 131-ФЗ), описаны формы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (статьи 21, 77 Федерального закона № 131-ФЗ), органам местного самоуправления разрешено привлекать население к выполнению социально значимых работ (часть 2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ) и осуществлять сбор средств самообложения граждан (статья 56 Федерального закона № 131-ФЗ) и др.

Реформа местного самоуправления не могла быть проведена моментально, ее изначально предполагалось осуществить поэтапно. Была предусмотрена последовательность реализации мероприятий по обеспечению реформы федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в переходный период. Заявленные сроки оказались излишне оптимистичны и, как следствие, трудновыполнимы, поэтому они несколько раз пересматривались¹.

Полагаем, что Федеральный закон № 131-ФЗ близок к состоянию, когда резервы в его перманентном «совершенствовании» будут исчерпаны, поэтому пора готовить новую редакцию статутного для организации местного самоуправления федерального закона. В ходе работы над таким законопроектом следует устранить существующие технико-юридические погрешности, диспропорции в структурировании нормативного правового материала, излишнее нормативное дублирование, пробелы, коллизии и иные дефекты, в том числе

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 59–60.

продумать следующие, на наш взгляд, значимые вопросы в правовом регулировании организации местного самоуправления.

Во-первых, важно устранить перекося по сути в прямом федеральном регулировании большей части вопросов организации местного самоуправления в Российской Федерации, в то время как в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ¹ Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² регионы должны иметь полномочия в области правового регулирования местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает более 70 прямых отсылок к законам субъектов Российской Федерации (см. таблицу 4), но отсылок к федеральным актам в несколько раз больше.

Таблица 4

Правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ

№ главы	Название главы	Количество отсылок к законам субъектов Российской Федерации
1	2	3
2	Принципы территориальной организации местного самоуправления	18
3	Вопросы местного значения	9
4	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	2

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

² См. там же. 1999. № 42, ст. 5005.

1	2	3
5	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления	9
6	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления	20
7	Муниципальные правовые акты	2
8	Экономическая основа местного самоуправления	6
9	Межмуниципальное сотрудничество	1
11	Особенности организации местного самоуправления	8
ИТОГО		76

Безусловно, изменения, внесенные в 2014 году¹, стали основой нового этапа муниципального строительства, существенно повысили роль субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, что, как отметил в своем «знаковом» решении от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом

¹ О внесении изменений в статью 263 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»: федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 22, ст. 2770; О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3371.

группы депутатов Государственной Думы»¹ Конституционный Суд РФ, «отвечает природе и правовым основам федеративного государства». Однако, по нашему глубокому убеждению, Федеральный закон № 131-ФЗ излишне жестко урегулировал (зарегулировал) большую часть вопросов организации местного самоуправления, устанавливая не «общие принципы», а вводя «пределы» местного самоуправления в России.

Заметим, что название Федерального закона № 131-ФЗ (в части установления заявленных в преамбуле «общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации») не соответствует его содержанию, поскольку текстуально принципы:

– лишь предполагаются (поскольку есть указание на них в названии, но в тексте принципы не конкретизированы) в отношении территориальной организации местного самоуправления (в названии главы 2) и правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (в названии статьи 18);

– а установлены только в отношении непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления – два принципа: законности, добровольности (часть 2 статьи 33); руководства местной администрацией главой местной администрации – один принцип: единоначалия (абзац 2 части 1 статьи 37); осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – три принципа: объективности, открытости и гласности (часть 2² статьи 77).

Во-вторых, пора провести систематизацию путем кодификации (полагаем, что целесообразно создать проект Муниципального кодекса Российской Федерации) федеральных законов, целиком посвященных вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации. Уверены, что наличие в системе правового регулирования местного самоуправления таких специальных федеральных законов, как от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»²,

¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 50, ст. 7226.

² См. там же. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108.

от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹, обособленных от Федерального закона № 131-ФЗ, не оправданно. А практика² объединения в одном федеральном законе норм, направленных на регулирование деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, не согласуется со статьей 12 Конституции РФ, поэтому следует «перевести» в предлагаемый проект муниципального кодекса Российской Федерации соответствующие нормы.

В-третьих, нужна инвентаризация действующего федерального законодательства о местном самоуправлении в целях приведения в соответствие с нормами федерального отраслевого законодательства (базовыми являются около 40% из почти 1800 федеральных законов). Так, Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³ предусмотрены сходные до степени смешения по одним параметрам и различные по другим формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Или учтена специфика организации публичного управления на территориях проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации⁴, в закрытых военных

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152.

² Например: Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

³ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4213.

⁴ См.: О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2208; Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 30, ст. 3122, а «учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на его территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов». Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 // СЗ РФ. 2000. № 14, ст. 1493.

городках¹ – расположенных в населенных пунктах военных городки воинских частей, имеющих систему пропусков, а также отдельных обособленных военных городках воинских частей, расположенных вне населенных пунктов².

В-четвертых, требуется обеспечить единство применяемой в законодательстве о местном самоуправлении терминологии. Так, основным субъектом муниципально-правовых отношений выступает население (в Федеральном законе № 131-ФЗ этот термин применен 172 раза), но используются и иные: граждане (более 200 раз), жители (67), человек (39), инвалиды (14), народ (5), люди (3); заметим, что доктринальная формула «сообщество» в законодательстве не применяется. Известна проблема³ правовой неопределенности в положениях Федерального закона № 131-ФЗ при установлении вопросов местного значения, но найти рациональное объяснение причин использования некоторых слов (например, «создать»⁴, «обеспечить»⁵, «осуществить»⁶, «реализовать»⁷, «содействовать»⁸,

¹ Перечень закрытых военных городков Федеральной службы охраны Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 июля 1999 года № 1132-р; Перечень имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2000 года № 752-р; Перечень закрытых военных городков войск национальной гвардии Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 сентября 2008 года № 1401-р.

² Часть 1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22, ст. 2331.

³ См. об этом: Отчет «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. Москва, 2013. С. 71.

⁴ Создать – «1) сделать существующим (изобрести, построить, произвести, основать, организовать и т. п.); 2) сделать возможным появление, возникновение чего-либо, обеспечить что-либо». См.: Современный толковый словарь русского языка. Санкт-Петербург, 2004. С. 770.

⁵ Обеспечить – «1) снабдить в достаточном количестве; 2) предоставить достаточные материальные средства к жизни; 3) создавать все необходимые условия для осуществления чего-либо». См. там же. С. 423.

⁶ Осуществить – «привести в исполнение, воплотить в действительность». См. там же. С. 466.

⁷ Реализовать – «1) проводить в жизнь, осуществить на практике...». См. там же. С. 694.

⁸ Содействовать – помогать кому-либо, чему-либо в чем-либо, способствовать». См. там же. С. 769.

«оказать»¹, «участие»², «поддержка»³, «условия»⁴) удается далеко не всегда. Есть и иные, может быть не менее яркие, примеры несогласованности терминологии в законодательстве о местном самоуправлении.

В-пятых, пора «разбудить» некоторые «спящие» нормы Федерального закона № 131-ФЗ, либо отказаться от них. Так, часть 1 статьи 132 Конституции РФ (до внесения в нее изменений Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, то есть до 4 июля 2020 года) прямо предусматривала: «Органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка». В настоящее время данное положение исключено из текста Конституции РФ, но до его отмены оно развивалось и сохраняется до сих пор в пункте 8 части 1 статьи 15 и пункте 9 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ – «организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией». Однако в соответствии с абзацем 2 части 3 статьи 83 Федерального закона № 131-ФЗ «Пункт 8 части 1 статьи 15 и пункт 9 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». Попытка децентрализации государственного управления в этой области проводилась в конце XX века – эксперимент по формированию муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы МВД России был проведен в 1999 году⁵ на территории нескольких субъектов Российской Федерации в разных видах муниципальных образований. Сейчас предпринимаются

¹ Оказать – «...2) произвести, осуществить что-либо по отношению к кому-либо. См. там же. С. 447.

² Участие – «1) совместная с другими деятельность; 2) обладание долей, паем в каком-либо деле...». См. там же. С. 884.

³ Поддержка – «...2) то, что поддерживает, служит опорой чему-либо...». См. там же. С. 544.

⁴ Условия – «...3) обстановка, в которой происходит, протекает что-либо; 4) основа, предпосылка чего-либо...». См. там же. С. 876.

⁵ О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления: указ Президента РФ от 17 сентября 1998 года № 1115 // СЗ РФ. 1998. № 38, ст. 4783.

попытки создать квазигосударственные формирования¹ по охране общественного порядка на муниципальном уровне («парамилиция»²), но эта несистемная работа вряд ли может быть признана эффективной. А с учетом поправки к Конституции РФ 2020 года и вовсе будет исключена из отечественной конституционной практики.

Резюмируем: конституционная реформа 2020 года – достойный повод для определения ориентиров формирования основ государственной политики³ в области развития местного самоуправления.

§ 7. Местное самоуправление в зарубежных странах

В современных зарубежных странах местное самоуправление представляет систему децентрализованной организации местного управления, сложившуюся в результате длительного, преимущественно эволюционного развития. Становление централизованных государств привело к разделению публичной власти на государственную и муниципальную. На основе взаимодействия различных уровней публичной власти обеспечивается достижение эффективного управления делами общества.

Международный исторический опыт реализации идеи народовластия свидетельствует о постоянном поиске баланса между двумя диалектическими противоположностями – самоуправлением (будь то местным или региональным) и государственностью⁴. В каждой стране объективно существует некоторое противоречие между постоянным стремлением центральных органов власти к проведению единой государственной политики (согласно общим критериям и стандартам, обеспечивающим единство нации) и региональными различиями в исторических, этнических, социально-

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

² См. об этом подробнее: *Ходжаева Э.* Локальные инициативы по охране общественного порядка в России: от народных дружин до муниципальной милиции: Аналитический отчет. Санкт-Петербург, 2016.

³ Имманентно вытекает из содержания Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

⁴ См.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 48–49.

экономических, культурных, духовно-нравственных и других характеристиках¹.

Современные государственоведы единодушны в том, что истоки местного самоуправления восходят к муниципальным реформам XIX века, при этом отмечают преемственность средневековых идей товариществ, ассоциаций, вольных городов и т. д. Возникновение местных представительных органов связано с процессами перехода от феодальной формации к капитализму. На начальном этапе своего развития местное самоуправление характеризовалось сильной автономией в отношениях с центральным правительством. Для наших же дней «функциональное сближение деятельности муниципалитетов и центрального исполнительного аппарата, а также развитие элементов административной субординации между ними обозначают превращение муниципальных органов в подсистему механизма государственного управления, возглавляемого правительством»².

Весьма знаменательно, что исследователи американского опыта государственного устройства не идеализируют его, а, напротив, оценивают современное состояние американской демократии как кризисное. Причина кризиса как раз заключается в том, что люди, в отличие от былых времен, стали слишком полагаться на центральное правительство и федеральные законы, на то, что кто-то там «наверху», более мудрый, чем они сами, за них решит их же проблемы. В этом кроется серьезная угроза для демократии и свободы, независимо от того, правят ли государством автократы или избранные народом правители³.

Несмотря на серьезные различия в исходных моментах, представляющих становление и развитие местного самоуправления в различных странах, в самих системах организации местного самоуправления есть много общего, что их объединяет и свидетельствует об общих закономерностях развития. Они состоят в следующем:

1) всестороннее развитие децентралистских тенденций, стремление ограничить административную централизацию (период революционных преобразований);

¹ См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 49.

² *Барабаилов Г.В.* Местное самоуправление. Москва, 1996. С. 107.

³ См.: *Остром В.* Смысл американского федерализма. Москва, 1993. С. 13.

2) переход к жесткой административной централизации, создание четкой, строго организованной административной иерархии исполнительных органов;

3) установление определенного равновесия между централистскими и децентралистскими тенденциями в развитии местных органов;

4) постоянные попытки реорганизации и модернизации местного управления, связанные с усилением бюрократической централизации;

5) переход от децентрализации (понимаемой как расширение функций и компетенции органов местного управления и соответственно ограничение правомочий центральных органов государственного управления) к деконцентрации (понимаемой как перенос полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни руководства в централизованных системах органов государственного управления)¹.

Основополагающие принципы местного самоуправления отмечены в Европейской хартии местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления, провозглашая принцип широкой автономии как основы самодостаточного существования местных органов самоуправления, рассматривает его в следующих основных агрегированных аспектах:

- уровне и объеме его компетенции;
- правовом порядке осуществления полномочий;
- личной ответственности за результаты реализации функций и задач местного управления и используемых для этого средств.

Хартия в целом исходит из того, что самоуправление должно отвечать местным потребностям и корпоративным интересам населения муниципального образования, а органы местного самоуправления – иметь право свободного выбора решений и способов и средств их реализации в объеме своих полномочий и под свою личную ответственность².

Как показывает опыт истории, этнический состав населения и тесно связанные с этим особенности культурного развития

¹ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 48.

² См.: Кушниц И.В. Муниципальное право (2010). URL: // <https://be5.biz/pravo/m019/08.html> (дата обращения: 12.04.2020).

народа во многом определяют специфику местного самоуправления. Например, этническое и культурное разнообразие имеется в Испании, что обуславливает проблему национального вопроса на уровне местного самоуправления. Для гармонизации действия унитарного принципа государственного устройства в стране законодательно закреплена широкая национальная автономия на местах в виде автономных сообществ. В Конституции Испании 1978 года отмечено, что необходимо обеспечить в Испании права человека, развитие культур и традиций ее народов.

К основным принципам организации и деятельности автономных сообществ в Испании относятся следующие:

1) право на создание автономного сообщества имеют все провинции с общими чертами исторического, экономического и этнокультурного развития, а также имеющие островное положение;

2) статус автономного сообщества определяется государством в форме принятия законодательного акта;

3) автономное сообщество имеет право на местное самоуправление в рамках, определенных ее статусом и законодательством страны;

4) система органов местного самоуправления автономного сообщества, как правило, включает законодательное собрание (представительный орган) и исполнительный орган; председатель автономного сообщества (избирается законодательным собранием и утверждается Королем) представляет интересы автономного сообщества в отношениях с другими территориями и органами государственной власти и руководит деятельностью исполнительного органа;

5) финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют как собственные источники доходов, так и субсидии государства;

6) органы управления автономного сообщества: организуют собственные институты самоуправления, изменяют границы местных территориальных образований, находящихся на территории автономного сообщества, определяют функции и задачи муниципалитетов, регулируют планирование территории и развитие жилищно-коммунального хозяйства, организуют общественные работы, сельское хозяйство и скотоводство, планируют

и строят гидротехнические сооружения, развивают ремесла, культуру, социальное обеспечение, туризм, здравоохранение и др.;

7) отношения автономного сообщества с государством (его исполнительными органами власти) определяются законодательством; при возникновении конфликтных ситуаций право принятия окончательного решения передается Сенату (представительному органу власти).

Статус органов местного самоуправления в определенной мере зависит от социально-экономических факторов. Например, в Италии два острова – Сицилия и Сардиния получили местную автономию по этим основаниям. В 1947 году, когда принималась последняя Конституция Италии, эти территории отличались (на фоне экономической отсталости) большими сепаратистскими настроениями. Предоставление Сицилии и Сардинии большего объема полномочий в сфере земельных и имущественных отношений, проведение радикальной социальной политики, по мнению законодателей, должны были ослабить влияние сепаратизма и обеспечить быстрое восстановление и развитие данных территорий.

В законодательстве большинства стран, как правило, закрепляют особый статус столичных городов. Это, естественно, влияет на организацию и деятельность органов местного самоуправления. Законодательство многих стран, определяя особый статус своих столиц, а также крупных городов, уделяет внимание социальным характеристикам населения, наличию культурного, коммерческого или индустриального центров, зависимости окружающих город районов от их служб и инфраструктуры города. Как показывает опыт, в этих странах допускается возможность дополнительного руководства и контроля правительства в отношении местного самоуправления столичного города.

Например, особый статус Парижа предполагает, что в городе, наряду с Генеральным советом – представительным органом Парижского департамента, действует Муниципальный совет – представительный орган коммуны Парижа. Однако повседневная работа этих многочисленных коллективов протекает в рамках так называемого Парижского совета, который возглавляет мэр Парижа. Парижский совет в зависимости от характера вопросов, которые

рассматриваются на его заседаниях, может выступать и как Генеральный, и как Муниципальный совет.

Разные модели самоуправления имеют наиболее характерные принципы формирования органов местного самоуправления, исторические и социально-экономические особенности взаимоотношений органов местного самоуправления и государственной власти, объем компетенции органов местного самоуправления, сочетания традиционных форм непосредственной и представительной демократии в муниципальном образовании, сложившееся взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов в самой системе местного самоуправления, статус органов и должностных лиц местного самоуправления.

В зависимости от положения местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти обычно выделяют следующие *модели местного самоуправления*:

- 1) англосаксонскую;
- 2) континентальную (французскую);
- 3) смешанную (германскую).

Англосаксонская модель местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) считается классической муниципальной формой. Для этого типа организации местного самоуправления характерны:

- самостоятельность системы местного самоуправления (не входит в систему государственной власти), полная независимость от системы государственной власти;
- отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы;
- отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней;
- основной единицей местного самоуправления являются приходы или общины;
- избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;
- сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов;
- основными направлениями деятельности органов местного самоуправления являются управление полицией, пожарными

и дорожными службами, музеями, социальными службами, опекой и попечением престарелых¹.

Англосаксонская модель широко используется в виде *двух разновидностей муниципальных систем*:

1. Система «сильный мэр – совет». Например, в США (около 1/3 всех городов) мэр является главным должностным лицом города и обладает значительным объемом полномочий, в том числе правом вето относительно решений совета. Он самостоятельно формирует местную администрацию, составляет местный бюджет и отчитывается за его исполнение и др.

2. «Совет – управляющий (менеджер)». При этой системе население избирает совет города, который из своего состава избирает председателя – мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа – управляющего (менеджера)². Отношения совета с управляющим определяются трудовым договором (контрактом), управляющему предоставляются достаточно большие полномочия в формировании местной администрации, определении основных направлений ее деятельности, составлении и исполнении местного бюджета. Эта система действует более чем в половине городов США.

Имеется в США и особая модель местного самоуправления – «комиссионная система» (6% городов). В небольших городах население избирает Комиссию в составе 3–7 человек, которые выполняют одновременно полномочия как представительных, так и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

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

- сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления;
- жесткая система административного контроля на местах;

¹ См. подробнее, например: *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства. США; Великобритания. Москва, 1971; *Баранчиков В.А.* Муниципальные органы Великобритании. Москва, 1990; *Крылов Б.С.* США: федерализм, штаты и местное самоуправление. Москва, 1968.

² См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 51.

– бюрократическая субординация между органами различных уровней управления;

– широкие возможности административного воздействия центральной власти: предварительный контроль в отношении решений органов местного самоуправления, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.¹

Таким образом, главные отличительные признаки французской модели системы местного самоуправления от англосаксонской модели состоят в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая модель сформировалась в странах, где государственные органы власти постоянно сохраняли значительные способы воздействия на организацию и деятельность местного самоуправления, включая и административный контроль. Однако в большинстве стран от этого уже отказались, так как на уровне местного самоуправления одновременно с последними действуют органы государственной власти или его должностные лица, которые представляют государство и правительство в регионе, руководят деятельностью региональных государственных централизованных служб (например, налоговыми, органами прокурорского и административного надзора и др.); эти службы проверяют решения органов местного самоуправления на соответствие законодательству, имея право требовать их аннулирования в судебном порядке.

Данная модель в основном определилась во Франции после принятия в 1982 году Закона «О правах местных коллективов» и действует на базе следующих принципов:

– основной административно-территориальной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;

– избирательное право (активное и пассивное) имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;

¹ См. подробнее, например: Местное самоуправление в зарубежных странах (Информационный обзор). Москва, 1994; Сравнительное конституционное право. Москва, 1996; Хэрлоф Э. Местные органы власти в Европе. Москва, 1992.

- в компетенцию совета входит все, кроме полномочий, непосредственно закрепленных за мэром;
- решения муниципального совета, принятые в пределах его компетенции, вступают в силу, если они официально переданы представителю государства в департаменте и опубликованы¹.

Коммунальная модель системы местного самоуправления во Франции организуется следующим образом: советники вновь избранного муниципального совета на первой сессии избирают из своего состава мэра. Мэр является председателем коммуны, организует сессии муниципального совета и исполняет принятые им решения, управляет имуществом коммуны, принимает и исполняет акты администрации и имеет право подписания контрактов продаж, разделов, обменов, покупок, а также сделок по поставкам, определяет порядок организации муниципальных общественных работ. Мэр представляет интересы коммуны в судебных органах.

Как глава муниципальной администрации он назначает служащих, если законом или местным уставом не определен иной порядок. Как правило, председательствует на заседаниях административных комиссий или административных советов таких коммунальных учреждений, как больницы, приюты, бюро социальной помощи и др. Обеспечивает правопорядок, безопасность, спокойствие граждан. В исключительных случаях вправе давать и санкции на арест. Мэр может выполнять и иные полномочия, которые ему делегирует муниципальный совет коммуны.

Одновременно он является уполномоченным государства в реализации таких общественных функций, как: регистрация браков, рождения, смерти, подтверждение отцовства и материнства, регистрация всех гражданских актов, относящихся к компетенции мэрии. Как и его заместители, мэр является должностным лицом судебной полиции и в этом качестве констатирует нарушения уголовного законодательства, собирает доказательства, осуществляет оперативно-разыскные действия и передает соответствующие материалы в органы правосудия. Принимает обращения граждан и проводит по ним предварительное расследование

¹ См.: *Реброва Н.М.* Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. Новочеркасск, 2011. С. 27.

под надзором прокурора Республики. В случае необходимости судья призывает мэра выступить в ходе судебного расследования на стороне обвинения (функции прокурора).

Мэр обеспечивает публикацию и исполнение местных нормативных правовых актов, играет важную роль в организации выборов, исполняя обязанности председателя избирательной кампании. На него возложен контроль сферы муниципального образования. Мэр обеспечивает учет призывников для прохождения действительной службы.

Наряду с коммунами, местное самоуправление во Франции действует в департаментах и регионах. Население департамента избирает Генеральный совет в составе 13–70 человек (в зависимости от численности населения). Генеральный совет из своего состава избирает председателя и членов бюро для текущей работы. В его компетенцию входит обсуждение и решение таких вопросов, как финансовая поддержка коммун, разработка программ по созданию необходимой инфраструктуры департамента (дороги, электричество, жилье, транспорт, спортивная, культурная деятельность и др.).

Генеральный совет управляет исполнительным аппаратом и собственностью департамента, осуществляет надзор за путями сообщений, их устройством и содержанием, а также управляет агентством по предоставлению жилья для малообеспеченных слоев населения, распределяет целевые кредиты на образование, медицинское обслуживание и др.

Региональный совет избирается всеобщим, прямым, тайным голосованием сроком на 6 лет. Его основной задачей является координация деятельности по экономическому, социальному, медицинскому, культурному и научно-техническому развитию региона.

В ведении регионального совета находится подготовка и переподготовка кадров, ремесленное обучение, оказание помощи государственным учебным заведениям, а также предприятиям по переработке морских продуктов, речным портам, прибрежному рыболовству и др.

Смешанная (германская) модель (Австрия, Германия, Япония) объединяет в себе некоторые черты англосаксонской и континентальной (французской) моделей, а также обладает своими

собственными особенностями. Например, в ФРГ четкое взаимодействие местного управления и самоуправления обеспечивается системой отношений глав правительственных округов (Regierungspräsident) с главами администрации базового звена местного самоуправления на уровне районов – ландратами или районными директорами, являющимися и чиновниками государства, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления (это относится и к городам в ранге районов). Таким образом, районы и города в ранге районов, образуя основу коммунального самоуправления, одновременно служат звеном государственной системы управления. При этом существует соподчинение вышестоящих и нижестоящих муниципальных органов. В ряде правительственных округов допускается ограниченное право местного самоуправления¹.

Коммунальную модель системы местного самоуправления ФРГ отличает прежде всего то, что за основу местного самоуправления принят район (или город в масштабе района), что исключает проблему становления местного самоуправления в крупных городах. Район одновременно выступает не только как самостоятельная коммунальная единица, но и как центр, объединяющий отдельные территориальные самоуправляемые общины, представитель их интересов вовне. Район при этом является также низовым звеном органов системы государственной власти.

Организационной особенностью коммунальной модели местного самоуправления является устойчивая тенденция к объединению отдельных муниципальных образований в рамках единого государства. При этом в ФРГ продолжается формирование крупных промышленных центров и образование городских мегаполисов в результате поглощения ими близлежащих населенных пунктов и привлечения на работу в города жителей из окрестных сел и небольших городов. Одновременно создается эффективная экономика муниципальной инфраструктуры городского или окружного союза. Например, окружной союз Франкфурт был создан для координации и содействия планомерному развитию тер-

¹ См. подробнее, например: *Ильинский И.П.* Система органов власти и управления ФРГ. Москва, 1977; *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право ФРГ. Москва, 1982.

ритории. Эту организационную работу проводила Общинная палата, сформированная на паритетных началах из представителей (выборных) каждой сельской общины и городов округа. Аналогично действуют союз Большого Ганновера, союз коммун Рурского промышленного района и др.

Особенностью коммунального управления ФРГ является также наличие четырех типов муниципальной администрации:

1) «Южногерманский совет» (Баден-Вюртемберг, Бавария): бургомистр является главой администрации и одновременно председателем общинного совета, избирается непосредственно населением;

2) «Неправильный магистрат» (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен), где функционируют два коллегиальных органа: представительный – в лице собрания депутатов общины и исполнительно-распорядительный – в лице магистрата с их четко разделенной организационной и функциональной деятельностью;

3) «Бургомистр» (Рейнланд-Пфальц, Саар): глава исполнительно-распорядительного органа – бургомистр – избирается советом и одновременно председательствует на его заседаниях;

4) «Северогерманский совет» (Северная Рейн-Вестфалия): глава местной администрации, избранный населением общины, – директор исполняет свои функции под контролем совета и комитета управления¹.

Учитывая характер взаимоотношений бургомистра с представительным органом местного самоуправления и особенности строения административного аппарата в ФРГ, выделяются следующие основные системы местного самоуправления: «бургомистр – совет», «совет – магистрат», «совет – общинный директор – комитет по управлению», «собрание жителей общины».

Модель системы «бургомистр – совет» предполагает доминирующее положение избранного населением бургомистра, который руководит исполнительно-распорядительным органом и организует деятельность совета, являясь его председателем. Бургомистр самостоятельно формирует состав администрации, имеет

¹ См.: Чуева А.С., Курдюк П.М., Иваненко И.Н. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров. Краснодар, 2013. С. 76–77.

право опротестовать решение совета и приостановить его исполнение, распоряжается финансовыми и материально-техническими ресурсами муниципального образования.

Модель системы «совет – магистрат» так же, как и предыдущая модель, обеспечивает властные полномочия бургомистра: он избирается сроком на 6 лет, тогда как представительный орган местного самоуправления (Совет) – на 4 года. Кроме этого, влияние бургомистра в коллегиальном органе (магистрате) обеспечивается тем, что в его составе, наряду с избранными, работают советники, осуществляющие свою деятельность на общественных началах (почетные советники).

Следующая модель системы «совет – общинный директор – комитет по управлению» является сравнительно новой разновидностью. Комитет по управлению как звено в системе местного самоуправления должен обеспечить дополнительный механизм контроля за деятельностью общинного директора (главы исполнительно-распорядительного органа, доминировавшего в структуре местного самоуправления). Комитеты по управлению создаются как коллегиальные органы и принимают активное участие в решении основных вопросов общины.

Модель системы «собрание жителей общины» выполняет функции представительного органа местного самоуправления и избирает для текущей работы главное должностное лицо – бургомистра, который одновременно председательствует на общинном совете и решает (без согласования с ним) иные вопросы текущей жизни общины – кадровые, планово-финансовые и др. Такая форма практикуется преимущественно на малых территориях.

Следует обратить внимание на то, что в модели «бургомистр – совет» можно увидеть значительное сходство с американской системой местного самоуправления «сильный мэр – совет». Необходимо отметить, что в ФРГ, в отличие от США, фактически изжита система типа «сильный совет – слабый бургомистр». При сохранении ряда внешних признаков (например, избрание не населением, а советом) фактическое его положение не менее весомо, чем в случаях избрания непосредственно населением.

Таким образом, под влиянием интеграционных процессов, предопределяющих многие стороны развития современных государств, различия между указанными моделями перестают носить

принципиальный характер. Муниципальные реформы, осуществленные в последней четверти XX века, свидетельствуют о существенном сближении между названными моделями. Подтверждением этому служит принятие Европейской хартии местного самоуправления, подписанной в Страсбурге 15 октября 1985 года.

Как правило, в зарубежных унитарных государствах вопросы регулирования местного самоуправления находятся в ведении центральной власти, в федеративных – в ведении субъектов. Однако это вовсе не означает, что число систем местного самоуправления равно числу субъектов (например, в США – 50, в ФРГ – 17, то есть по числу субъектов этих федераций), речь идет о праве субъекта самостоятельно избрать для себя подходящий вариант, которых в реальной конституционной практике не так уж много¹.

Система органов местного самоуправления во многом зависит от стремления центральной власти повысить эффективность государственного управления за счет территориальной реорганизации общин путем их значительного укрупнения. Так, в ФРГ цели реформы определялись следующим образом: «Государственное и коммунальное управления должны быть приспособлены к возрастающим требованиям. Их необходимо укрепить и рационализировать. Усилить коммунальное управление так, чтобы каждая община решала все вопросы собственными силами. Ликвидировать диспропорцию между объемом дел и возможностями². Укрупнение общин проводилось через так называемые регулирующие меры, к которым относились: уничтожение «бесперспективных коммун», содействие добровольным ассоциациям общин и др. Территориальная реформа в ФРГ значительно сократила количество районов и общин. Если на начало реформы (1963) в стране насчитывалось 24 278 общин, то к ее завершению (1974) осталось только 10 979. Число районов уменьшилось с 425 до 250³.

Представительные органы местного самоуправления образуются не в каждой административно-территориальной единице.

¹ См.: *Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р.* Муниципальное право России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2013. С. 52.

² Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. S. 518.

³ См. подробнее: *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право ФРГ. Москва, 1982.

Можно наблюдать разнообразие подходов в образовании представительных органов в так называемых естественных (то есть сложившихся исторически) и искусственных (то есть созданных путем объединения) административно-территориальных единицах. Речь идет об отходе от поселенческого принципа (город, село, поселок и другие естественные образования) и о возможности создания представительных органов местного самоуправления на уровне административно-территориальных единиц регионального характера – кантонах и округах (Франция), округах (ФРГ), воеводствах (Польша) и т. п.

Крупные города имеют двухуровневую систему местного самоуправления: общегородскую и окружную (районную) – Париж, Брюссель и др. Отдельные города имеют двойной статус: субъекта Федерации и муниципального образования (Берлин, Бремен, Гамбург в ФРГ, Вена в Австрии)¹.

Представляет интерес китайская система организации местного самоуправления. Китай отличается особой демографической ситуацией. Большинство населения – представители одной этнической группы – хань (1,96%). Тем не менее национальные меньшинства составляют в стране около 90 млн человек. Свои интересы они в основном реализуют на уровне местного самоуправления. Для этих целей образованы три вида автономий: автономный район, автономный округ и автономный уезд. Вопрос их образования, границ и наименования государство решает с учетом мнения жителей. Правовой статус этих автономий закрепляется законодательством страны, а конкретные вопросы их организации и деятельности, как правило, определяются местным нормативным правовым актом – Положением, принимаемым представительным органом местного самоуправления и утверждаемым Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей.

Особенностью организации и деятельности местного самоуправления в Китае является специфика избирательной системы. Выборы в представительные органы местного самоуправления учитывают каждую компактно проживающую на данной территории группу национальных меньшинств (принцип национального представительства). Норма же представительства зависит от

¹ См. подробнее: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 48.

численности национального меньшинства, его удельного веса в составе местного населения. Составляя 15 и более процентов населения местного сообщества, национальное меньшинство имеет право на паритетное представительство в местном собрании. Законодательство предоставляет определенные гарантии и льготы для национальных меньшинств и при формировании исполнительных органов, распределении должностей.

Основные полномочия органов местного самоуправления включают право – на основе государственного плана и программ – самостоятельно определять приоритеты в организации хозяйственной деятельности, распоряжаться финансовыми ресурсами, которые автономиям выделяют органы государственной власти, заниматься внешнеэкономической деятельностью, образованием, наукой, культурой и др.

В заключение следует указать на то, что сравнение организации местного самоуправления в современных зарубежных странах свидетельствует, что, несмотря на относительно небольшое количество моделей местного самоуправления и систем муниципальной организации, в большинстве стран могут существовать одновременно все известные разновидности. К основным факторам, оказывающим значительное влияние на выбор модели и системы местного самоуправления, следует относить исторический, географический, национальный, политический и экономический, которые в своей совокупности определяют особенности процесса оптимизации управления на местах¹.

¹ См.: Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России: учебное пособие. Н. Новгород, 2013. С. 53.

ГЛАВА 3

ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ И ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие, основные черты и сущность местного самоуправления

Понятийная определенность выступает одним из основных условий правильного понимания изучаемых явлений. В настоящее время понятие «местное самоуправление» нормативно закреплено. Однако до правовой дефиниции данное понятие прошло долгий путь в выявлении его сущности и основных признаков¹.

Самоуправление существовало на всех этапах развития общества и государства: зародилось в глубокой древности в форме общинного самоуправления догосударственного периода – как самостоятельное явление общественной жизни, а с определенного периода – как элемент общей организации государственной власти и управления².

Один из авторов, чьи исследования имели важное значение для формирования концепции местного самоуправления, немецкий ученый Р. фон Гнейст, провел анализ самоуправления как политического явления и пришел к выводу, что неправильно находить самоуправление в деятельности сословных местных союзов, городских и сельских общин. По его мнению, самоуправление начинается лишь после того, как подобного рода соединения лишились власти и все, или подобные частные формации оказываются подчиненными государству³.

Уже на ранних стадиях развития местного самоуправления проявляется его неоднозначность, порождающая двойственность его

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 6.

² См.: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 33.

³ См.: *Gneist R.* Selfgovernment. Communal Verfassung und Verwaltungsgerichte in England. Berlin, 1871. S. 882.

идеалов. Местное самоуправление, с одной стороны, обеспечивает права населения, реализуя местный интерес, в чем проявляется его *общественная сущность*; с другой стороны, оно выступает в роли проводника общегосударственного интереса, в чем проявляются его черты как *государственного института*¹.

Таким образом, становятся понятными попытки теоретического осмысления местного самоуправления с различными направлениями исследовательского поиска. На изменение содержания и сущности местного самоуправления влияло множество экономических, социально-политических, идеологических и иных факторов. Отсутствие единого представления о местном самоуправлении дополнялось постоянно меняющимся его функциональным предназначением, предопределяемым верховенством государственно-правовых или общественно-политических ценностей.

Понятие «местное самоуправление» долгое время носило научный характер, зависящий от приверженности к той или иной теории местного самоуправления. Более того, само словосочетание «местное самоуправление» как научная и нормативная категория, характерное для Германии и России, было заимствовано государствоведами (*self-government*) в Англии в позапрошлом веке. В США этому термину соответствует термин «местное управление», во Франции – «децентрализация».

Достаточно часто понятие «местное самоуправление» становится синонимом термину «самоуправление», но если подходить с точки зрения содержания этих понятий, несомненным будет то, что понятие «самоуправление» шире по объему, чем понятие «местное самоуправление» (соотносятся как целое и часть)².

Самоуправление можно рассматривать в двух смыслах, широко и узком. *В широком смысле* самоуправление есть внутренняя самоорганизация, внутрисистемное и самодостаточное управление в рамках социальной, политической, трудовой и иной общности людей, органа, организации, необходимые для функционирования соответствующего объекта управленческого (самоуправ-

¹ См.: Авакьян С.А. Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 34.

² См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 8.

ленческого) воздействия, являющегося одновременно субъектом управления. В узком смысле под самоуправлением понимают решение административных, хозяйственных, кадровых и иных вопросов государственными органами, общественными и другими организациями, опирающимися на демократические принципы выборности и сменяемости руководства на основе выборов, его подотчетности и т. п.

Самоуправление предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия, со сменными и иерархическими иными структурами, а при отсутствии такого взаимодействия, достигаемого согласованием и соподчинением целей разных общественных структур и компонентов¹.

Самоуправление строится на саморегуляции, самоорганизации и самостоятельности и выражается в следующем:

- принадлежность власти всему коллективу;
- осуществление власти коллективом непосредственно либо через выборные органы;
- совпадение субъекта и объекта управления (народ – народом);
- регулирование путем совместного принятия решений;
- совместное ведение общих дел, самостоятельная ответственность за осуществляемую деятельность, за принятые решения;
- защита общих интересов.

Местному самоуправлению присущи все перечисленные признаки (помимо местного населения, самоуправление признается в целом за народом в принципе любого демократического государства, а также, например, за социальными группами, реализующими свою активность в общественных объединениях)².

Термин «местное самоуправление» введен в научный оборот в ходе городской и земской реформ 1864 и 1870 годов. Русские правоведы относили к местному самоуправлению земское и городское самоуправление, а также самоуправление национальных окраин.

¹ См.: *Малько А.В., Корсакова С.В.* Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 14.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 8.

Общие подходы к местному самоуправлению отражены в трудах известных российских ученых конца XIX – начала XX века. Так, А.И. Васильчиков рассматривал местное самоуправление как базовое народное представительство, которое неминуемо приведет к общему народному представительству. Под местным самоуправлением он понимал участие жителей в решении задач местного значения. «Самоуправлением называется такой порядок, при котором местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – земскими обывателями»¹.

В.П. Безобразов рассматривал местное самоуправление как элемент государственной организации².

В российских земских кругах популярностью пользовалось определение Н.И. Лазаревского, согласно которому «самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые создавали действительность централизации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»³.

Представляют интерес характеристики самоуправленческих отношений во взглядах представителей движения декабристов, русских социалистов-народников. Так, декабрист Н. Муравьев в своем проекте Конституции под органом местного самоуправления понимал «авторитетную и сильную власть, освященную голосами всего активного населения и несущую в себе гарантию социального порядка» (глава V, пункт 39 конституционного проекта). А.И. Герцен с самоуправленческими общинными российскими традициями связывал осуществление социалистических идеалов. Самоуправляемая община, свободная от «удушающего ига власти», перенявшая и использующая в повседневной хозяйственной деятельности научно-практические знания Запада, сможет развить заложенные в ней задатки и удовлетворить материальные и духовные потребности своих членов.

¹ *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Санкт-Петербург, 1870. Т. I. С. XLII.

² См.: *Безобразов В.П.* Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург, 1882. С. 1.

³ *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица. Санкт-Петербург, 1903. С. 51.

Н.Г. Чернышевский в развитии идей общинной организации видел средство сочетания личного интереса работника с «товарищеской формой производства»¹.

В теории российского муниципального права существует достаточное количество определений понятия местного самоуправления. Каждый автор делает акцент на определенном аспекте местного самоуправления, который с его точки зрения является наиболее существенным. Причина в том, что местное самоуправление является многогранным явлением, которое достаточно трудно выразить одним определением².

Сегодня можно говорить о том, что феномен местного самоуправления имеет четыре аспекта отражения в политико-правовой реальности.

Во-первых, *местное самоуправление является одной из основ конституционного строя* (ст. 12 Конституции РФ), то есть местное самоуправление является одним из фундаментальных и базовых принципов организации и функционирования нашего общества и государства. Данный принцип, гарантируемый государством, определяет систему управления нашего демократического правового государства.

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (чем в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений центральных и местных органов³.

Во-вторых, *местное самоуправление есть особая самостоятельная форма осуществления народом принадлежащей ему власти* (статья 3 Конституции РФ). Статья 3 Конституции РФ содержит прямое указание на то, что многонациональный народ Российской Федерации может осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

¹ См. подробнее: *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Москва, 2003. С. 439–449.

² См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 8.

³ См. там же. С. 9.

В-третьих, *местное самоуправление – это право граждан местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное ведение местных дел.* В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 131-ФЗ граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления.

В-четвертых, *местное самоуправление – это деятельность населения по решению вопросов местного значения.* В соответствии со статьей 130 Конституции РФ местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Самостоятельность муниципальной власти выражается в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, структура этих органов определяется населением самостоятельно, свое правовое закрепление получает в уставе муниципального образования. Также у местной власти свой предмет ведения и свой круг полномочий¹.

На основании указанных подходов к осмыслению рассматриваемого политико-правового феномена разные ученые пытаются сформулировать его определение. Так, например, В.И. Фадеев под *местным самоуправлением* понимает систему организации деятельности граждан, обеспечивающую самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории².

В законодательстве местное самоуправление определяется по-разному. Так, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года под *местным самоуправлением*

¹ См.: Прудников А.С. Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 27.

² См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. Москва, 1994. С. 32–33.

понимает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3 часть 1).

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах...» в статье 1 содержит следующее определение понятия **«местное самоуправление»** – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, 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.

Если сравнивать определения Европейской хартии и Федерального закона № 131-ФЗ, то можно выявить одно существенное отличие: право на местное самоуправление по международному акту принадлежит местным органам власти, а по российскому закону – прежде всего, непосредственно населению. И действительно, российское определение наиболее полно отражает сущность местного самоуправления как разновидности самоуправления: население само управляет собственными делами. Однако эту вполне оптимистичную идею не так легко воплотить в жизнь, поскольку необходимо учитывать теснейшее переплетение, а также столкновение индивидуальных, коллективных, классовых и общесоциальных интересов. Реализация этих интересов опосредуется через деятельность субъектов разного уровня и вида. Зачастую субъекты запросов и субъекты их непосредственного осуществления не совпадают. Между множеством первых и вторых образуются сложные связи, поэтому на сегодняшний день наиболее реалистичной представляется точка зрения, согласно которой самоорганизующиеся структуры нуждаются в управленческой организации, таким образом, то определение местного самоуправления, которое содержится в российском законе, – это скорее не констатация того, что есть в реальной

действительности, а правовая цель, идеальная модель для всех субъектов, на которых распространяется конституционно-правовое регулирование¹.

Местное самоуправление в России характеризуется особым объектом и особым субъектом.

Особым объектом выступают вопросы местного значения. На органы местного самоуправления законом также может быть возложено и исполнение отдельных государственных полномочий. Местное самоуправление реализуется в рамках муниципальной деятельности по решению вопросов местного значения или исполнения отдельных государственных полномочий. Это означает, что население само управляет собственными и иными предусмотренными законодательством делами. В пределах своих полномочий местное управление есть деятельность самостоятельная.

Особым субъектом выступает население муниципальных образований, то есть сообщество граждан, постоянно или временно проживающих на определенной территории и составляющих ее население. Территориальные рамки управленческой деятельности низовых коллективов жителей по решению вопросов местного значения законодатель устанавливает с помощью категории «муниципальное образование»².

Важнейшей чертой местного самоуправления является *собственная ответственность*. Практическое значение категории «под свою ответственность» состоит в том, что государство в определенном смысле дистанцируется от последствий, являющихся результатом самостоятельных действий населения по решению вопросов местного значения то есть бремя последствий за решение вопросов, принятых к собственному ведению, ложится в полной мере на местное самоуправление. Вот почему многое зависит от четкости разделения государственных и местных функций, от того, насколько реален круг вопросов местного значения³.

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 10.

² См. там же. С. 10–11.

³ См. там же. С. 11.

Характерной чертой местного самоуправления является *двойственная природа*. В нем одновременно сочетаются два начала – общественное и государственное. Муниципальная деятельность строится на сочетании местных и государственных интересов, взаимодействии органов местного самоуправления и государственной власти. Самостоятельно решая вопросы местного значения, органы местного самоуправления действуют в русле единой государственной политики, могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, обладают комплексом полномочий государственно-властного характера. Все это свидетельствует о том, что местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы и государственного, и общественного института¹.

§ 2. Основные принципы местного самоуправления

В научной литературе под *принципом* обычно понимается основополагающая идея или положение, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе. Следовательно, *принципы местного самоуправления* – это *базовые идеи и положения, лежащие в основе организации и осуществления местного самоуправления*. Они отражают наиболее существенные стороны в организации местного самоуправления².

Учитывая многогранность феномена местного самоуправления и его проявления в политико-правовой реальности, в научном сообществе нет единства мнений относительно количества и перечней принципов местного самоуправления. Одни ученые предлагают классифицировать принципы местного самоуправления на общие (исходя из наименования базового для организации местного самоуправления Федерального закона № 131-ФЗ) и специальные, другие – на правовые и организационные, третьи – на основные и дополнительные, четвертые – на принципы, устанавливающие положение муниципальной власти в общей системе

¹ См.: Прудников А.С. Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 33.

² См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 60.

публичной власти, и принципы демократического устройства и функционирования муниципальной власти¹.

Представляется, что наиболее приемлемым подходом к классификации принципов является подход, разработанный специалистами в области теории права. В соответствии с ним *принципы местного самоуправления можно подразделить*:

- на общеправовые принципы, которые получили свое закрепление в Основном законе страны;
- на отраслевые принципы, которые получили свое закрепление в базовом Федеральном законе № 131-ФЗ;
- на принципы правовых институтов, характерные для качественно своеобразной группы отношений, связанной с организацией местного самоуправления. Например, принципы муниципальной службы, принципы организации и проведения муниципальных выборов, принципы формирования местных бюджетов, принципы территориальной организации местного самоуправления и т. д.

Поскольку первые две группы принципов прямо зафиксированы в Конституции РФ и базовом для организации местного самоуправления в России Федеральном законе № 131-ФЗ, их можно признать основными². Рассмотрим данные принципы подробнее.

Итак, организация и деятельность местного самоуправления строится на следующих принципах, закрепленных Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ:

1. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью (статья 2) и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления (статья 18).

¹ См., например: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2000. С. 97–103; *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. Москва, 2000. С. 42; *Муниципальное право России / Авакьян С.А. [и др.].* Москва, 2009. С. 147–170; *Дементьев А.* Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. Обнинск, 2009. С. 26–27; и др.

² См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 60.

Права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне, там, где он живет, осуществляя трудовую, политическую и иную деятельность, и их реализация во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

2. *Принцип законности.* Это один из основных конституционных принципов российской государственности. Согласно статье 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы Российской Федерации

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о контроле за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни¹.

3. *Принцип организационной обособленности.* Конституция РФ впервые закрепила принципиальное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). В то же время органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (часть 2 статьи 132 Конституции РФ).

Следует отметить, что закрепляемый статьей 12 Конституции РФ принцип организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в общей системе управления обществом и государством не означает, что органы местного самоуправления отделены от государства подобно религиозным объединениям. Надо учитывать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в государстве (власти народа),

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 61.

установленную Конституцией РФ, и тесно взаимодействуют друг с другом. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями: они вправе издавать правовые акты, им могут делегироваться отдельные государственные полномочия. Вместе с тем, это не свидетельствует об их государственной природе, так как публичная власть может быть и муниципальной¹.

Конечно, деятельность органов местного самоуправления, будучи инициативной и самостоятельной, не является абсолютно независимой и обособленной от деятельности государственных органов. Ведь создание органов местного самоуправления и их функции определены актами органов государственной власти, и они действуют в рамках общегосударственной политики.

4. Принцип самостоятельности. Содержание данного принципа раскрывается в следующих положениях:

– органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение местным сообществом вопросов местного значения (статья 130 Конституции РФ);

– население муниципального образования самостоятельно в определении структуры собственных органов местного самоуправления (статья 131 Конституции РФ);

– экономическая самостоятельность местного самоуправления (статья 132 Конституции РФ). В Российской Федерации она обеспечивается, прежде всего, наличием муниципальной собственности. Как уже отмечалось, финансовую самостоятельность местного самоуправления обуславливает наличие местного бюджета, внебюджетных фондов, местные налоги и сборы, право органов местного самоуправления на участие в кредитных отношениях.

Выборность органов и должностных лиц местного самоуправления для реализации принципа самостоятельности имеет существенное значение: этот принцип в основном реализует право населения муниципального образования на местное самоуправление; одновременно с этим его должностные лица

¹ См.: 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

становятся независимыми в осуществлении муниципальной политики. Право избирать своих представителей в органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является одним из первых завоеваний в борьбе населения за местное самоуправление.

Нельзя не упомянуть и факторы объективного характера, которые в определенной мере ограничивают самостоятельность местного самоуправления. Первое – местное самоуправление должно «вписываться» в общую систему общественного порядка, государственного управления и общественного самоуправления в Российской Федерации и ее субъектах. Второе – ограниченность его полномочий вопросами местного значения на локальной территории. Местное самоуправление не выходит за рамки своей компетенции и территориальной организации. Третье – дефицит финансовых ресурсов¹.

Можно вести речь и о факторах субъективного характера, которые также в определенной мере ограничивают самостоятельность местного самоуправления. Это уровень развития местного правотворчества и правосознания, правовой культуры и активности населения.

5. Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления. Нами уже отмечалось, что установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 Конституции РФ). В самих субъектах Российской Федерации организационные основы и различные формы осуществления местного самоуправления закрепляются с учетом исторических и иных местных традиций (часть 1 статьи 131 Конституции РФ).

6. Принцип сочетания представительной и непосредственной демократии. Часть 2 статьи 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления (местный референдум, муниципальные выборы, обращения граждан, народная правотворческая инициатива, отзыв депутата и др.), а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 61–62.

7. *Принцип организации местного самоуправления в интересах населения.* В части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление определяется как самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения. Развитие этого принципа присутствует во всех организационных формах и способах решения задач, непосредственно приближенных к жителям и насущных для каждого человека.

Учету интересов населения и обеспечению прав жителей в решении вопросов местного значения служит и сама территориальная организация местного самоуправления. Так, при определении территориального состава низового звена муниципальных образований, то есть поселений, законодатель исходит из постулата, что в состав поселения входит не только территория, обозначенная межевыми знаками населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, а также рекреационные земли и земли для развития поселения, то есть муниципальное образование должно иметь не только жителей, но и те материальные объекты, которые являются необходимой частью жизнеобеспечения населения.

Учет интересов граждан проявляется и в том, что размеры территории муниципального образования должны быть такими, чтобы населению не было затруднительно реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления¹.

Конституция РФ (часть 1 статьи 131) гласит, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Следовательно, в решении данного вопроса население также учитывает свои интересы.

8. *Принцип соразмерности полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.*

Для осуществления своих функций и полномочий местное самоуправление должно иметь право на достаточные материально-финансовые средства. Реальность и эффективность местного самоуправления определяются, прежде всего, материально-

¹ См. подробнее: *Авакьян С.А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 99–100.

финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного самоуправления¹.

В Конституции РФ определяются экономические условия местного самоуправления, которые находят свое выражение:

- в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (статья 8 Конституции РФ);

- в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130 Конституции РФ);

- в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (часть 1 статьи 132 Конституции РФ).

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции РФ должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

9. Принцип гарантированности местного самоуправления. Как уже говорилось, в России признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12 Конституции РФ). Гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном законе № 131-ФЗ, других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов Российской Федерации.

Реализация рассматриваемого принципа означает, что:

- государство берет на себя обязанность обеспечить осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации (в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях);

- государство гарантирует самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных к его ведению;

- государство создает необходимые финансово-экономические, организационно-правовые и иные условия и предпосылки формирования и развития местного самоуправления и его правовой защиты.

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 63.

Наиболее широкое законодательное закрепление принцип государственных гарантий местного самоуправления получил относительно таких институтов непосредственной демократии, как местный референдум и муниципальные выборы. В Федеральном законе 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» детально регламентируется каждая стадия избирательного процесса, направленная на обеспечение права жителей муниципального образования избирать и быть избранными, и базовые положения процесса проведения референдума, направленные на обеспечение права жителей муниципального образования на участие в референдуме.

Федеральный закон от 2 мая 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации о статусе депутата и выборных должностных лиц местного самоуправления закрепляют гарантии для муниципальных служащих, депутатов и других выборных лиц. В законодательстве достаточно подробно регламентированы способы обеспечения их трудовых прав и социальных гарантий.

Наряду с вышеуказанными основными принципами местного самоуправления, различными учеными выделяются и другие принципы, которые прямо и не следуют из Конституции РФ и Федерального закона № 131-ФЗ, но анализ текущего законодательства и практики организации местного самоуправления в России позволяет на полном основании их выделять. К таковым, в частности, относится принцип гласности¹.

В Федеральном законе № 131-ФЗ слово «гласность» не используется; о том, что органы и должностные лица местного самоуправления обязаны информировать население и общественность о своей деятельности, – прямо не сказано. Однако слово «информирование» используется при раскрытии вопросов местного значения. Также указывается, что для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут проводиться собрания граждан. А среди

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 65.

полномочий органов местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ называет учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

§ 3. Функции местного самоуправления

Вопрос о функциях местного самоуправления имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Понимание системы функций местного самоуправления является важной составляющей в определении его места в сложно организованной структуре общества.

В науке существует два основных подхода к определению функций. В соответствии с первым под функциями понимается внешнее проявление свойств, назначений объекта в данной системе отношений. В соответствии со вторым – основные направления деятельности, роли, которые выполняет тот или иной социальный институт.

Функции местного самоуправления обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление. Учитывая сказанное, под **функциями местного самоуправления** следует понимать *основные направления муниципальной деятельности, отражающие роль местного самоуправления в публичном управлении*¹.

В настоящее время в научном сообществе нет единства мнений относительно перечня функций местного самоуправления. В отдельных учебниках по муниципальному праву данный вопрос вообще не рассматривается.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют шесть основных функций местного самоуправления: 1) обеспечение участия населения

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 65.

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; 6) защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ, федеральными законами¹.

А.П. Алексеев и С.Н. Братановский полагают, что в качестве общего критерия разделения функций местного самоуправления можно выделить специфику объекта муниципального воздействия, особенности тех общественных отношений, на которые воздействуют субъекты местного самоуправления в процессе своей деятельности. Исходя из указанного критерия, они выделяют следующие функции местного самоуправления в Российской Федерации: экономическую, социальную, экологическую (природоохранную), функцию содействия развитию культуры и образования (культурно-воспитательную), функцию охраны общественного порядка².

Исходя из места местного самоуправления в публичном управлении в Российской Федерации и сложившейся системы полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления можно говорить о *трех группах функций местного самоуправления*:

- 1) функции по решению вопросов местного значения;
- 2) функции по осуществлению государственных полномочий, переданных на исполнение органам местного самоуправления;
- 3) факультативные (дополнительные) функции.

Очевидно, что каждая из названных групп функций в муниципальных образованиях может существенно различаться в зависимости от вида муниципального образования (включая особенности организации местного самоуправления, предусмотренные главой 11 Федерального закона № 131-ФЗ), подхода субъекта Российской Федерации в наделении органов местного самоуправления

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2006. С. 113.

² См.: Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. Москва, 2013. С. 212.

отдельными государственными полномочиями и т. д. Поэтому целесообразно дать характеристику первой группы функций – функций местного самоуправления по решению вопросов местного значения, объединив их по признаку юридических свойств решаемых вопросов:

1. Обеспечение участия населения в решении местных дел. Данная функция предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для поддержки инициатив, для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, различных форм самоуправления. Именно на местах – в общинах, сельских и городских поселениях, в которых проживает население, реализуется его участие в управлении местными делами. Важное значение для осуществления данной функции имеет проблема гарантий прав граждан на участие в самоуправлении, а также преодоление апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления.

2. Управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного самоуправления. В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы. Муниципальная собственность, согласно части 2 статьи 8 Конституции РФ, признается и защищается равным образом среди других форм собственности и составляет материальную базу местного самоуправления, без которой оно не может выполнять возложенные на него полномочия. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой и гарантией выполнения других функций местного самоуправления.

Основные принципы организации местных финансов, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, гарантии финансовых прав органов местного самоуправления определяет Федеральный закон № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ) от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ¹.

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

3. *Обеспечение социально-экономического развития соответствующей территории.* Органы местного самоуправления принимают программы развития соответствующей территории, управляют муниципальным хозяйством и тем самым обеспечивают комплексное решение экономического, социально-культурного развития территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

4. *Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.* Зачастую данную функцию называют функцией социально-бытового обслуживания населения. Население соответствующей территории и образуемые им органы местного самоуправления гораздо легче могут решать задачи улучшения качества жизни жителей, эффективности оказываемых населению услуг, чем государственные органы при централизованной системе управления местными делами. Основная причина такого положения дел кроется в максимальной приближенности муниципальной власти к местному населению и относительной дистанцированности от него институтов государственной власти.

Необходимо отметить, что до 4 июля 2020 года, то есть до вступления в силу изменений, внесенных в текст Конституции РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, во всех учебных и научных изданиях отдельно выделяли такую функцию местного самоуправления, как *охрана общественного порядка*, что было вполне закономерно, поскольку эта функция была прямо прописана в части 1 статьи 132 прежней редакции Конституции РФ. Данная функция вызывала самое большое количество споров в научной среде, поскольку она, очевидно, относится к правоохранительным функциям, которые, в свою очередь, реализуются правоохранительными органами, созданными государственными органами (обязательный признак правоохранительных органов), которые никак не могут быть и не относились к органам местного самоуправления в свете уже не раз упоминаемой статьи 12 Конституции РФ (принцип организационной обособленности местного самоуправления).

Однако, если конституционная норма существовала, в целях скорейшего создания правовых, организационных и материальных

основ формирования и функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка Президент РФ издал Указ от 3 июня 1996 года № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»¹. При осуществлении этой функции органы местного самоуправления взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка (например, народные дружины).

Основные задачи по обеспечению данной функции Федеральный закон № 131-ФЗ возложил на органы муниципальной милиции, однако в отсутствии специального федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности муниципальной милиции, вступление соответствующих правовых норм в юридическую силу было отложено.

Таким образом, единственный выход из сложившейся ситуации виделся в реализации правоохранительной функции органами местного самоуправления во взаимодействии с действительными правоохранительными органами, прежде всего, основным субъектом обеспечения правопорядка на территории муниципального образования – милицией/полицией.

Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав. Одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение правопорядка в общественных местах.

В соответствии с Указом Президента РФ от 1 марта 2011 года № 250 «Вопросы организации полиции»² в состав полиции

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 23, ст. 2755.

² См.: Российская газета. 2011. 2 марта.

входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются различные задачи, в частности, обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹ одним из основных принципов деятельности полиции называет взаимодействие и сотрудничество полиции при осуществлении своей деятельности и государственных и муниципальных органов власти, общественных объединений и организаций.

Поскольку в настоящее время положение «Органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка» исключено из текста Конституции РФ, то формально и в выделении соответствующей функции нет никакой необходимости. С другой стороны, до настоящего времени сохраняются положения Федерального закона № 131-ФЗ о муниципальной милиции, да и 27-летнюю практику муниципального строительства по реализации ранее действующего конституционного положения во взаимодействии с полицией и иными правоохранительными органами надо учитывать. Поэтому полагаем, все-таки правомерным считается выделение пятой функции местного самоуправления – *участие в обеспечении режима законности и правопорядка на территории муниципального образования*.

В заключение отметим, что все вышеуказанные функции местного самоуправления между собой взаимосвязаны и дополняют друг друга.

§ 4. Общие гарантии местного самоуправления

В Российской Федерации не только провозглашено местное самоуправление, но и в соответствии со статьей 12 Конституции РФ оно гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Российской Федерации.

¹ СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

Понятие *гарантий местного самоуправления* в литературе традиционно дается через *совокупность элементов, обеспечивающих его реализацию и правовую защиту*¹.

Встречаются и более развернутые определения. Например, «Гарантии местного самоуправления представляют собой систему средств и условий, обеспечивающих 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 пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации»².

Таким образом, система гарантий местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих его реализацию и защиту. Однако такая система неоднородна и может быть разделена на две подсистемы (группы) гарантий: *общие и специальные (юридические) гарантии*. Ряд авторов предлагают выделить в подсистеме (группе) специальных (юридических) гарантий *конституционные гарантии*.

Деятельность органов местного самоуправления, реализация их прав осуществляются в определенных социально-экономических и политических условиях, которые, выступая в качестве важнейших основ жизнедеятельности людей в обществе и государстве, могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс осуществления местного самоуправления. Поэтому в *качестве общих гарантий местного самоуправления* можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

- 1) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- 2) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

¹ См.: *Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 85.

² *Малько А.В., Корсакова С.В.* Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 180.

3) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Следовательно, *общие гарантии местного самоуправления могут быть разделены на следующие группы:*

- 1) экономические гарантии;
- 2) политические гарантии;
- 3) организационные гарантии;
- 4) духовные гарантии.

Экономические гарантии местного самоуправления проявляются в системе экономических отношений, сложившейся в Российской Федерации и создающей условия для реализации права на местное самоуправление¹. К ним относятся:

– признание и равная защита государством муниципальной собственности наряду с иными формами собственности (статья 8 Конституции РФ);

– возможность нахождения в муниципальной собственности земли и других природных ресурсов (статья 9 Конституции РФ);

– самостоятельное управление муниципальной собственностью (статьи 130, 132 Конституции РФ);

– передача необходимых материальных и финансовых средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132 Конституции РФ);

– самостоятельность местных бюджетов (статья 132 Конституции РФ);

– право установления местных налогов и сборов (статья 132 Конституции РФ);

– право на дотации и субвенции (статьи 36, 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

– право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (статья 133 Конституции РФ)²; и др.

¹ См.: *Малько А.В., Корсакова С.В.* Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 182.

² См.: *Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А.* Муниципальное право РФ. Тюмень, 2001. С. 50.

Политические гарантии местного самоуправления – это основы политико-правового режима нашего государства. Среди них можно выделить:

- разделение властей по вертикали как составную часть политико-правового режима государства, частью которого можно считать наличие муниципальной власти (статьи 10, 12 Конституции РФ);

- разграничение полномочий между Федерацией, органами государственной власти регионов и органами местного самоуправления, наличие законодательно определенных вопросов местного значения, а следовательно, определение исключительной компетенции местного самоуправления в решении вопросов местного значения (статьи 4–6 Федерального закона № 131-ФЗ);

- признание за местным самоуправлением одинакового с государственной властью источника – многонационального народа Российской Федерации, следовательно, признание публичного характера муниципальной власти; и др.

К организационным гарантиям относятся:

- исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ);

- самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (статья 131 Конституции РФ);

- учет мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление (статья 131 Конституции РФ); и др.

Духовными гарантиями местного самоуправления выступают:

- система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом;

- правосознание и правовая культура населения;

- учет национальных, исторических, культурных особенностей, традиций и обычаев конкретных территорий (статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ)¹; и др.

При этом необходимо учитывать, что наше общество и государство переживают сегодня сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию и поэтому те основы

¹ См.: *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. Москва, 1994. С. 133–134.

и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь при формировании демократического правового государства, в котором в полной мере будут созданы необходимые условия для развития местного самоуправления¹.

§ 5. Специальные гарантии местного самоуправления

Специальные (юридические) гарантии местного самоуправления представляют собой *правовые средства обеспечения осуществления местного самоуправления*. Вместе с тем, органы местного самоуправления могут самостоятельно принимать нормативные акты, которые содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления (положения, уставы и др.)².

На специальные (юридические) гарантии местного самоуправления обращает внимание Конституционный Суд РФ в ряде своих решений. К таковым, например, можно отнести:

– применение к органам управления санкций в виде досрочного прекращения их полномочий в рамках процедур, предусмотренных федеральным законом, и на основе решения, принятого в форме закона³;

– возможность урегулирования отношений федеральным законом в тех случаях, когда данные отношения должны регулироваться субъектом Российской Федерации, но он не принимает соответствующий закон⁴;

– право органов местного самоуправления самостоятельно применять федеральные правовые акты в случае, когда субъекты

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 70.

² См. там же.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 года № 14-П // СЗ РФ. 1997. № 42, ст. 4902.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 года № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45, ст. 5241.

Российской Федерации не приняли в порядке их конкретизации собственные правовые акты или когда последние противоречат федеральному закону¹;

- право муниципального образования самостоятельно решать вопрос о стоимости выкупаемого арендаторами имущества²;
- обязанность регионального законодателя в целях надлежащего обеспечения правового статуса муниципальных образований определять порядок их образования, упразднения и других изменений в системе³.

Специальные гарантии местного самоуправления могут быть разделены на подгруппы. Так, *в зависимости от источника закрепления специальные гарантии местного самоуправления делятся на конституционные и иные.*

К конституционным гарантиям местного самоуправления относятся:

- право на судебную защиту (статья 133 Конституции РФ);
- решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке (статьи 12, 46, 133 Конституции РФ);
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (статья 133 Конституции РФ);
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53 Конституции РФ);
- запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (статья 133 Конституции РФ).

Иные специальные гарантии местного самоуправления более детально закрепляются федеральным законодательством, а также правовыми актами субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 июня 1999 года № 64-О // СЗ РФ. 1999. № 25, ст. 3169.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 года № 289-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

В зависимости от целевого назначения специальные гарантии местного самоуправления могут быть разделены на три подгруппы:

1) гарантии, направленные на организационную самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

2) гарантии, направленные на материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

3) гарантии, направленные на защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

Рассмотрим указанные группы подробнее.

Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсюда вытекает, что власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и действовать в известных пределах автономно¹.

Специальными гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

– организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления. Статья 12 Конституции РФ закрепила положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не рассматриваются как звенья единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах). Развивая

¹ См.: Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 72.

конституционные положения, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

– самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления (статья 131 Конституции РФ). Население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности. Назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований. Закон запрещает образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, устав и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом¹;

– собственная компетенция органов местного самоуправления, которой они наделяются в целях самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления;

– право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции;

¹ См.: Прудников А.С., Чепурной А.Г. Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 312.

– учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (статья 131 Конституции РФ).

К числу гарантий самостоятельности местного самоуправления следует отнести и контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления, который имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно в порядке и с соблюдением особой процедуры, установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяется соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления. Следовательно, важнейшей гарантией самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления¹.

Специальные гарантии финансово-экономической самостоятельности местного управления выражаются в том, что:

– органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, которая признается и равным образом защищается государством наряду с другими формами собственности (часть 2 статьи 8 Конституции РФ). Они вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом, определять в договорах и соглашениях условия

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 72–73.

использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет¹;

– органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций;

– соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме того, они обязаны компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, вызванные решениями, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

– формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации²;

– муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и уставом муниципального образования, организовывать лотереи, получать и выдавать кредиты.

Конституция РФ, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают систему правовых

¹ См.: Прудников А.С., Чепурной А.Г. Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 317.

² См.: Малько А.В., Корсакова С.В. Муниципальное право России. Москва, 2011. С. 186.

мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений. Особую роль в системе специальных гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное *право местного самоуправления на судебную защиту*.

В правовом государстве суд выступает в роли независимого от какого-либо влияния органа, решающего споры о нарушенном праве. Судебная власть в Российской Федерации призвана способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое государством.

Гарантией судебной защиты прав местного самоуправления является порядок признания недействительными решений органов и должностных лиц местного самоуправления, предполагающий, в частности, соответствующее решение суда по этому вопросу. Кроме того, именно неисполнение решения соответствующего суда может являться основанием для рассмотрения соответствующим органом государственной власти вопроса о прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Вместе с тем, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не закрепляют право органов местного самоуправления обращаться в Конституционный Суд РФ в случае нарушения их конституционных прав. Однако защита прав местного самоуправления в Конституционном Суде РФ возможна, когда граждане обращаются с жалобами в Конституционный Суд РФ о нарушении их конституционных прав на местное самоуправление в случае, если их права нарушены законом. Возможно обращение в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения прав местного самоуправления теми органами и должностными лицами, которые вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами (статья 125 Конституции РФ)¹.

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 75.

Гарантией правовой защиты местного самоуправления является *обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления*. Данные решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав являются *обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам*. Как правило, в таких обращениях поднимаются вопросы защиты прав местного самоуправления, необходимости учета интересов муниципальных образований при решении социально-экономических и иных вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению. Органы и должностные лица местного самоуправления должны получить мотивированный ответ на свои обращения.

Надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление осуществляет Прокуратура Российской Федерации. Значительная часть правовых актов по вопросам местного самоуправления принимается органами государственной власти субъектов Федерации, в них могут содержаться положения, ущемляющие или ограничивающие права местного самоуправления. Помимо органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за исполнением законов федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, важную функцию в этой сфере выполняет Министерство юстиции РФ. На него возложено проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации, в том числе и по вопросам местного самоуправления.

В случае несоответствия правового акта Конституции РФ или федеральному закону Министерство юстиции РФ представляет мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт, а также в установленном порядке в соответствующие федеральные органы

государственной власти. Муниципальные образования имеют возможность отстаивать свои интересы по вопросам местного самоуправления в Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. Это совещательный орган при Президенте РФ, созданный в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления. На нем рассматриваются важнейшие вопросы развития местного самоуправления, осуществляется подготовка соответствующих предложений Президенту РФ¹.

Правовая защита местного самоуправления в целом гарантируется деятельностью государственных органов, которые в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав местного самоуправления, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества.

¹ См.: *Лаверентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А.* Местное самоуправление в России: состояние и перспективы: монография. Дзержинск, 2014. С. 75–76.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства: «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹.

Сегодня российское местное самоуправление находится на важном рубеже. Практически все положения Федерального закона № 131-ФЗ вступили в силу в полном объеме. Местное самоуправление сформировано во всех субъектах Российской Федерации. В настоящее время идет активная работа по диагностированию несовершенств, недостатков, пробелов и изъянов в сложившейся в России модели местного самоуправления, многие из которых носят противоречивый характер, и потребуется время, чтобы дать им объективную научную оценку.

Как следует из доклада по результатам исследования состояния местного самоуправления в 2008 году, «важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока – сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. Дефицит активности снизу единодушно признают как сами граждане, так и работники муниципальных органов»². Представляется, что спустя 10 лет этот вывод все еще является справедливым.

Становление местного самоуправления как особой формы (института) народовластия является важным элементом общественного процесса демократизации и построения в России гражданского общества.

¹ *Медведев Д.А.* Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22 января 2008 года. URL: http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm (дата обращения: 15.09.2013).

² Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь – декабрь 2008 г. / под общ. ред. И.Ю. Юргенса. Москва, 2009. С. 5.

Формируемые в результате изучения муниципального права образовательные результаты должны соответствовать высокой цели современного юридического образования – подготовке выпускника с активной гражданской позицией, высоким уровнем правосознания и правовой культуры, способного к практическому применению полученного им знания, самообразованию и самосовершенствованию.

Авторы учебника надеются, что предпринятая ими попытка системно изложить теоретические основы современного муниципального права поможет обучающимся не только понять организацию местного самоуправления в современной России, организационные, правовые, финансовые и экономические основы местного самоуправления, изучить иные вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления, но и покажет возможности прикладного применения полученных знаний для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, эффективного решения вопросов местного самоуправления, отстаивания интересов местного населения в общей системе публичного управления, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

**Выступление Президента РФ В.В. Путина
на XIII расширенной юбилейной сессии
Конгресса муниципальных образований
Российской Федерации¹**

11 ноября 2003 года
Москва, Дом союзов, Колонный зал

Добрый день, уважаемые друзья, коллеги!

Ваше объединение обладает высокими и ответственными полномочиями: представлять интересы муниципальных образований, а это значит – отстаивать интересы людей там, где они живут и работают, где формируется реальное самоуправление и складывается самоорганизация общества.

Полагаю, сегодня хороший повод проанализировать сделанное за эти годы и наметить дальнейшие планы. Тем более что новая редакция закона о местном самоуправлении предъявляет к деятельности Конгресса более четкие требования.

Не сомневаюсь, что здесь, на форуме, состоится компетентный и предметный разговор. В первую очередь о том, как создать на местах достойные и комфортные условия жизни, а самое главное – как привлечь к решению этих задач самих людей, как разбудить их инициативу и поддержать их начинания, собственные начинания и собственную инициативу.

Местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем, и именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия.

¹ Текст опубликован: Журнал российского права. 2003. № 12. С. 3–6; Российская муниципальная практика. 2004. № 1. С. 12–14; Местное право. 2003. № 11–12. URL: <http://www.mestnoepravo.com/2003-11-12.html> (дата обращения: 15.09.2015).

Полагаю, что нам пришла пора вспомнить это слово и наполнить его реальным практическим содержанием. И, безусловно, роль местного самоуправления здесь становится ключевой, ведь самоуправление в городах и поселках, демократия именно на местах издавна считается основой гражданственности и народовластия. И потому одной из самых приоритетных задач местной власти является налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия с гражданами. Только при таком подходе мы можем говорить об эффективности других составляющих местного самоуправления: законодательной, финансовой, административной.

Вы знаете: уже через месяц мы будем отмечать 10-летний юбилей Основного закона – Конституции РФ. Конституция четко определила гарантии и основы местного самоуправления как самостоятельного института власти.

Нашим стратегическим ориентиром и тогда, десятилетие назад, и сегодня остается сильная и дееспособная местная власть. Однако достичь этой цели на практике оказалось гораздо сложнее, чем ее заявить. Нужно было учиться работать в принципиально иных условиях, формировать новые действенные механизмы, анализировать и быстро преобразовывать собственный опыт. Для этого нам потребовались согласие в обществе, консолидация власти и политическая воля. Да и многое стало понятно только тогда, когда приступили к практической работе.

Вы знаете: в последние два года была проведена большая работа. Мы приступили к разбору законодательных завалов, определились с правами и обязательствами муниципалитетов, вплотную подошли к решению вопросов их собственности и финансовой обеспеченности, тем самым наметили пути к избавлению от длительного противостояния местной и региональной властей. Я сказал: «наметили пути» – не «решили» пока еще эти проблемы.

Обновленный закон об общих принципах организации местного самоуправления, над которым работали и присутствующие в этом зале, сегодня многое расставляет по местам. Он направлен на децентрализацию власти там, где это необходимо, и уточнение ее ответственности перед народом. В целом на то, чтобы сделать жизнь более предсказуемой и обеспеченной. Сегодня практически

ясно, какие обязательства местные власти имеют перед гражданами и какими ресурсами они обладают для их выполнения.

В ближайшее время будет подписан указ и поручения Правительству РФ, направленные на реализацию в 2005–2006 годах обновленных принципов федеративных отношений и местного самоуправления. В частности, в федеральные законы будут внесены поправки, которые устранят необеспеченные финансовые обязательства региональных и местных бюджетов, а также будут приняты меры, связанные с разграничением государственной и муниципальной собственности, разграничением, адекватным распределению полномочий между уровнями власти.

Вместе с тем, еще потребуется немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия. Реализация закона в жизни, на практике – это всегда задача как минимум не менее сложная, а может, даже более сложная, чем его подготовка и принятие. В этой связи выделю ряд очевидных приоритетов.

Первое. Чтобы закон эффективно заработал, необходимо в кратчайшие сроки и в полном объеме привести в соответствие с ним федеральное и региональное законодательство, уставы и иные нормативные акты муниципальных образований. Полагаю, ваш Конгресс мог бы взять на себя часть функций по информационной и экспертной поддержке этой сложной и очень многогранной работы.

Второе. Предстоит решить вопросы по границам и статусу муниципальных образований, структурам органов местного самоуправления.

Полпреды в округах должны взять под свой контроль ход реализации закона в территориях. Будет, несомненно, востребована и их всесторонняя помощь формирующимся региональным муниципальным ассоциациям. Я сегодня только разговаривал со всеми полпредами в регионах во всех семи округах. В некоторых такая работа уже началась, например в Уральском федеральном округе.

Третье. О ресурсах пополнения местных бюджетов. Известно, что для вас этот вопрос сложный и болезненный. Слишком долго длилось время так называемых повышенных обязательств при практически пустом кармане муниципальных образований, а главное – при невозможности наполнить этот карман

самостоятельно. Но и здесь уже предприняты шаги, которые должны изменить ситуацию.

Правительство внесло в Думу поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы. Я знаю, вас особенно беспокоило, будет ли это сделано, когда будет сделано, в каком виде. Главный смысл поправок в том, чтобы у муниципалитетов появились стимулы расширять собственную налоговую базу. Я думаю, здесь еще можно многое обсудить, внести соответствующие изменения. Очень надеюсь, что ваш Конгресс внесет соответствующий вклад в эту работу.

Потенциальных возможностей для развития собственной базы здесь много. Это малый и средний бизнес, сфера инноваций и услуг. Именно эти сегменты экономики могут стать решающими для развития внутреннего рынка и экономического роста в стране в целом.

Еще раз подчеркну: финансовая устойчивость и эффективность работы муниципалитетов прямо связаны с активизацией хозяйственной жизни на местах. И здесь многое зависит от умения местных руководителей грамотно и рачительно хозяйствовать, от готовности снимать административные барьеры, открывать рынок не только для предпринимателей своего региона, но и для всех, кто хочет реализовать свою деловую инициативу.

И наконец, важно повысить роль и значение представительных органов, развивать принципы коллегиальности и контрольные механизмы с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями по-настоящему сильное, независимое и эффективное местное самоуправление, конечно, не состоится.

В заключение хотел бы сказать: масштаб задач, стоящих сейчас перед местным самоуправлением, требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. И потому необходимо создать адекватную потребностям дня систему подготовки и переподготовки кадров этого уровня.

Только квалифицированная и ответственная, обеспеченная ресурсами и прозрачная местная власть сможет достойно решать проблемы граждан. Нельзя забывать, что эта власть существует за счет налогоплательщика, и она должна быть подконтрольной гражданам.

Я желаю вам успехов в работе и благодарю за внимание.

**Стадии законотворческого процесса
в работе над Федеральным законом № 131-ФЗ**

Дата	Стадии законотворческого процесса	Примечание
1	2	3
31 декабря 2002 года	Президент РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Вместе с проектом закона были представлены финансово-экономическое обоснование, заключение Правительства РФ, представителем при рассмотрении проекта назначен Д.Н. Козак
14 января 2003 года	Проект принят к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания РФ	
21 февраля 2003 года	Проект принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении	Принятие Федерального закона стало результатом кропотливой правотворческой работы (были проведены десятки научно-практических конференций, круглых столов и семинаров, к тексту проекта закона поступило более трех тысяч поправок)
11 июня 2003 года	Проект принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ во втором чтении	
16 сентября 2003 года	Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	
24 сентября 2003 года	Совет Федерации Федерального Собрания РФ одобрил Федеральный закон	

Окончание приложения 2

1	2	3
6 октября 2003 года	Президент РФ подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Федеральный закон получил № 131-ФЗ
	Федеральный закон № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822	Днем официального опубликования Федерального закона № 131-ФЗ стала его первая публикация в СЗ РФ
с 19 июня 2004 года по 1 сентября 2020 года	В Федеральный закон № 131-ФЗ вносятся изменения и дополнения	По состоянию на 1 сентября 2020 года было произведено 180 изменений и дополнений положений Федерального закона № 131-ФЗ

**Населенные пункты в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 года¹)**

Виды населенных пунктов	Группировки населенных пунктов	Число жителей в них	Число населенных пунктов
Городские населенные пункты	Города	до 50 тысяч человек	768
		50–99,9 тысяч человек	163
		100–249,9 тысяч человек	92
		250–499,9 тысяч человек	42
		500–999,9 тысяч человек	22
		1 млн и более человек	12
	Поселки городского типа		1842
	ВСЕГО		2940
Сельские населенные пункты	Без населения		13 086
	С населением	10 и менее человек	34 003
		11–50 человек	38 073
		51–100 человек	14 901
		101–500 человек	36 308
		501–1000 человек	10 836
		1001–3000 человек	6402
	3001 и более человек	1680	
	ВСЕГО		155 289
Общее количество населенных пунктов			158 229
в том числе с населением			145 143

¹ См.: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года (сокращенный вариант). Раздел 1 «Численность населения» // Российская газета. 2004. 31 марта.

**Населенные пункты в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 года¹)**

	Районы	Города	Городские районы (округа)	Поселки городского типа	Сельские администрации	Сельские населенные пункты
Российская Федерация	1866	1098	330	1842	24 464	155 289
Центральный федеральный округ	423	305	68	446	6136	60 354
Северо-Западный федеральный округ	155	146	38	176	1769	29 810
Южный федеральный округ	256	135	51	132	3127	9639
Приволжский федеральный округ	448	196	77	387	6996	35 023
Уральский федеральный округ	116	114	25	174	1537	5892
Сибирский федеральный округ	325	132	59	291	3628	11 792
Дальневосточный федеральный округ	143	70	12	236	1271	2779

¹ См.: Всероссийская перепись населения 2002 года. URL: <http://www.perepis2002.ru/> (дата обращения: 11.11.2013).

**Муниципальные образования в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2010 года¹)**

	Муниципальные образования				Межселенные территории
	городские округа	муниципальные районы	в них		
			городские поселения	сельские поселения	
1	2	3	4	5	6
Российская Федерация	516	1825	1734	19 126	79
Центральный федеральный округ	107	416	502	3897	–
Северо-Западный федеральный округ	40	159	224	1171	1
Южный федеральный округ	30	144	95	1475	3
Северо-Кавказский федеральный округ	32	114	41	1528	–
Приволжский федеральный округ	71	455	368	5420	11

¹ См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/ (дата обращения: 11.11.2013).

1	2	3	4	5	6
Уральский федеральный округ	110	93	78	1070	15
Сибирский федеральный округ	77	320	258	3511	29
Дальнево- сточный федеральный округ	49	124	168	1054	20

Число внутригородских территорий города федерального значения:

- г. Москва – 125;
- г. Санкт-Петербург – 111.

**Численность населения, проживающего
в различных видах муниципальных образований
в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2010 года¹)**

	Муниципальные образования			
	городские округа	муниципальные районы	в них	
			городские поселения	сельские поселения
Количество муниципальных образований	516	1825	1734	19 126
Численность всего населения в них	67 883 758	58 589 711	23 844 285	34 728 744
<i>Мужчины</i>	30 958 749	27 594 290	11 009 847	16 575 612
<i>Женщины</i>	36 925 009	30 995 421	12 834 438	18 153 132

¹ См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/ (дата обращения: 11.11.2013).

**Динамика численности городского и сельского населения
в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения
2002 и 2010 годов¹)**

	Мужчины и женщины		Мужчины		Женщины		В общей численности населения, %			
							мужчины		женщины	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010		
Российская Федерация	145 166 731	142 856 536	67 605 133	66 046 579	77 561 598	76 809 957	46,6	46,2	53,4	53,8
Городское население	106 429 049	105 313 773	49 149 510	48 117 546	57 279 539	57 196 227	46,2	45,7	53,8	54,3
Сельское население	38 737 682	37 542 763	18 455 623	17 929 033	20 282 059	19 613 730	47,6	47,8	52,4	52,2

Население Российской Федерации на 1 января 2020 года		
Российская Федерация в целом	Сельское население	Городское население
146 748 590	37 186 120	109 562 470

¹ См.: Всероссийская перепись населения 2002 года. URL: <http://www.pere-pis2002.ru/> (дата обращения: 11.11.2013); Всероссийская перепись населения 2010 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/ (дата обращения: 11.11.2013).

**Общая численность российских муниципальных образований
(по состоянию на 1 июня 2015 года)¹**

	Муниципальные образования					Всего
	городские округа	муниципальные районы	в них		внутригородские территории городов	
			городские поселения	сельские поселения		
1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	540	1814	1628	18 563	267	22 812
Центральный федеральный округ	104	413	472	3656	146	4791
Северо-Западный федеральный округ	44	155	215	1085	111	1610
Южный федеральный округ	30	143	93	1461	–	1727
Северо-Кавказский федеральный округ	30	114	43	1520	–	1707
Приволжский федеральный округ	77	448	347	5099	–	5971

¹ См.: Минюст России. URL: <http://www.eg-online.ru/article/289964/> (дата обращения: 20.01.2016).

1	2	3	4	5	6	7
Уральский федеральный округ	117	93	77	1063	–	1350 ¹
Сибирский федеральный округ	77	318	242	3436	–	4073
Дальневосточный федеральный округ	50	116	135	993	–	1294
Крымский федеральный округ	11	14	4	250	10	289

**Общая численность российских муниципальных образований
(по состоянию на 1 января 2020 года)²**

	Всего	В том числе							
		муниципальных районов	муниципальных округов	городских поселений	мельских поселений	городских округов	городских округов с делением	внутригородских районов	внутригородских территорий
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Российская Федерация	20 846	1 673	33	1398	16 821	632	3	19	267

¹ Сведения приведены без учета одного городского округа (город Челябинск) с внутригородским делением и семи внутригородских районов (в городском округе Челябинск).

² См.: Минюст России. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 05.06.2020).

Окончание приложения 8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Центральный федеральный округ	4017	359	4	346	3017	145	–	–	146
Северо-Западный федеральный округ	1390	143	–	201	879	56	–	–	111
Южный федеральный округ	1971	157	–	96	1667	41	–	–	10
Северо-Кавказский федеральный округ	1584	104	–	30	1407	39	1	3	–
Приволжский федеральный округ	5441	404	13	302	4608	104	1	9	–
Уральский федеральный округ	1265	92		77	978	110	1	7	–
Сибирский федеральный округ	3217	253	13	164	2716	71	–	–	–
Дальневосточный федеральный округ	1961	161	3	182	1549	66	–	–	–

**Динамика численности муниципальных образований
в России за 2010–2015 годы**

Виды муниципальных образований	2010 год	2015 год	Динамика
Городские округа	516	540	+ 24
Городские округа с внутригородским делением	–	1	+ 1
Внутригородские районы городских округов	–	7	+ 7
Внутригородские территории городов федерального значения	236	267	+ 31
Муниципальные районы	1825	1814	– 11
Городские поселения	1734	1628	– 106
Сельские поселения	19 126	18 563	– 563
Итого	23 437	22 820	– 617

**Динамика численности муниципальных образований
в России за 2015–2020 годы**

Виды муниципальных образований	2015 год	2020 год	Динамика
Городские округа	540	632	+ 92
Городские округа с внутригородским делением	1	3	+ 2
Внутригородские районы городских округов	7	19	+ 12
Внутригородские территории городов федерального значения	267	267	–
Муниципальные округа	–	33	+ 33
Муниципальные районы	1814	1673	– 141
Городские поселения	1628	1398	– 230
Сельские поселения	18 563	16 821	– 1742
Итого	22 820	20 846	– 1974

Перечень¹ закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и расположенных на их территориях населенных пунктов

Наименование ЗАТО	Категория и наименование административного центра ЗАТО	Категория и наименование населенных пунктов, расположенных на территории ЗАТО
1	2	3
Республика Башкортостан		
Межгорье	город Межгорье	город Межгорье
Алтайский край		
Сибирский	поселок Сибирский	поселок Сибирский
Красноярский край		
Железногорск	город Железногорск	город Железногорск, поселки Подгорный, Додоново, Новый Путь и Тартат, деревня Шивера
Зеленогорск	город Зеленогорск	город Зеленогорск
Солнечный	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Приморский край		
Фокино	город Фокино	город Фокино, поселки Дунай и Путятин
Амурская область		
Углегорск	поселок Углегорск	поселок Углегорск
Циолковский	город Циолковский	город Циолковский
Архангельская область		
Мирный	город Мирный	город Мирный
Астраханская область		
Знаменск	город Знаменск	город Знаменск
Владимирская область		
Радужный	город Радужный	город Радужный

¹ Данный перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 года № 508 // СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 3019. Перечень приведен по состоянию на май 2020 года.

1	2	3
Камчатская область		
Вилючинск	город Вилючинск	город Вилючинск
Кировская область		
Первомайский	поселок Первомайский	поселок Первомайский
Московская область		
Краснознаменск	город Краснознаменск	город Краснознаменск
Власиха	поселок Власиха	поселок Власиха
Восход	поселок Восход	поселок Восход
Звездный городок	поселок Звездный городок	поселок Звездный городок
Молодежный	поселок Молодежный	поселок Молодежный
Мурманская область		
Александровск	город Полярный	города Гаджиево, Полярный, Снежногорск, населенные пункты Горячие Ручьи, Кувшинская Салма, Оленья Губа, Ретинское, Сайда-Губа, село Белокаменка
Заозерск	город Заозерск	город Заозерск
Островной	город Островной	город Островной, населенные пункты Дроздовка, Качаловка, Лумбовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс – Черный, Маяк – Городецкий и Терско-Орловский Маяк
Североморск	город Североморск	город Североморск, поселки Росляково и Сафоново, населенные пункты Североморск-3 и Щукозеро
Видяево	поселок Видяево	поселок Видяево
Нижегородская область		
Саров	город Саров	город Саров
Оренбургская область		
Комаровский	поселок Комаровский	поселок Комаровский
Пензенская область		
Заречный	город Заречный	город Заречный

1	2	3
Пермская область		
Звездный	поселок Звездный	поселок Звездный
Саратовская область		
Михайловский	поселок Михайловский	поселки Михайловский и Новооктябрьский
Шиханы	город Шиханы	город Шиханы
Светлый	поселок Светлый	поселок Светлый
Свердловская область		
Лесной	город Лесной	город Лесной, поселки Елкино, Таежный, Чащавита и Бушуевка
Новоуральск	город Новоуральск	город Новоуральск, поселок Мурзинка, село Тарасково, деревни Пальники, Починок и Елани
Свободный	поселок Свободный	поселок Свободный
Уральский	поселок Уральский	поселок Уральский
Тверская область		
Озерный	поселок Озерный	поселок Озерный
Солнечный	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Томская область		
Северск	город Северск	город Северск, поселки Самусь и Орловка, деревни Кижирова, Чернильщиково и Семиозерки
Челябинская область		
Озерск	город Озерск	город Озерск, поселки Новогорный, Татыш, Метлино и Бижеляк, деревни Селезни и Новая Теча
Снежинск	город Снежинск	город Снежинск, поселок Ближний Береговой, деревня Ключи
Трехгорный	город Трехгорный	город Трехгорный
Локомотивный	поселок Локомотивный	поселок Локомотивный
Забайкальский край		
поселок Горный	поселок Горный	поселок Горный

Список наукоградов Российской Федерации

№ п/п	Муниципальное образование	Нормативный правовой акт
1	2	3
1	Город Обнинск Калужской области	Указ Президента РФ от 6 мая 2000 года № 821 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Обнинску Калужской области»
2	Город Королев Московской области	Указ Президента РФ от 12 апреля 2001 года № 416 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Королеву Московской области»
3	Город Дубна Московской области	Указ Президента РФ от 20 декабря 2001 года № 1472 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Дубне Московской области»
4	Рабочий поселок Кольцово Новосибирской области	Указ Президента РФ от 17 января 2003 года № 45 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области»
5	Город Мичуринск Тамбовской области	Указ Президента РФ от 4 ноября 2003 года № 1306 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Мичуринску Тамбовской области»
6	Город Реутов Московской области	Указ Президента РФ от 29 декабря 2003 года № 1530 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Реутову Московской области»
7	Город Фрязино Московской области	Указ Президента РФ от 29 декабря 2003 года № 1531 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Фрязино Московской области»

Продолжение приложения 11

1	2	3
8	Город Петергоф ¹	Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 года № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Петергофу»
9	Город Пушкино Московской области	Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 года № 642 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Пушкино (Московская область)» Постановление Правительства РФ от 29 марта 2011 года № 215 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Пушкино (Московская область)»
10	Город Бийск Алтайского края	Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2005 года № 688 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городу Бийску (Алтайский край)» Постановление Правительства РФ от 29 марта 2011 года № 216 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Бийском (Алтайский край)» Постановление Правительства РФ от 19 января 2017 года № 34 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Бийском (Алтайский край)»
11	Город Троицк Москва	Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 года № 52 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Троицку (Московская область)» Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2012 года № 895 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)»

¹ Статус Петергофа как наукограда по истечении 5 лет официально не продлевался.

1	2	3
12	<p>Жуковский Московская область</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 года № 53 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Жуковскому (Московская область)»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2012 года № 1195 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за городским округом Жуковский (Московская область)»</p>
13	<p>Городской округ Протвино Московская область</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 года № 624 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию “Городской округ Протвино” (Московская область)»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 1 августа 2014 года № 761 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за городским округом Протвино (Московская область)»</p>
14	<p>Городской округ Черноголовка Московская область</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 года № 623 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию “Городской округ Черноголовка” (Московская область)»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 30 июня 2014 года № 596 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за городским округом Черноголовка (Московская область)»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 5 июля 2019 года № 862 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за городским округом Черноголовка (Московская область)»</p>

**Перечень коренных малочисленных народов
Российской Федерации¹**

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации²
1	2
Абазины	Карачаево-Черкесская Республика
Алеуты	Камчатский край
Алюторцы	Камчатский край
Бесермяне	Удмуртская Республика
Вепсы	Республика Карелия, Ленинградская область, Вологодская область
Водь	Ленинградская область
Долганы	Красноярский край, Республика Саха (Якутия)
Ижорцы	Ленинградская область
Ительмены	Камчатский край, Магаданская область
Камчадалы	Камчатский край
Кереки	Чукотский автономный округ
Кеты	Красноярский край
Коряки	Камчатский край, Чукотский автономный округ, Магаданская область
Кумандинцы	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская область

¹ Утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации». Согласно постановлению Правительства РФ от 28 марта 2001 года № 236 Перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан, утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 года № 191, считается частью настоящего Единого перечня.

² Наименования субъектов Российской Федерации приведены в порядке убывания численности каждого народа, проживающего на соответствующих территориях.

Продолжение приложения 12

1	2
Манси	Ханты-Мансийский автономный округ, районы Тюменской области, Свердловская область, Республика Коми
Нагайбаки	Челябинская область
Нанайцы	Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область
Нганасаны	Красноярский край
Негидальцы	Хабаровский край
Ненцы	Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, районы Архангельской области, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Коми
Нивхи	Хабаровский край, Сахалинская область
Ороки (ульта)	Сахалинская область
Орочи	Хабаровский край
Саамы	Мурманская область
Селькупы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Красноярский край
Сету (сето)	Псковская область
Сойоты	Республика Бурятия
Тазы	Приморский край
Теленгиты	Республика Алтай
Телеуты	Кемеровская область
Тофалары (тофа)	Иркутская область
Тубалары	Республика Алтай
Тувинцы-тоджинцы	Республика Тыва
Удэгейцы	Приморский край, Хабаровский край
Ульчи	Хабаровский край
Ханты	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Республика Коми

1	2
Челканцы	Республика Алтай
Чуванцы	Чукотский автономный округ, Магаданская область
Чукчи	Чукотский автономный округ, Камчатский край, Республика Саха (Якутия)
Чулымцы	Томская область, Красноярский край
Шапсуги	Краснодарский край
Шорцы	Кемеровская область, Республика Хакасия, Республика Алтай
Эвенки	Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Республика Бурятия, Иркутская область, Забайкальский край, Томская область, Тюменская область
Эвены (ламуты)	Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Камчатский край
Энцы	Красноярский край
Эскимосы	Чукотский автономный округ, Камчатский край
Юкагиры	Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ

**Расширение форм участия населения
в осуществлении местного самоуправления**

Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года		Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года		
1		2		
Глава 4. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления		Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления		Примечание
Местный референдум	статья 22	Местный референдум	статья 22	Расширены требования
		Голосование по отзыву выборных лиц	части 1–2 статьи 24	Требования аналогичны местному референдуму
		Голосование по территориальным вопросам	части 3–4 статьи 24	
Муниципальные выборы	статья 23	Муниципальные выборы	статья 23	
Собрание (сход) граждан	статья 24	Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования	статья 25	Для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, и поселений

1		2		
				численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек, в соответствии с уставом муниципального образования
		Сход граждан	статья 25.1	
		Собрание граждан	статья 29	
		Конференция граждан (собрание делегатов)	статья 30	Для больших поселений
Народная правотворческая инициатива граждан	статья 25	Правотворческая инициатива граждан	статья 26	Расширены требования
Обращения граждан в органы местного самоуправления	статья 26	Обращения граждан в органы местного самоуправления	статья 32	Принят специальный Федеральный закон
Территориальное общественное самоуправление	часть 1 статьи 27	Территориальное общественное самоуправление	статья 27	Существенно расширены требования

1		2		
Иные формы, не противоречащие действующему законодательству	часть 2 статьи 27	Другие формы, не противоречащие действующему законодательству	статья 33	Также закреплены их принципы
		Публичные слушания	статья 28	Они распространены, к ним установили общие требования
		Опрос граждан	статья 31	

Учебное издание

Лаврентьев Александр Рудольфович
Трусов Николай Александрович

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

*Учебник
В четырех частях*

*Часть I
Муниципальное право
и основы теории местного самоуправления*

Редакторы: *Н.А. Далёкина, В.Н. Николаева, Т.Ю. Булганина*
Компьютерная верстка *А.Е. Герасимовой*
Дизайн обложки *К.А. Быкова*

Подписано в печать 08.12.2020. Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 15,8
Тираж 100 экз. Заказ № 267.

Редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России

603144, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3