

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт

*А.Г. Сорокина*

**Местное самоуправление  
в Российской Федерации: подходы  
к определению понятия,  
сущность, признаки и функции**

*Учебно-методическое пособие*



Барнаул 2019

**ББК 67.400.7я73**

**С 654**

**Сорокина, А.Г.**

**С 654** Местное самоуправление в Российской Федерации: подходы к определению понятия, сущность, признаки и функции : учебно-методическое пособие / А.Г. Сорокина. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2019. – 48 с.

ISBN 978-5-94552-349-4

***Рецензенты:***

*Овчинникова С.Л.* – начальник юридического отдела Управления Федерального казначейства по Алтайскому краю;

*Ломакина Е.М.* – начальник отдела перспективного развития, городского дизайна и рекламы комитета по строительству, архитектуре и развитию г. Барнаула;

*Игнатовская И.И.* – канд. юрид. наук, доцент, и.о. заведующего кафедрой конституционного и международного права Алтайского государственного университета.

Местное самоуправление является объектом изучения различных социальных наук, в т.ч. и юриспруденции. Историко-теоретические и отраслевые юридические науки выработали различные подходы к определению понятия местного самоуправления, его сущности, системы и функций. В учебно-методическом пособии анализируется местное самоуправление как форма управления на местах, право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, основа конституционного строя России, форма народовластия в Российской Федерации, исследуется его регулирование на международном и национальном уровнях правового регулирования.

Пособие предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов образовательных организаций МВД России, может применяться в преподавании историко-теоретических юридических наук, конституционного и муниципального права в высших учебных заведениях по различным специальностям, а также в подготовке, переподготовке и повышении квалификации муниципальных служащих.

**ББК 67.400.7я73**

ISBN 978-5-94552-349-4

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2019

© Сорокина А.Г., 2019

## Введение

Местное самоуправление – уникальный общественный институт, функционирующий как в политической (публичной), так и частной сфере жизнедеятельности общества. В системе общественных отношений, составляющих местное самоуправление, реализуются потребности человека в жилье, бытовом обслуживании, начальном и общем образовании, медицинском обслуживании, организации досуга и отдыха и др., удовлетворение которых определяет качество жизни, обеспечивает развитие и самореализацию личности в обществе. Местное сообщество, элементами которого являются семья, соседи, друзья, детский сад, школа, учреждения дополнительного образования и др., формируют личность, существенно влияют на выбор будущей профессии, определяют систему взглядов, образ жизни и место гражданина в обществе. Местное самоуправление, обеспечивающее благоприятную среду для развития личности, – одно из важнейших условий функционирования гуманного государства.

Многогранность и безусловная социальная ценность местного самоуправления порождают активную научную дискуссию о природе этого правового явления, в рамках которой выдвигаются и обосновываются различные, порой прямо противоположные теории и модели организации муниципальной власти, однако все авторы сходятся в том, что местное самоуправление самобытно, связано напрямую с социальными, национальными, экономическими, политическими, географическими характеристиками и особенностями развития территории. В настоящее время местное самоуправление функционирует и развивается практически во всех государствах, двигаясь в пределах основных тенденций, сохраняя при этом свои индивидуальные особенности. Однако повсеместно от эффективности функционирования местного самоуправления во многом зависит обеспечение жизненно важных потребностей людей, своевременное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретных территорий. Таким образом, научные исследования, предметом изучения которых является местное самоуправление в разных его проявлениях, являются актуальными.

Местное самоуправление является предметом изучения различных общественных наук, в рамках юриспруденции исследователей интересуют вопросы понятия, признаков, сущности, функций, нормативного регулирования местного самоуправления как правового явления, взаимодействия его с государством, места в механизме правового регули-

рования современных государств, современного нормативного регулирования в Российской Федерации.

Современная юриспруденция представляет собой систему исторических, теоретических, отраслевых, прикладных наук, так или иначе исследующих правовые явления. Уникальность местного самоуправления как предмета изучения юриспруденции заключается в том, что оно исследуется всеми историко-теоретическими юридическими науками, а отрасль, непосредственно касающаяся регулирования вопросов его реализации, в разных государствах относится к разным блокам (государственно-правовому, административному), но практически повсеместно носит комплексный характер. В современной российской юриспруденции местное самоуправление изучается теорией права и государства, историей отечественного государства и права и историей государства и права зарубежных стран, конституционным правом России, муниципальным правом России, которое носит комплексный характер. Однако следует отметить, что практически все отрасли российского права так или иначе регулируют вопросы местного самоуправления, обеспечивая его реализацию в конкретных сферах жизнедеятельности общества, или охрану и защиту.

В рамках настоящего учебно-методического пособия изучаются теоретические вопросы местного самоуправления, его модель, закрепленная в Конституции Российской Федерации, и ее реализация в муниципальном законодательстве. Автор ставит перед собой цель исследовать и охарактеризовать понятие местного самоуправления в Российской Федерации с точки зрения его теоретического обоснования и нормативного закрепления как правового явления. Для достижения поставленной цели последовательно будут решены следующие задачи:

- изучены и обобщены теоретические взгляды на местное самоуправление, его место в обществе и роль в системе управления;
- исследованы современные международные стандарты организации местного самоуправления;
- описаны системы организации власти на местах в зарубежных государствах;
- выявлены теоретические подходы, положенные в основу нормативного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации;
- охарактеризована конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации и ее реализация в отраслевом законодательстве.

Настоящее пособие является учебно-методическим и предназначено для научно-методического обеспечения преподавания историко-

теоретических юридических наук, конституционного и муниципального права, поэтому, помимо научной, автор ставит перед собой методическую цель – структурировать результат научного исследования таким образом, чтобы материалы можно было использовать в образовательном процессе. Для достижения указанной цели каждая глава разбита на параграфы, параграф состоит из конспекта лекции, в которой изложены результаты решения одной из вышеперечисленных научных задач, методических рекомендаций по проведению семинара и методических рекомендаций по проведению практического занятия с текстами или описанием учебных заданий.

Помимо введения и двух глав, учебно-методическое пособие включает в себя заключение с основными выводами научного исследования и список литературы.

# **Глава 1. Местное самоуправление: теория, международно-правовые основы, организация в иностранных государствах**

## **§ 1. Теоретические подходы к определению понятия местного самоуправления как политико-правового явления**

### *Конспект лекции*

Наука о местном самоуправлении как самостоятельным, отдельном от государства правовом явлении развивается на протяжении трех веков. Вопросы управления низовыми территориями, взаимодействия центральной и местной власти, пределов государственного управления и границ самостоятельных управленческих инициатив населения интересуют ученых-государствоведов с того времени, когда государства обрели географически большую территорию, из отдельных городов, уделов, княжеств превратились в империи и федерации. В конце XIX в. было окончательно признано наличие местного самоуправления как самостоятельного, отличного от государства публично-правового явления, в связи с чем потребовалось научное обоснование места местного самоуправления в механизме управления делами общества, теоретическое осмысление его природы, понятия, признаков, функций, принципов взаимодействия с государством. Как правило, в поисках наиболее оптимальной модели управления делами общества ученые одновременно анализировали все публично-правовые институты, поначалу четко не разграничивая государство и местное самоуправление, однако, по мере исторического развития государств, утверждения разных форм государственного устройства и местного самоуправления исследования становились все более узконаправленными на проблемы местного самоуправления.

У истоков формирования теоретических основ местного самоуправления стояли такие ученые, как А. Токвиль, Р. Гнейст, Л. Штейн, А.И. Васильчиков, В.П. Безбородов, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, М.И. Свешников, А.Д. Градовский, Г.С. Михайлов, Н.И. Лазаревский. В результате реализации различных подходов к определению понятия местного самоуправления сформировались разные теории. В.А. Щепачев в статье «Теории местного самоуправления и их значение в становлении конституционной концепции местного самоуправления современной России»<sup>1</sup> выделяет, по его мнению, основные: теорию свобод-

---

<sup>1</sup> Щепачев В.А. Теории местного самоуправления и их значение в становлении конституционной концепции местного самоуправления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 9-14.

ной общины, общественную теорию самоуправления; государственную теорию местного самоуправления, дуалистическую теорию, хозяйственную теорию, политическую теорию, юридическую теорию и др. Основные положения теорий различны, однако каждая из них отвечает на вопросы о понятии и признаках местного самоуправления, его месте и роли в управлении делами общества, принципах взаимодействия с государством, поэтому условно их можно разделить на три группы: обосновывающие самостоятельность местного самоуправления как политико-правового явления (теория «свободной общины»), ставящие во главу угла хозяйственную функцию («хозяйственная теория»), определяющие местную власть как уровень государственной власти («государственную» теорию). Справедливости ради следует отметить, что каждая из теорий по-своему права и описывает реально существующие черты местного самоуправления. Положения каждой из трех условных теорий закреплены в конституциях современных государств.

**Теория «свободной общины».** Теория «естественных прав человека», «договорная» теория возникновения государства и теория «свободной общины» составляют единую концепцию, положенную в основу первых конституций, принятых после буржуазных революций в Европе в XIX в. Согласно данной концепции изначально свободные полноправные личности, обладающие правом на жизнь, правом частной собственности и правом управления общими делами, для совместного решения вопросов обеспечения своей жизнедеятельности объединились. Результатом объединения в общество стало государство, которое получило право управлять общими делами, а результатом объединения по месту жительства стала свободная община, которая также получила право управлять, но только вопросами, касающимися жителей данного поселения и, в основном, носящими хозяйственный характер. Таким образом, община – элемент политической системы общества, ее власть обусловлена правом участвовать в управлении общими делами каждого члена общины, а не дана государством. В отношениях с государством община свободна (отсюда название теории), автономна, государство не имеет права вмешиваться в дела общины, община не выходит за пределы своей компетенции. Теория «свободной общины» подчеркивает высокий статус местного самоуправления в обществе, стремится к максимально возможному разграничению государственного и муниципального уровня управления общими делами, считает местное самоуправление важнейшим элементом сохранения самобытной культуры отдельных территорий и обеспечения благоприятных условий для развития личности.

Теорию «свободной общины» разрабатывали французские и бельгийские правоведы XIX в. А. Туре, А. Токвиль, Н. Гербер, Г. Аренс, их идеи

легли в основу Конституции Баварского Королевства 1818 г., «которая предусмотрела расширение полномочий местных территориальных единиц путем возвращения им управления делами, касающимися их собственных интересов»<sup>1</sup>, Конституции Бельгии 1831 г., провозгласившей, помимо трех ветвей власти, власть общинную (муниципальную)<sup>2</sup>.

Теория «свободной общины» положена в основу конституционной модели местного самоуправления в современной Российской Федерации, в формулировке ст. 12 Конституции Российской Федерации ее основные положения звучат так: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>3</sup>. Толкование ст. 12 Конституции Российской Федерации в системе с нормами ее гл. 8 позволяет сделать вывод, что признается местное самоуправление обществом, гарантируется государством, вопросы компетенции местного самоуправления и пределы его полномочий устанавливаются государством, которое не имеет права вмешиваться в осуществление собственных полномочий местного самоуправления, если оно не выходит за их пределы. Все перечисленные положения согласуются с теорией «свободной общины».

**«Хозяйственная» теория местного самоуправления.** Ряд авторов считает, что хозяйственная теория местного самоуправления по мере накопления исторического опыта пришла на смену теории свободной общины. В частности, Е.В. Белоусова высказывает точку зрения, что впоследствии концепция «свободной общины» трансформировалась в «общественно-хозяйственную» теорию. Свою точку зрения она обосновывает тем, что «хозяйственная» теория также рассматривала местное самоуправление как институт, обособленный от государства, «муниципалитеты занимаются местными вопросами, государство – общенациональными»<sup>4</sup>. На наш взгляд, «хозяйственная теория» местного

---

<sup>1</sup> Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах // Международное публичное и частное право. 2016. № 1. С. 31-34.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23-27.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 14-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. 520 с.

самоуправления не результат трансформации, а самостоятельное учение, поскольку, согласно ее положениям, местное самоуправления вообще не элемент политической (публичной) сферы общества. Местное самоуправление – это сосредоточение хозяйственных дел и интересов, это коммунальное хозяйство. Существует точка зрения, что местное самоуправление – это институт гражданского общества и в силу этого противопоставлено государству как институту политической системы общества. Никакого особого места и статуса у местного самоуправления нет, государство регулирует статус общины как любого другого субъекта частно-правовых отношений. В рамках «хозяйственной теории» за местным самоуправлением не признаются властные полномочия, община – это своеобразный хозяйственный кооператив по месту жительства.

Авторы идей «хозяйственной теории» О. Ресслер, Р. Моль, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков подчеркивали исключительно хозяйственные функции местного самоуправления, добровольность и активное участие членов общины в управлении ее делами. Личная инициатива и заинтересованность – основа и необходимое условие осуществления местного самоуправления согласно «хозяйственной теории». Орган местного самоуправления – это выборный орган, принимающий коллективные решения в процессе максимально демократической процедуры.

Самым спорным в «хозяйственной теории» является вопрос о легитимности муниципальной власти: на каком основании органы местного самоуправления реализуют властные полномочия, которые обеспечены принуждением? Единогласное решение не всегда возможно, в т.ч. и в хозяйственной сфере, нормальное функционирование коммунального хозяйства требует оперативного управления и не может дожидаться, пока коллективный орган управления соберется и примет решение. Таким образом, утверждение об исключительно частно-правовой природе местного самоуправления в «хозяйственной теории» всегда ставилось под сомнение.

«Хозяйственная теория» местного самоуправления была положена в основу Земской реформы 1864 г. и Городской реформы 1870 г. в Российской империи, поскольку ее положения как нельзя лучше соответствовали цели реформ: сформировать местное самоуправление таким образом, чтобы максимально использовать его самоуправленческие начала и при этом никоим образом не подорвать основы самодержавия, абсолютной монархии. В современной России правоту «хозяйственного» назначения местного самоуправления признает Конституция Рос-

сийской Федерации, в ч. 1 ст. 130<sup>1</sup> подчеркивая, что среди вопросов местного значения наиболее важными являются вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

**«Государственная теория».** «Государственная теория местного самоуправления» – это устойчивое выражение, своеобразный жаргонизм. Согласно основному положению теории, местное самоуправление – это либо уровень государственного управления (государственное управление на местах), либо система органов власти, созданная населением с широким участием органов государственной власти. Основовопложники теории Р. Генейст, Л. Штейн, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин считали, что местное самоуправление должно быть элементом государственной системы управления и в этом качестве обеспечивать реализацию государственной политики на конкретных низовых территориях<sup>2</sup>. Авторы теории, безусловно, признавали, что у управления на местах есть определенные особенности, но категорически отрицали автономность местного самоуправления в решении вопросов обеспечения жизнедеятельности местных сообществ. Относительно необходимости широкого участия народа в управлении собственными местными делами делался вывод о сотрудничестве государства и населения, органы местного самоуправления должны создаваться государством и населением совместно. В пользу справедливости положений «государственной теории» говорит тот факт, что и местное самоуправление, и государство, по своей сути, публично-правовые субъекты, поскольку обладают властными полномочиями, предназначены для управления общими делами и, следовательно, принципы их деятельности не должны различаться. Однако в основе государственной системы всегда лежит политическая борьба, различные политические силы в более или менее законных и демократических формах пытаются повлиять на решение вопросов государственного значения, что крайне вредно для местного самоуправления. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретной территории должны решаться одинаково эффективно независимо от того, какая политическая партия имеет парламентское большинство и формирует правительство, коммунальное хозяйство должно функционировать одинаково хорошо при любом политическом режиме.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления ... С. 31-34.

«Государственная теория» местного самоуправления на сегодняшний день воплощена в конституциях большого количества зарубежных государств, прежде всего Латинской Америки. В статье 118 Конституции Итальянской Республики записано: «Государство может путем издания закона делегировать области осуществления других административных функций» (ч. 2), «область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммуна или другим местным учреждениям либо используя их службы»<sup>1</sup>.

Как показало воплощение положений государственной теории местного самоуправления в СССР, если государство берется за решение проблем управления низовыми территориями, то делает это быстро, эффективно, но единообразно и без учета местных традиций и особенностей. Решение жилищной проблемы, строительство объектов социально-бытового назначения, развитие коммунального хозяйства в советский период развития России позволили решить многие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, но при этом породили проблемы управления муниципальным хозяйством в настоящее время.

Согласно положению ст. 12 Конституции Российской Федерации, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», однако согласно ст. 3 представляют собой формы одной и той же политической власти, источником которой является многонациональный народ Российской Федерации. Демократический политический режим России предполагает выборность органов власти как на государственном, так и на местном уровне, общие принципы деятельности и взаимодействия двух форм народовластия.

Таким образом, теоретические основы местного самоуправления как публично-правового явления разработаны, систематизированы, опробованы двумя веками реализации в конкретных государствах, в т.ч. и в России. Анализ систем местного самоуправления (управления низовыми территориями) конкретных современных государств и норм, их регулирующих, позволяют сделать вывод, что положения всех теорий так или иначе находят свое закрепление в законодательстве. Местное самоуправление есть везде, за исключением государств с очень маленькой территорией, в разной степени, но автономно обладает собственной компетенцией, решает преимущественно хозяйственные вопросы.

---

<sup>1</sup> Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М.: Инфра-М; Норма, 1997. С. 406.

### *Методические рекомендации по проведению семинара*

Для проведения семинара по теме «Теоретические основы местного самоуправления» наиболее эффективна методика работы в малых группах. Обучающиеся делятся на три группы по числу основных теорий, по желанию, путем жеребьевки или единолично преподавателем за каждой из групп закрепляется своя теория. Членам группы предлагается заранее изучить дополнительную литературу по теме и сформулировать аргументы в пользу закрепленной за ними теории. Кроме того, предлагается найти и контраргументы в отношении двух других теорий. На семинаре представителю каждой из групп дается равное время для доклада (озвучивания аргументов), двум другим группам – время для изложения контраргументов в форме вопросов. Между группами возникает дискуссия, побеждает та группа, которой удалось убедить «скептика». В роли «скептиков» могут выступить двое обучающихся, не члены групп, или любые приглашенные лица.

### *Методические рекомендации по проведению практического занятия*

Для проведения практического занятия рациональнее всего использовать различные методы работы с текстом нормативного правового акта. Обучающимся предлагается проанализировать тексты конституций конкретных государств с точки зрения закрепления в них положений той или иной теории.

**Задача 1.** Практическое задание для работы с текстом Конституции Российской Федерации.

Вариант задания № 1. Проанализируйте положения ст. 3, 12, 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации в системе, объясните, какая теория местного самоуправления нашла свое воплощение в действующей Конституции России.

Вариант задания № 2. Проанализируйте отдельные нормы (изложенные в отдельных предложениях) ст. 3, 12, 130, 131, 132 Конституции Российской Федерации с точки зрения их соответствия или несоответствия положениям различных теорий местного самоуправления. Отметьте положения, одновременно соответствующие разным теориям местного самоуправления.

**Задача 2.** Практическое задание для работы с конституциями иностранных государств.

Вариант задания № 1. Приведите пример положений конституций зарубежных государств, закрепляющих организацию местной власти. Какие теории местного самоуправления положены в основу конституций?

Вариант задания № 2. Проанализируйте приведенные ниже выдержки из конституций иностранных государств. Какие теории местного самоуправления в них реализуются?

### **Конституция Бразилии**

#### *Глава IV. О муниципиях*

*Статья 29. Статус муниципий регулируется органическим законом, в отношении которого происходит голосование дважды с интервалом, по меньшей мере, в 10 дней, и одобряемым двумя третями членов муниципально-го совета, который этот закон промульгирует; этот закон должен соответствовать принципам, установленным настоящей Конституцией, соответствующими конституциями штатов, и соблюдать следующие правила:*

*I. Префект, вице-префект и муниципальные советники избираются на четыре года путем прямых выборов и одновременно по всей стране;*

*II. Префект и вице-префект избираются не позже чем за девяносто дней до истечения мандатов их предшественников; правила статьи 77 применяются к муниципиям с населением более двухсот тысяч избирателей;*

*III. Вступление в должность префекта и вице-префекта производится 1 января следующего за выборами года;*

*VI.1) Вознаграждение муниципального советника должно соответствовать максимальной сумме в семьдесят пять процентов от денежного вознаграждения, установленного для представителей штата, за исключением случая, предусмотренного номерным абзацем XI статьи 37;*

*VII. Общие расходы, отпускаемые в качестве вознаграждения муниципальных советников, не должны превышать пяти процентов от средств муниципии;*

*VIII. Муниципальные советники пользуются неприкосновенностью в отношении высказанных своих мнений, выступлений и голосования при осуществлении ими своего мандата и в пределах избирательного округа своей муниципии;*

*IX. Запрещения и препятствия в отношении осуществления функций муниципального советника такие же, какие предусматриваются настоящей Конституцией в отношении членов Национального конгресса и соответствующими конституциями штатов в отношении членов Законодательных собраний;*

*X. Префект несет ответственность перед трибуналом правосудия (Tribunal de Justica);*

*XIII. Народная инициатива в отношении проектов законов, имеющих особый интерес для муниципии, города или района, по требованию, по меньшей мере, пяти процентов избирательного корпуса;*

*XIV. Утрата префектом своего мандата при соблюдении условий, предусмотренных в Параграфе единственном статьи 28.*

*Статья 30. В компетенцию муниципии входит:*

*I. Законодательствование по вопросам, представляющим местный интерес;*

*II. Дополнение федерального и штатного законодательства, когда в этом имеется необходимость;*

*III. Введение и сбор налогов в пределах своей компетенции, а также их использование, не исключая при этом выполнения обязательства представлять отчеты и ежемесячно публиковать баланс в сроки, установленные законом;*

*IV. Образование, организация и упразднение районов (distritos) в соответствии с законодательством штата;*

*V. Организация и обеспечение непосредственно или с применением режима концессии или разрешения публичных служб местного назначения, включая общественный транспорт в качестве основной службы;*

*VI. Предоставление при техническом и финансовом сотрудничестве с Союзом и штатом дошкольного обучения и основного образования;*

*VII. Поддержание при техническом и финансовом сотрудничестве с Союзом и штатом служб здравоохранения для населения;*

*VIII. Содействие, когда в этом есть необходимость, соответствующему оборудованию территории с помощью планирования и осуществление контроля за использованием, предоставлением участков и владением городской земли;*

*IX. Содействие защите местного историко-культурного достояния в соответствии с законодательством и под федеральным и штатным контролем.*

*Статья 31. Надзор, осуществляемый муниципией, производится муниципальной советом посредством внешнего и внутреннего контроля муниципальной исполнительной власти в соответствии с предписаниями закона.*

*Параграф 1. Внешний контроль муниципального совета осуществляется с помощью счетных трибуналов штата или муниципии или счетными советами или трибуналами муниципий, где таковые существуют.*

*Параграф 2. Предварительные заключения, издаваемые компетентным органом в отношении отчетов, которые ежегодно представляются префектом, могут быть признаны недействительными только путем принятия решения двумя третями членов муниципального совета.*

*Параграф 3. Отчеты муниципий в течение шестидесяти дней каждого года могут изучаться и оцениваться любым налогоплательщиком; последние могут ставить под сомнение законность этих отчетов в соответствии с предписаниями закона.*

*Параграф 4. Запрещается образование трибуналов, советов или иных муниципальных органов по вопросам счетоводства.*

## **Конституция Японии**

### **Глава VIII. Местное самоуправление**

#### **Статья 92.**

*Положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии.*

### *Статья 93.*

*При местных органах публичной власти в соответствии с законом учреждаются собрания в качестве совещательного органа.*

*Главные должностные лица органов публичной власти, члены их собраний и другие местные должностные лица определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующих местных органов публичной власти, путем прямых выборов.*

### *Статья 94.*

*Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона.*

### *Статья 95.*

*Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти.*

## **Конституция Польши**

### *Статья 16.*

*Совокупность жителей единиц основного территориального деления составляет в силу закона самоуправляющуюся общину.*

*Территориальное самоуправление принимает участие в осуществлении публичной власти. Принадлежащую ему в пределах законов существенную часть публичных задач самоуправление выполняет от собственного имени и под собственную ответственность.*

### *Статья 17.*

*Посредством закона можно создавать профессиональное самоуправление, которое представляет лиц, занятых в профессиях, требующих публичного доверия, и проявляет заботу о надлежащем осуществлении этих профессий в границах публичного интереса и для его охраны.*

*Посредством закона можно создавать также иные виды самоуправления. Это самоуправление не может нарушать свободу осуществления профессии и ограничивать свободу хозяйственного предпринимательства.*

## **Конституция Франции**

### *Статья 72.*

*Административно-территориальными образованиями Республики являются коммуны, департаменты, регионы, административно-территориальные образования с особым статусом и заморские административно-территориальные образования, регулируемые статьей 74. Любое иное административно-территориальное образование создается законом, при необходимости – вместо одного или нескольких административно-территориальных образований, названных в настоящем абзаце.*

*Административно-территориальные образования призваны принимать решения по совокупности полномочий, которые могут быть наилучшим образом реализованы на их уровне.*

*В соответствии с условиями, предусмотренными законом, эти образования свободно самоуправляются выборными советами и обладают регламентарной властью для исполнения своих полномочий.*

*В соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом, и за исключением тех случаев, когда ставятся под угрозу основные условия осуществления той или иной публичной свободы либо того или иного гарантированного Конституцией права, административно-территориальные образования или их объединения могут, если, в зависимости от конкретного случая (это предусмотрено законом либо регламентом), отступить в порядке эксперимента по ограниченному предмету ведения и на ограниченный срок от законодательных или регламентарных положений, регулирующих осуществление их полномочий. Ни одно административно-территориальное образование не вправе осуществлять опеку над другим административно-территориальным образованием. Однако если осуществление какого-либо полномочия требует совместного действия нескольких административно-территориальных образований, законом может быть разрешено одному из них либо одному из их объединений организовать условия их совместной деятельности.*

*В административно-территориальных образованиях Республики на представителя государства, представляющего каждого из членов правительства, возлагается обеспечение национальных интересов, административного контроля и соблюдения законов.*

#### *Статья 72-1.*

*Закон устанавливает условия, в соответствии с которыми избиратели каждого административно-территориального образования могут, осуществляя свое право на подачу петиции, требовать включения в повестку дня совещательного собрания данного административно-территориального образования вопроса, относящегося к его предмету ведения.*

*В соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом, проекты решений либо актов, относящихся к компетенции административно-территориального образования, могут по инициативе последнего выноситься посредством референдума на решение избирателей данного административно-территориального образования.*

*В случае, когда предусматривается создание нового административно-территориального образования, обладающего особым статусом, либо изменение его устройства, законом может быть принято решение о консультации с избирателями, зарегистрированными в соответствующих административно-территориальных образованиях. Изменение границ административно-территориальных образований может также являться основанием для консультации с избирателями в соответствии с условиями, предусмотренными законом<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru>.

## **§ 2. Международно-правовые стандарты местного самоуправления**

### *Конспект лекции*

Социальное назначение местного самоуправления заключается в организации жизнедеятельности населения конкретного поселения, отдельной территории в государстве, а это значит, что в том или ином виде местное самоуправление есть в большинстве современных государств. Кроме того, как уже отмечалось, местное самоуправление – та среда, в которой развивается личность и от его организации зависит качество жизни человека. Таким образом, местное самоуправление может выступать в качестве предмета правового регулирования международного права. Однако международного правового акта универсального характера, к которому бы присоединилось большинство современных государств, нет. Очевидно, это связано с особенностями местного самоуправления как социального явления. Местное самоуправление в различных государствах опирается на разные фундаменты – институты собственности и предпринимательства, семью, религию, национальные традиции и т.д., поэтому не во всех государствах вообще рассматривается как элемент публично-правовой системы общества, кроме того, процесс становления местного самоуправления далеко не завершен, и определять его понятие и признаки на международном уровне преждевременно. Таким образом, перед мировым сообществом проблема закрепления стандартов местного самоуправления не стоит, организация управления на местах это по большей части внутреннее дело суверенного государства. Отсутствие универсального акта не исключает возможности заключения региональных соглашений и двухсторонних договоров.

Результатом унификации теоретических положений и практики осуществления местного самоуправления в Европе стали нормы «Европейской хартии местного самоуправления», принятой г. Страсбурге 15.10.1985<sup>1</sup>. Сорок восемь европейских государств признали ценность местного самоуправления как особого уровня управления делами общества, «будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление...»<sup>2</sup> и приняли Хартию.

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-sovershenno-v-strasburge/>. Далее – Хартия.

<sup>2</sup> Там же.

«Европейская хартия местного самоуправления» в ст. 2 закрепляет, что «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства»<sup>1</sup>. В качестве принципа управления в конкретном государстве местное самоуправление может реализовываться в рамках любой из вышеназванных теорий. Именно такой подход обеспечил возможность формулирования определения местного самоуправления, которое бы соответствовало законодательным моделям и реально сложившимся системам в различных государствах. Определение содержит ч. 1 ст. 4 Хартии: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»<sup>2</sup>. И далее ч. 2 продолжает: «Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом»<sup>3</sup>. Теоретические конструкции строятся на основе принципов взаимодействия местного самоуправления и государства, определяют место местного самоуправления в политической системе общества. Хартия исходит из социального назначения местного самоуправления – решения значительной части публичных дел, локально-территориального его характера и характера этих дел, а также наличия самостоятельной системы органов, осуществляющих управление этими делами. Потребность в управлении низовыми территориями, независимо от формы государственного территориального устройства (унитарное государство или федерация), есть всегда. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения отдельных территорий необходимо решать в большинстве государств, следовательно, существуют и органы публичной власти (государственной или местного самоуправления), которые можно именовать местными органами власти.

Согласно положениям Хартии, упор делается не на самостоятельность населения и, как следствие, наличие форм непосредственной демократии в осуществлении местной власти, а на наличие обособленной системы органов местной власти, действующих в интересах местного

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

населения. Предполагается, что органы местной власти не только регламентируют значительную часть публичных дел и управляют ею, но и представляют интересы местного населения во взаимодействии с государством. Для большинства зарубежных государств это вполне приемлемые условия.

«Европейская хартия местного самоуправления» ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»<sup>1</sup>. Таким образом, ее положения согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации и указанному закону действуют на территории России. Анализ соотношения международных стандартов и национальных норм, регулирующих местное самоуправление, позволяет сделать вывод, что противоречий нет. Напротив, местное самоуправление в Российской Федерации не только принцип, который должен быть признан во внутреннем законодательстве (ст. 2 Хартии)<sup>2</sup>, а основа конституционного строя России (ст. 12 Конституции Российской Федерации)<sup>3</sup>, т.е. принцип устройства общества и государства, а не отдельной отрасли права или законодательства.

Местное самоуправление в Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации осуществляется в первую очередь в формах непосредственной демократии, создание выборных органов местного самоуправления является обязательным, в то время как уже было сказано выше, международный стандарт обращения к формам непосредственного решения вопросов местного значения «не исключает», но обязательно не предписывает.

Согласно положениям Хартии, местное самоуправление – это «право и реальная способность»<sup>4</sup> органов, т.е. в переводе на частно-правовой язык – «правосубъектность», а в переводе на публично-правовой – «полномочия» органов местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления

---

<sup>1</sup> О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Электронный ресурс]: федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Статья 4 «Европейской хартии местного самоуправления». URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.

народом своей власти<sup>1</sup>, которая включает в себя в т.ч. и систему органов с ее полномочиями, но только ими не ограничивается.

Такие международные стандарты, как самостоятельность местного самоуправления, осуществление его под свою ответственность и в интересах местного населения в Российской Федерации реализуются в полном объеме. Таким образом, нормативное закрепление местного самоуправления в Российской Федерации соответствуют международным стандартам, при этом является явлением более высокого порядка, чем стандарты предусматривают.

Поводя итог исследования международно-правовых основ местного самоуправления, следует сделать вывод, что минимально необходимым международным стандартом является закрепление в законодательстве государства и реальная реализация через обособленную систему органов власти на местах принципа местного самоуправления. Международные стандарты не требуют обособления местной власти от власти государственной, обязательного осуществления ее населением непосредственно и жесткого разграничения предметов ведения и полномочий между государством и местным самоуправлением. В законодательстве всех государств – членов Совета Европы, кроме тех, где нет в силу особенностей местного самоуправления (Марокко, например), и в Российской Федерации международные стандарты местного самоуправления реализуются.

### *Методические рекомендации по проведению семинара*

Семинар по теме «Международные стандарты местного самоуправления» можно провести в традиционной форме устного опроса с элементами дискуссии. Для углубленного изучения международных стандартов местного самоуправления предлагается обсудить следующие вопросы:

1. Каким международным правовым актом закрепляются международные стандарты местного самоуправления в государствах – членах Совета Европы?

2. Какие государства участвуют в Хартии? Какие государства не участвуют и почему?

3. Охарактеризуйте структуру Хартии как нормативного правового акта. Из каких элементов она состоит? Соответствует ли структура назначению акта?

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Каким образом могут формироваться органы местного самоуправления согласно положениям Хартии, какова их структура?

5. Какова компетенция органов местного самоуправления согласно Хартии?

6. Какие гарантии должны быть установлены в государстве согласно положениям Хартии?

7. Объясните смысл положения ч. 1 ст. 12 Хартии, что имеется в виду под «обязательствами»? Какие положения обязательны для всех государств и почему? Какие положения не обязательны и почему?

8. Действуют ли положения «Европейской хартии местного самоуправления» на территории России? На каком основании? С какого времени?

При ответе необходимо ссылаться на конкретные части и статьи Хартии. По каждому из вопросов после устного ответа могут быть заданы уточняющие вопросы. Вопросы можно использовать для письменного опроса или в качестве тем для докладов.

### *Методические рекомендации по проведению практического занятия*

Основной задачей практического занятия по теме «Международные стандарты местного самоуправления» является подтверждение тезиса о том, что положения «Европейской хартии местного самоуправления» реализуются в конституциях конкретных государств. Дополнительно обучающиеся должны убедиться в том, что при всей унифицированности стандартов каждое государство по своему усмотрению регулирует организацию власти на местах. Для решения поставленных задач наиболее приемлемы педагогические методики, основанные на методе сравнения, рекомендуется предложить обучающимся сравнить положения Хартии и нормы конституции конкретных государств, в т.ч. и Российской Федерации.

#### **Задача 1.**

Вариант задания № 1. Проанализируйте приведенные ниже выписки из конституций иностранных государств с точки зрения соответствия закрепленных в них положений стандартам «Европейской хартии местного самоуправления».

#### ***Конституция Бельгии***

##### ***Статья 41.***

*Исключительно коммунальные или провинциальные интересы регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, установленными Конституцией.*

*Закон определяет полномочия, правила деятельности и порядок избрания местных внутрикоммунальных органов, правомочных регулировать вопросы, представляющие коммунальный интерес.*

*Местные внутрикоммунальные органы создаются в коммунах с населением более ста тысяч жителей по инициативе их коммунального совета. Их члены избираются прямыми выборами. Во исполнение закона, принятого большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, декрет или норма, указанные в статье 134, регулируют другие условия и порядок, в соответствии с которыми такие местные внутрикоммунальные органы могут быть созданы.*

*Этот декрет или норма, указанные в статье 134, могут быть приняты только большинством в две трети поданных голосов, при условии собрания большинства членов соответствующего совета.*

*Вопросы коммунального или провинциального характера могут быть предметом народной консультации в соответствующей коммуне или провинции.*

*Закон регулирует способы и порядок проведения народной консультации.*

### **Конституция Греции**

#### **Статья 102.**

*1. Управление местными делами входит в компетенцию органов местного самоуправления, первой ступенью которых являются муниципалитеты и общины. Прочие ступени определяются законом.*

*2. Органы местного самоуправления пользуются административной самостоятельностью. Местные власти избираются всеобщим тайным голосованием.*

*3. Законом может быть предусмотрено создание принудительных или добровольных объединений органов местного самоуправления с целью выполнения работ или предоставления услуг; эти объединения управляются советами, формируемыми из числа избранных представителей каждого муниципалитета и общины пропорционально их населению.*

*4. Законом может быть предусмотрено участие избранных представителей местных профессиональных, научных и культурных организаций и государственной администрации в органах местного самоуправления второй ступени в пределах одной трети от общего числа членов этих органов.*

*5. Государство осуществляет надзор над органами местного самоуправления, не препятствуя их инициативе и свободной деятельности. Дисциплинарные наказания в форме временного или окончательного отстранения от должности избранных представителей органов местного самоуправления, за исключением случаев, связанных с автоматическим лишением должности, применяются только по согласованию с советом, состоящим в большинстве своем из постоянных судей.*

*6. Государство заботится об обеспечении необходимых источников финансирования для выполнения органами местного самоуправления своей миссии. Закон определяет порядок отчисления и распределения между вышеука-*

занными органами установленных и взимаемых государством в их пользу налогов и сборов<sup>1</sup>.

Вариант задания № 2. Приведите пример реализации международных стандартов местного самоуправления в законодательстве государств – членов Совета Европы.

**Задача 2.** Сравните положения ст. 2 «Европейской хартии местного самоуправления» и ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Если есть несоответствия, укажите какие.

### **§ 3. Организация управления на местах в зарубежных государствах**

#### *Конспект лекции*

Местная власть, имеющая отличия от центральной власти, как уже неоднократно отмечалось, имеет место в большинстве современных государств, однако не во всех государствах идет речь о местном самоуправлении как отдельном политико-правовом явлении, поэтому сужать предмет исследования до изучения местного самоуправления как самостоятельного явления означало бы исключить из обзора большое количество государств, например Францию, где существует государственное управление на местах, государства Латинской Америки, где коллегиальные органы местной власти избираются населением, а главы исполнительных органов назначаются государством и служащие этих органов являются государственными служащими и т.д. Таким образом, на наш взгляд, следует охарактеризовать местную власть в зарубежных государствах во всем многообразии ее проявлений.

В англосаксонской правовой семье (Великобритания, США, Канада), используется термин *local govermet*, т.е. «местное управление», о самостоятельном уровне политической власти речь не идет. В муниципальных образованиях (*county* (графства) – *district* (районы)) различные услуги по организации жизнедеятельности населения обеспечивают городские и сельские низовые единицы, чаще всего общины, иногда называемые приходами. Население общины избирают совет и мэра, а также некоторых других муниципальных служащих (аудиторов, казначеев, шерифа и др.). В небольших по численности населения приходах существуют общие собрания (сходы) граждан, принимающие решения

---

<sup>1</sup> Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru>.

и избирающие 2-3 «отраслевых» должностных лиц (констебля для охраны порядка, казначея и др.). «В наиболее широкой степени прямые выборы таких лиц в графствах и нижестоящих единицах проводятся в США и Канаде»<sup>1</sup>.

В Великобритании в соответствии с Актом о местном управлении 1999 г. территории Англии, Уэльса и Северной Ирландии делятся на графства. Англия, кроме того, разделена на восемь приблизительно равновеликих регионов – Лондон, Восточный Мидленс, Западный Мидленс, Восточная Англия, Йоркшир-Хамбер, Юго-Восток, Юго-Запад, Северо-Запад. «Шесть графств в Англии и одиннадцать в Уэльсе, отличающихся особенно высокой степенью урбанизации, имеют статус городов-графств. Территория графств Англии и Северной Ирландии подразделяется на округа: в Англии насчитывается 296, в Северной Ирландии – 26 округов. На территории Уэльса и Шотландии предусмотрено одноуровневое управление: в Уэльсе создаются только графства и города-графства, в Шотландии – только округа»<sup>2</sup>.

Специфической чертой муниципального управления в США является административная раздробленность огромных урбанизированных территорий – крупных городов с пригородными зонами или сросшихся городских поселений, именуемых метрополитенскими ареалами. В США на такие ареалы приходится около 65% населения страны. Как правило, на территории ареалов существует множество административно-территориальных единиц, большое количество муниципальных органов, действующих разрозненно. В ареале Нью-Йорка, например, функционирует 1400 различных муниципальных органов. Значительное распространение в метрополитенских ареалах получили разнообразные межмуниципальные организации с ограниченными координационными функциями (региональные советы, плановые комиссии и пр.).

«В Японии согласно Закону 1947 г. о местном самоуправлении образовано 47 префектур и приравненных к ним единиц (районы Токио, Хоккайдо). Население префектуры составляет от 0,5 млн до 12 млн человек. Префектуры подразделяются на города (пункты с населением свыше 50 тыс. жителей), поселки и села. На 1 января 1981 г. статус города имели 650 поселений. Крупнейшие города с населением свыше 500 тыс. человек (Киото, Осака, Саппоро и др.), хотя и входят в состав префектур, имеют особый правовой режим. Ранее существовавшие самостоятельные административные подразделения префектур – ган с

---

<sup>1</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран.

<sup>2</sup> Там же.

1923 г. сохраняются лишь в качестве избирательных округов и территориальной базы для филиалов некоторых отраслевых органов префектур. Органами местного управления в Японии являются префектуральные, городские, поселковые и сельские собрания, избираемые населением»<sup>1</sup>.

В Швеции вместо единоличных мэров совет избирает коллегиальный исполнительный комитет. В высокой степени децентрализованной является система местного самоуправления в Швейцарии, где к тому же широко используются институты прямой демократии (референдумы и собрания граждан для решения местных вопросов). Однако в данном случае о влиянии англосаксонского права говорить не приходится: в Швейцарии такие институты зародились не позже англосаксонских стран и самостоятельно. Выборным должностным лицам муниципальной исполнительной власти (избранным префектам, мэрам, председателям исполкомов и т.д.) на каждом уровне подчинен свой контингент муниципальной службы.

В континентальном праве государств Европы, в Латинской Америке, в других странах используется термин *self-government*, «местное самоуправление». В них различаются:

1) государственное управление на местах. Например, во Франции это назначаемые правительством чиновники общей компетенции – комиссары республики (чаще используется слово «префекты») в регионах (*region*, на 2014 г. регионов – 27, в т.ч. 5 заморских) и в департаментах (*department*, 101 департамент, из них 5 заморских). Департаменты объединяют округа (342) с назначенными супрефектами, кантоны (4056), куда назначаются некоторые государственные службы, но в кантонах нет главы – чиновника общей компетенции (в округах и кантонах избираемых советов и мэров нет), а также городские (все крупные и мелкие города) и сельские коммуны (*commune*). Только регионы, департаменты и коммуны считаются по Конституции Франции 1958 г. «территориальными коллективами», поэтому в округах и кантонах избираемых советов и мэров нет.

В Федеративной Республике Германии назначенные чиновники общей компетенции – это руководители 252 амтов (*das Amt* – должность) в 3 из 16 земель – субъектах федерации, они управляют частью низовых муниципальных единиц общин (*die Gemeinde* – их всего в стране 12 141), а также назначенные правительствами земель чиновники (*der Regierungspresident*), являющиеся главами крупных округов в пяти наиболее населенных землях (всего округов – 22). Такие чиновни-

---

<sup>1</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран.

ки — главы всех государственных служб (служб соответствующего субъекта федерации) на местах; однако в отличие от назначаемых московских управ в других странах Европы на низовой (общинный) уровень местного самоуправления чиновники общей компетенции «сверху» не назначаются (это имеет место только в некоторых странах Азии);

2) органы местного самоуправления «территориальных коллективов», т.е. избираемые советы, их председатели — как должностные лица общей компетенции исполнительной ветви власти местного самоуправления в департаментах и регионах, а также мэры (последние тоже органы исполнительной власти местного самоуправления в городских коммунах (городах) и сельских коммунах; всего коммун во Франции — 36 766). Однако мэры (главы местной муниципальной службы) во Франции, а пореформенные бургомистры в Германии после их избрания советами одновременно назначаются как представители государственной власти (Франция) или власти земли (Германия) в общинах и выполняют поручения, имеющие на территории общины общегосударственный характер (например, учет избирателей, призывников на военную или альтернативную службу).

Приблизительно такая же схема с избираемыми советами и мэрами (есть иные названия) в общинах (коммунах), советами, их председателями (тоже иногда называются мэрами) и назначенными администраторами в вышестоящих звеньях существует теперь во многих странах Восточной Европы, а также в Италии, Испании с учетом того, что территории этих стран разделены на автономные образования.

Кроме своих муниципальных правовых актов, на территории муниципальных образований в федеративных государствах действуют законы субъектов федераций, а там, где есть территориальные автономии, — их акты, и везде законы и иные акты государства. Таким образом, на территориях муниципальных образований всех государств, в т.ч. англосаксонских, осуществляется не только местное самоуправление, но и государственное, а также иное публичное управление по вопросам полномочий вышестоящих территориальных единиц и компетенции их органов.

Наряду с этим многие мероприятия (в сфере деятельности муниципальной полиции, противопожарной безопасности, экологии и др., включая некоторые вопросы муниципальной службы) во всех странах (в т.ч. англосаксонских) должны согласовываться с органами гражданской службы вышестоящих единиц. Некоторые вопросы высших ступеней муниципальных органов при англосаксонской системе требуют согласования с соответствующим министерством, и решения муници-

пальных органов оформляются актами министра. Министерства издают также образцы актов, которые вправе принять или не принимать для себя муниципальные органы. Кроме того, при англосаксонской системе на местах действуют различные государственные комитеты, полугосударственные агентства и др. Они занимаются в основном координацией, сбором статистических данных, не вмешиваются в муниципальные дела, но их советы и рекомендации, что понятно, обычно воспринимаются как обязательные чиновниками муниципальной службы.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в зарубежных государствах в силу особенностей исторического развития и принадлежности национальных правовых систем к различным правовым семьям сложились различные системы организации и осуществления власти на местах.

## **Глава 2. Подходы к определению понятия местного самоуправления в российской юридической науке**

### **§ 1. Местное самоуправление как предмет изучения историко-теоретических юридических наук**

#### *Конспект лекции*

Интерес к определению понятия местного самоуправления и его роли в системе управления общими делами в современной российской юридической науке возник в период активного конституционного строительства в начале 90-х гг. прошлого века. Либерально настроенные государствоведы искали новые формы организации власти, пытались обратиться к опыту земского и городского управления, изучали организацию власти на местах в зарубежных государствах, чтобы на уровне низовых территорий воплотить в жизнь не самый новый лозунг «Вся власть советам» и, таким образом, предоставить населению реальную возможность самостоятельно управлять собственными делами. В результате научного поиска были выработаны некоторые методологические подходы к определению относительно нового для российской юриспруденции понятия и предприняты попытки нормативного закрепления социального явления<sup>1</sup>. В конечном итоге принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации не просто закрепила самостоятельность местных органов власти, а в ст. 12 учредила местное самоуправление как основу конституционного строя: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>2</sup>. Нормы ст. 12, а также гл. 8 (ст. 130-133)

---

<sup>1</sup> Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1; Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления: закон СССР от 26.12.1990 № 1861; О порядке введения в действие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»: постановление ВС СССР от 09.04.1990 № 1418-1; Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления: закон РСФСР от 24.05.1991 № 1329-1 и др. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации стали формальным основанием для развития в рамках российской юриспруденции муниципальной правовой науки и неиссякаемым источником вдохновения для исследователей феномена местной власти.

Современная российская юриспруденция представляет собой систему историко-теоретических, отраслевых и прикладных наук, имеющих разные предметы изучения в пределах общего объекта. Таким образом, местное самоуправление с разных точек зрения изучается историей отечественного государства и права и историей государства и права зарубежных стран, теорией права и государства, конституционным и муниципальным правом. Кроме того, другие отраслевые дисциплины (гражданское, экологическое, налоговое, бюджетное и т.д. право) активно используют понятийный аппарат института местного самоуправления. В рамках данного учебно-методического пособия, по нашему мнению, нет необходимости рассматривать вопросы **истории местного самоуправления**, поскольку они подробно описаны в источниках исторической науки. Рекомендуем использовать учебники И.В. Архипова, О.А. Жидкова, М.А. Исаева, В.М. Клендоровой, Н.А. Крашенинниковой, Р.С. Мулукаева, Н.А. Омельченко, М.Н. Прудникова, В.А. Савельева, В.Н. Струнникова, А.И. Толстой, С.В. Чиркина и др., в которых достаточно подробно, чтобы понять общие тенденции, описана история развития местной власти России и зарубежных государств.

В теоретической науке единого мнения о местном самоуправлении нет, **теория права и государства** рассматривает местное самоуправление с нескольких точек зрения: как право населения (или общины) на управление общими делами, как политическую организацию местного сообщества, как институт гражданского общества, как элемент демократической системы управления обществом. Обобщив опыт организации и деятельности местной власти, теоретики пришли к выводу, что общественные отношения, складывающиеся в процессе организации жизнедеятельности населения отдельных поселений и территорий, безусловно, отличаются от возникающих при решении вопросов общегосударственного значения, при этом носят публичный характер и, следовательно, подлежат правовому регулированию. Таким образом, местное самоуправление является правовым явлением. Возникновение местного самоуправления было вызвано социальной потребностью в организации управления в поселении, на отдельной территории или в соседской общине, вопросы, которыми занимается местное самоуправление, носят коммунальный, всеобщий характер, касаются всех и каждого, на этом основании делается вывод о том, что местное самоуправление – часть публичной сферы общества. Далее точки зрения расхо-

дятся: первая делает упор на самоуправленческие начала, инициативу, заинтересованность и активность членов общины, вторая – на властный характер муниципальных отношений. Таким образом, первая определяет местное самоуправление как институт гражданского общества, сосредоточение частных интересов членов общины (коммуны, местного сообщества), а обязательность его решений обосновывает принятием их непосредственно населением, самим для себя; вторая считает, что местное самоуправление, как и государство, – форма организации публичной власти в обществе, отличающаяся локально-территориальным характером, обособленным кругом вопросов управления и отсутствием суверенитета. Справедливости ради следует сказать, что каждая точка зрения аргументирована и имеет право на существование. На самом деле в местном самоуправлении есть все, кроме суверенитета. Описанные ранее теории местного самоуправления являются частью учения о нем, формируемое в т.ч. и российской теорией права и государства, что вполне обоснованно, поскольку историко-теоретические юридические науки национальной принадлежности не имеют, чего нельзя сказать об отраслевых.

#### *Методические рекомендации по проведению семинара*

Семинар по вопросам историко-теоретического подхода к определению понятия местного самоуправления рациональнее всего построить в виде «работы секции научной конференции». Поскольку изучение истории местного самоуправления не носит прикладного характера для обучающихся по юридическим специальностям, каждому участнику семинара предлагается сделать доклад на интересующую его тему в рамках заявленной проблематики, как это происходит на научно-представительских мероприятиях. Для изучения вопросов теории предлагаются следующие темы для докладов:

1. Местное самоуправление как элемент гражданского общества.
2. Местное сообщество: понятие и элементы.
3. Самоуправленческие начала местного самоуправления.
4. Местное самоуправление и демократия: соотношение понятий.

#### *Методические рекомендации по проведению практического занятия*

**Задача 1.** Проанализируйте текст Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и ответьте на следующие вопросы.

Вопросы для работы с текстом закона:

1. Какую информацию несут официальные реквизиты закона?
2. Оцените действие закона во времени, пространстве и по кругу лиц.
3. Какие общественные отношения регулировались законом?
4. Охарактеризуйте понятие местного самоуправления согласно положениям закона.
5. Охарактеризуйте принципы формирования системы местного самоуправления.
6. Охарактеризуйте систему принципов организации и осуществления местного самоуправления в СССР.
7. Охарактеризуйте систему гарантий местного самоуправления в СССР.

**Задача 2.** Используя анализ источников, представленных в списке литературы, охарактеризуйте точки зрения конкретных ученых на понятие местного самоуправления. В процессе оценки заполните таблицу. Разделы таблицы можно использовать как план анализа источника. Выводом по результатам выполнения задания должен быть ответ на вопрос, какая точка зрения является официальной и представляет собой государственный стандарт для преподавателей и обучающихся? (Ответ: закреплённая в учебнике, имеющем гриф Министерства образования и науки).

| ФИО автора | Название работы | Основные положения точки зрения автора | Наиболее интересные и показательные цитаты |
|------------|-----------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|
|            |                 |                                        |                                            |

## **§ 2. Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации**

### *Конспект лекции*

Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации достаточно подробно закреплена в нормах ст. 3, 8, 9, 12, 72, 130, 131, 132, 133 Конституции России 1993 г. Местное самоуправление, согласно ст. 12, является основой конституционного строя Российской Федерации, т.е. одним из краеугольных принципов организации и функционирования современного российского общества. В системе основ конституционного строя Российской Федерации около десятка принципов, часть из них совершенно новые относительно тех,

что закреплялись ранее, например принцип функционального разделения государственной власти, идеологическое многообразие, равенство форм собственности. К новым относится и местное самоуправление. Основы конституционного строя – это не перечень, а система принципов. Все они находятся во взаимосвязи и единстве, таким образом, составляют каркас, основу устройства современного российского общества. Сказанное означает, что для описания конституционной модели местного самоуправления необходимо с опорой на теорию местного самоуправления системно истолковать упомянутые нормы Конституции, а также остальные нормы гл. 1 «Основы конституционного строя».

Местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой элемент политической системы общества, публично-правовое явление, это вытекает из положений ст. 3 Конституции, в которой описывается система политической власти. Тезисно конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации выглядит следующим образом:

- Носителем суверенитета и единственным источником **политической** власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть через две самостоятельные системы: государство и местное самоуправление. Таким образом, политическая власть в России делится на две ветви – государственное и местное самоуправление.

- Государство суверенно, обладает всей полнотой власти (ст. 4), в т.ч. и силой принуждения. Местное самоуправление не суверенно, опирается на государство, гарантируется государством (ст. 133).

- Установление общих принципов организации системы местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72).

- Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, при этом носит локально-территориальный характер. Минимально необходимым стандартом осуществления местного самоуправления являются городские и сельские поселения, но оно может быть организовано и на других территориях. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, возможно с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131).

- Жизнь и деятельность местного населения обеспечивается землей и другими природными ресурсами, природные ресурсы могут находиться в т.ч. и в муниципальной собственности (ст. 9).

- Государство решает вопросы государственного значения, местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). Перечень вопросов местного значения определяется государством. Государство не вмешивается в решение вопросов местного значения. Местное самоуправление не выходит за пределы своей компетенции.

- Вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью наиболее важные среди вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). Муниципальная собственность признается и защищается равным образом с государственной и частной (ч. 2 ст. 8). Население непосредственно не может решать вопросы управления муниципальной собственностью, это исключительное полномочие органов местного самоуправления.

- Местное самоуправление может осуществляться населением непосредственно, в демократических формах, высшим непосредственным выражением которых являются референдум и выборы. Однако Конституция подчеркивает, что на уровне местного самоуправления обязательно должна быть закреплена возможность использовать и другие способы прямого волеизъявления населения и его участия в решении вопросов местного значения (ст. 131).

- Государство и местное самоуправление имеют собственную систему органов (ч. 2 ст. 3, ст. 10, 11, 12). Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не подчиняются им, не формируются органами государства, имеют собственные нормы организации и функционирования (ст. 12). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Органы местного самоуправления функционального деления на ветви власти не имеют, они классифицируются по способу формирования, наличие выборных органов обязательно.

- Органы местного самоуправления предназначены для решения вопросов местного значения, для этого у них есть собственные полномочия, но они могут участвовать в решении вопросов государственного значения путем осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им в установленном законом порядке (ст. 132).

- Смысл и содержание деятельности органов местного самоуправления определяют права и свободы человека и гражданина (ст. 18).

- Управление муниципальной собственностью, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка – полномочия, которые принадлежат исключительно органам местного самоуправления. Перечисленные во-

просы не могут быть решены непосредственно населением или органами государственной власти (ч. 1 ст. 131).

- Местное самоуправление может участвовать в реализации мер социальной защиты населения, хотя это не является его обязанностью (ст. 7).

- Никакая идеология не может быть установлена в качестве обязательной на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 13).

- Политический плюрализм должен признаваться в деятельности местного самоуправления (ч. 2 ст. 13).

- Никакая религия не может быть установлена в качестве обязательной на территории муниципального образования (ст. 14).

- Органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации (ст. 15).

- За исключением положений, закрепленных в ст. 3 – 15, нормы о местном самоуправлении могут быть изменены в порядке ст. 136, т.е. путем внесения поправок.

Оценить конституционную модель местного самоуправления можно с нескольких точек зрения. Основные положения модели соответствуют теории свободной общины, которая как нельзя лучше сочетается с теорией естественных прав человека, теорией разделения властей, федеративным характером государственного территориального устройства, рыночной экономикой и другими принципами устройства российского общества, закрепленными в Конституции.

Местное самоуправление закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве основы конституционного строя, что не только соответствует требованиям «Европейской хартии местного самоуправления», но и выходит за их пределы, повышая статус местного самоуправления в России по сравнению с международным стандартом.

Теоретическая обоснованность и соответствие международным стандартам, безусловно, важны, но оценка конституционной модели местного самоуправления с точки зрения реализуемости ее положений в законодательстве и реальной действительности намного важнее. Нормы Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении дали начало развитию муниципального права как самостоятельной отрасли. С 1993 г. было принято два федеральных закона, регулирующих общие принципы организации местного самоуправления. Ныне действующий Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципиально отличается от Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ с тем же названием, кроме того, положения редакций действующего закона отличаются существенно друг от друга.

Однако следует отметить, что конституционной модели оба закона соответствуют, что свидетельствует в ее пользу. Нормы Конституции должны иметь потенциал для реализации на различных этапах исторического развития общества и адекватного реагирования на изменения в его политической, экономической, социальной и т.д. сфере.

Ряду положений конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации дается негативная оценка, высказывается мнение о невозможности их реализовать или о сознательном отказе государства в процессе регулирования местного самоуправления от закрепления возможностей для реализации. В первом случае речь идет о полномочиях органов местного самоуправления по охране общественного порядка, во втором о праве граждан Российской Федерации на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. На наш взгляд, эти вопросы должны быть предметом отдельного исследования, подробное их изучение не входит в задачи настоящего учебно-методического пособия. В целом можно сказать, что в начале 90-х гг. прошлого века трудно было представить, как «приживется» местное самоуправление на почве российской национальной правовой системы, вообще было непонятно, какой будет с принятием новой Конституции эта система. Тот факт, что за двадцать с небольшим лет местное самоуправление прошло путь от учреждения до нормального функционирования с перспективой устойчивого развития, бесспорно, дает основание для положительной оценки конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации.

### *Методические рекомендации по проведению семинара*

Основной задачей преподавателя при проведении семинара по теме «Конституционная модель местного самоуправления», на наш взгляд, должна быть организация дискуссии. Обучающимся под руководством преподавателя следует обсудить положения тезисов, изложенных в конспекте лекции, раскрыть их содержание, аргументировать свои выводы. В качестве ориентира можно использовать следующие вопросы:

1. Охарактеризуйте принцип местного самоуправления в системе основ конституционного строя, регулирующих политическую сферу российского общества.
2. Охарактеризуйте принцип местного самоуправления в системе основ конституционного строя, регулирующих экономическую сферу российского общества.

3. Охарактеризуйте принцип местного самоуправления в системе основ конституционного строя, регулирующих социальную сферу российского общества.

*Методические рекомендации по проведению практического занятия*

**Задача 1.** Дайте определение термина «основа конституционного строя», перечислите признаки основы конституционного строя Российской Федерации.

**Задача 2.** Назовите основы конституционного строя Российской Федерации, которые не связаны с местным самоуправлением. Аргументируйте ответ, толкуя нормы гл. 1 Конституции Российской Федерации.

**Задача 3.** Проанализируйте нормы гл. 2 Конституции Российской Федерации. В реализации каких прав и свобод человека и гражданина участвуют органы местного самоуправления?

**Задача 4.** Проанализируйте положения гл. 8 Конституции Российской Федерации. Какие поправки вы предлагаете в нее внести? Аргументируйте необходимость их внесения.

### **§ 3. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации**

#### *Конспект лекции*

В системе отраслей российского права муниципальное – одна из новейших отраслей. Предметом правового регулирования отрасли местного самоуправления являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации населением Российской Федерации права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Таким образом, конституционная модель местного самоуправления реализуется в конкретных нормах муниципального права с учетом современных реалий. Состояние экономических, политических, социальных, культурных, национальных и т.д. общественных подсистем из двух ветвей политической власти существенным образом влияет в первую очередь на местное самоуправление. Именно в связи с укреплением позиций местного самоуправления, повышением его статуса и социальной ценности изменилось определение местного самоуправления в муниципальном законодательстве.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ч. 1

ст. 2 определял местное самоуправление следующим образом: «Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность **деятельность** населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>. Пришедший ему на смену Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утвердил за местным самоуправлением достойное его место, закрепив в ч. 1 ст. 1, что «местное самоуправление в Российской Федерации – **форма осуществления народом своей власти**, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>2</sup>. Таким образом, из вида деятельности, которых в праве немало (правоохранительная, предпринимательская, образовательная и т.д.), местное самоуправление по праву стало формой народовластия, второй из двух – государство и местное самоуправление.

Законодательное закрепление определения местного самоуправления имеет важное значение. Во-первых, конституционная модель местного самоуправления имеет некоторый выбор вариантов толкования, поэтому именно в определении содержится указание на то, какой вариант используется законодателем в настоящее время; во-вторых, дефиниция формальна, перечисляет все признаки местного самоуправления как правового явления, разграничивая, таким образом, его с другими явлениями; в-третьих, наличие определения исключает в процессе научного анализа и правоприменения использование различных понятий и, как следствие, непонимание между оппонентами. С учетом сказанного охарактеризуем признаки местного самоуправления:

- форма осуществления народом своей власти;

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения;
- решение вопросов местного значения исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление **как форма народовластия** представляет собой устойчивую организацию реализации политической власти в Российской Федерации, действующую в правовом поле, в настоящее время и рассчитанную на длительное функционирование, не ограниченное во времени. Теория права и государства, описывая форму народовластия, отмечает наличие у нее следующих признаков: территория, население, власть, наличие или отсутствие суверенитета, функции (основные направления деятельности, компетенция), система органов, финансовые и иные материальные ресурсы, правотворчество и правоприменение. Если оценивать местное самоуправление в Российской Федерации как форму народовластия с точки зрения проявления указанных признаков, то можно прийти к следующим выводам.

Местное самоуправление в Российской Федерации носит локально-территориальный характер, в основе его организации лежит административно-территориальное устройство субъектов Федерации. На основе федеральных норм субъекты определяют статус муниципальных образований и устанавливают их границы. Статус и границы муниципальных образований определяются исходя из интересов местного населения, с учетом его мнения, и в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. Несмотря на то, что определенная часть территории России не населена, на нее распространяется муниципальная власть, поскольку местное самоуправление – основа конституционного строя.

В связке с термином «местное самоуправление» используется термин «местное население», а не «народ». Местное самоуправление как форма народовластия является политической организацией местного сообщества. Местное сообщество – это население населенных пунктов, расположенных в границах муниципального образования, члены которого объединены совместным использованием муниципальной собственности, пользованием услугами жилищно-коммунального хозяйства, муниципальных учреждений и т.д. Принадлежность личности к местному сообществу и, соответственно, связь с местной властью определяется местом постоянного жительства лица, т.е. его административными отношениями, регистрацией по месту постоянного жительства. Каждый гражданин и население в целом вправе осуществлять местное самоуправление в формах непосредственной, представительной и митинговой демократии.

Местное самоуправление – это форма политической власти. Осуществление его властных полномочий гарантируется государством, которое, в отличие от местного самоуправления, суверенно и обладает всей полнотой власти, в т.ч. и силами принуждения. За нарушение властных распоряжений местного самоуправления ответственность наступает в соответствии с федеральными законами и законами субъектов федерации перед государством.

Функцией (социальным назначением, основным направлением деятельности) местного самоуправления является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Компетенция местного самоуправления, состоящая из предметов ведения (вопросов местного значения), полномочий (прав и обязанностей) и государственных гарантий (обязанностей государства по отношению к местному самоуправлению) представляет собой содержание его функции. И если функция неизменна, то содержание ее зависит от государственной политики и конкретных условий существования современного общества.

Компетенция – второй элемент реализации функции местного самоуправления, первым элементом является система органов, которые, собственно, и обладают компетенцией. Система органов местного самоуправления самостоятельна, формируется на основе собственных принципов и предназначена именно для решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление действует как в правотворческой, так и правоприменительной сфере. Правовые акты местного самоуправления могут носить нормативный характер, исполнение их обеспечено принудительной силой государства, применение права местным самоуправлением ограничено его компетенцией и также гарантируется государством.

Материальную основу функционирования местного самоуправления составляет муниципальная собственность, земля, другие природные ресурсы, объекты жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, средства местного бюджета и т.д.

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации обладает всеми признаками формы политической власти, а их проявление обусловлено отсутствием суверенитета.

Местное самоуправление представляет собой правовое явление, при этом не только регулируется нормами права, но и само может издавать акты нормативного характера. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление системы органов

государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Указанная норма Конституции России имеет два варианта толкования: субъекты Федерации обладают правом на регулирование местного самоуправления при условии невыхождения за пределы федерального закона и на субъектах Федерации лежит обязанность урегулировать местное самоуправление в конкретных, определенных федеральным законом случаях. Благодаря первому варианту с 1993 по 2003 г. прошел масштабный правовой эксперимент, в результате которого был выявлен разнообразный опыт осуществления местного самоуправления в различных субъектах Федерации. Действующее законодательство реализует второй вариант толкования Конституции. Таким образом, субъекты Российской Федерации регулируют местное самоуправление в случаях, прямо установленных в федеральном законе.

Следующий признак местного самоуправления – это самостоятельность, которая, как признак правового явления, подразумевает несколько элементов. Местное самоуправление вправе и обязано реализовывать свои полномочия в пределах, установленных государством независимо от органов государственной власти, иного местного самоуправления, политических партий, общественных объединений, субъектов предпринимательской деятельности и других участников правоотношений. Перечисленные субъекты не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения. Важным элементом самостоятельности местного самоуправления является четкое, исключаящее неоднозначное толкование установление государством перечня вопросов местного значения и полномочий местного самоуправления по разрешению.

Под ответственностью местного самоуправления понимается с точки зрения широкого подхода ответственность муниципальной власти перед населением и государством за принятые решения и их последствия, т.е. социальная ответственность, узкоюридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, другими органами и должностными лицами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Поскольку вопросы местного значения принадлежат к различным сферам жизнедеятельности местного сообщества, постольку для органов и должностных лиц местного самоуправления может наступить любая юридическая ответственность. Вопрос о муниципальной правовой ответственности остается открытым как в отрасли, так и в науке.

Как форма народовластия местное самоуправление в первую очередь реализуется населением непосредственно в демократических

формах. Высшим непосредственным выражением власти народа и на муниципальном уровне тоже являются референдум и свободные выборы. Однако перечень форм непосредственной и консультативной демократии, которые имеет возможность использовать население муниципального образования, в разы больше, чем на уровне государства, и является открытым. В целях решения вопросов местного значения могут использоваться любые формы непосредственного волеизъявления населения при условии соблюдения принципов законности и добровольности.

В основе системы органов местного самоуправления лежит принцип функционального единства. Все органы местного самоуправления осуществляют одну функцию – решают вопросы местного значения. Полномочия между органами местного самоуправления разграничиваются в каждом конкретном муниципальном образовании в зависимости от его вида, особенностей развития, потребностей населения в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Федерации, на территории которого располагается муниципальное образование, об органах которого идет речь. В каждом муниципальном образовании в обязательном порядке создаются определенные федеральным законом органы местного самоуправления, часть из которых выборные, остальные органы формируются в соответствии с уставом исходя из потребностей в решении вопросов местного значения. Органы местного самоуправления руководствуются схожими с органами государства принципами, чем обеспечивается единство реализации государственной политики.

Термин «вопросы местного значения» закрепляется в Конституции Российской Федерации, однако перечень вопросов местного значения для конкретного вида муниципального образования устанавливается федеральным законом. В сущности, вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, формально это конкретные вопросы, перечисленные в федеральном законе и уставе муниципального образования.

Как политическая организация местного сообщества, местное самоуправление представляет интересы населения определенной территории во взаимодействии с государством, политическими партиями, общественными объединениями, субъектами предпринимательской деятельности и другими участниками правоотношений. Таким образом, в политическом режиме российского общества реализуется демократический принцип учета мнения меньшинства в процессе принятия решения большинством.

Все вышеописанные признаки характеризуют местное самоуправление как форму политической власти и не в полной мере отражают уникальность социального явления. Природа местного самоуправления, публично-частная в одних своих проявлениях, – это форма народовластия, в других – институт гражданского общества. Именно наличие последнего из вышеперечисленных признаков позволяет сделать этот вывод. Нормативно, на уровне федерального стандарта закреплено, что местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, реализация населением права на самостоятельное решение вопросов местного значения должна регулироваться не только нормами права, но иными социальными нормами.

В настоящее время общество понимается как система общественных отношений, в которые вступают отдельные личности, социальные группы, сообщества для удовлетворения различных потребностей. Все общественные отношения регулируются социальными нормами: мораль, нравственность, обычай, ритуал, этикет, религиозные нормы, обычаи, традиции, нормы права воспринимаются человеком в процессе становления его личности и социализации.

Из всего многообразия норм только нормы права, которые создаются или санкционируются государством, являются общеобязательными и обеспечиваются возможностью принуждения к их исполнению и наказания за их нарушение, иные социальные нормы общеобязательными не являются. Эти признаки у правовых норм обусловлены тем, что регулируют они общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, т.е. упорядочиванию государством. Не все общественные отношения могут регулироваться правом: дружба, любовь, семейные отношения, вера, политические убеждения, выбор профессии и хобби и т.п., даже бизнес, не могут осуществляться по одним и тем же моделям, не говоря уже о принудительной реализации этих моделей. Между тем удовлетворение потребностей в сферах, которые были перечислены, очень важно для личности и общества в целом, а удовлетворение этих потребностей, налаживание общественных отношений происходит именно в местном сообществе, которое, в свою очередь, зона ответственности местного самоуправления. Исторические и иные местные традиции в силу своей неправовой природы не общеобязательны, но позволяют комфортно существовать в пределах своего места жительства, соблюдение их делает людей, проживающих на территории населенного пункта, местным сообществом. Как власть, местное самоуправление может оборудовать место для досуга и отдыха населения, соблюсти при этом все правовые нормы и правила, отдых населе-

ния не будет подлежать никакой юридической ответственности, но население не захочет проводить там свое свободное время, потому что... Потому, что досуг и отдых – это его частное, личное дело. Таким образом, государство, закрепляя необходимость следования историческим и иным местным традициям, не только дает рекомендацию, но признает частный элемент в сущности местного самоуправления, использует его для налаживания контакта с гражданским обществом.

Подводя итог характеристике признаков местного самоуправления, следует сказать, что они позволяют безошибочно отличить местное самоуправление от других правовых явлений, прежде всего, от государства, что все они, за исключением последнего, признака-рекомендации, носят обязательный характер и реализуются в соответствующих главах Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Например: «Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления», «Глава 6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления», «Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления» и т.д. и в законодательстве субъектов Федерации.

Определение местного самоуправления, закрепленное в федеральном законе, представляет собой единый для субъектов Федерации стандарт, таким образом, реализуется его принципиальный характер как основы конституционного строя. Благодаря нормативному регулированию субъектов Федерации и признаку-рекомендации учета исторических и иных местных традиций, местное самоуправление в конкретных поселках, селах, станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах, больших и малых городах и районах носит самобытный характер и стремится создать благоприятные условия жизнедеятельности для местного сообщества.

### *Методические рекомендации по проведению семинара*

На семинаре можно дискутировать вопрос сравнения государства и местного самоуправления, рассмотреть и обсудить содержание каждого из признаков местного самоуправления и проявление такого же признака у государства, объяснить, почему один и тот же признак проявляется по-разному. В качестве вывода можно предложить обучающимся дать, по аналогии с определением местного самоуправления, определение государства и (или) универсальное определение формы народовластия.

Для применения теоретических знаний о понятии и признаках местного самоуправления в Российской Федерации как формы народовластия целесообразно сравнить определение, закрепленное в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 2 «Европейской хартии местного самоуправления» и ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сравнивая, обучающиеся еще раз уясняют содержание признаков местного самоуправления по действующему законодательству Российской Федерации, выявляют признаки местного самоуправления по международно-правовому стандарту, убеждаются в соответствии норм, кроме того, на примере недействующей нормы прослеживают тенденции развития понятия. На усмотрение преподавателя можно ограничиться нормами действующего закона и Хартии.

## Заключение

Подводя итог исследованию понятия местного самоуправления, можно сделать вывод, что его теоретические основы разработаны, систематизированы, опробованы двумя веками реализации в конкретных государствах, в т.ч. и в России. Анализ систем местного самоуправления (управления низовыми территориями) конкретных современных государств и норм, их регулирующих, позволяет сделать вывод, что положения всех теорий так или иначе находят свое закрепление в законодательстве. Местное самоуправление есть везде, за исключением государств с очень маленькой территорией; в разной степени, но автономно обладает собственной компетенцией, решает преимущественно хозяйственные вопросы. Универсального международного акта о местном самоуправлении нет, однако в акте регионального (европейского) характера закреплён международный стандарт организации власти на местах. «Европейская хартия местного самоуправления» не требует обособления местной власти от власти государственной, обязательного осуществления ее населением непосредственно и жесткого разграничения предметов ведения и полномочий между государством и местным самоуправлением. В законодательстве всех государств – членов Совета Европы, кроме тех, где нет в силу особенностей местного самоуправления (Марокко, например), и в Российской Федерации международные стандарты местного самоуправления реализуются.

Современная российская юридическая наука изучает историко-теоретические и правовые основы местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации – это политико-правовой институт общества, элемент гражданского общества, основа конституционного строя, форма народовластия, право населения на самостоятельное управление собственными делами. Российская конституционная модель местного самоуправления имеет ряд недостатков, обусловленных историческим этапом развития государства, на котором принималась Конституция, однако в целом теоретически обоснованна и пригодна для реализации в законодательстве. Отраслью, реализующей право населения на местное самоуправление, является муниципальное право Российской Федерации, предмет правового регулирования которой сложился и нормы в достаточной мере справляются с задачей упорядочения организации власти на местах.

Местное самоуправление в России, впервые учрежденное Конституцией в 1993 г., за исторически небольшой период существования прошло нелегкий путь, в достаточной мере справляется с реализацией своей функции (организацией жизнедеятельности местного сообщества) и демонстрирует устойчивые показатели развития.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Европейская хартия местного самоуправления. URL: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Электронный ресурс]: федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах // Международное публичное и частное право. 2016. № 1. С. 31-34.
7. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М.: Инфра-М; Норма, 1997.
8. Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru>.
9. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 14-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. 520 с.
10. Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23-27.
11. Щепачев В.А. Теории местного самоуправления и их значение в становлении конституционной концепции местного самоуправления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 9-14.

# Содержание

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Введение.....</b>                                                                                                       | <b>3</b>  |
| <b>Глава 1. Местное самоуправление: теория, международно-правовые основы, организация в иностранных государствах .....</b> | <b>6</b>  |
| § 1. Теоретические подходы к определению понятия местного самоуправления как политико-правового явления .....              | 6         |
| § 2. Международно-правовые стандарты местного самоуправления .....                                                         | 17        |
| § 3. Организация управления на местах в зарубежных государствах .....                                                      | 23        |
| <b>Глава 2. Подходы к определению понятия местного самоуправления в российской юридической науке .....</b>                 | <b>28</b> |
| § 1. Местное самоуправление как предмет изучения историко-теоретических юридических наук .....                             | 28        |
| § 2. Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации .....                                           | 31        |
| § 3. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации .....                                           | 36        |
| <b>Заключение .....</b>                                                                                                    | <b>45</b> |
| <b>Список литературы .....</b>                                                                                             | <b>46</b> |

Учебное издание

**Сорокина Антонина Геннадьевна**

**Местное самоуправление в Российской Федерации:  
подходы к определению понятия, сущность,  
признаки и функции**

Учебно-методическое пособие

Редактор  
Корректурa  
и компьютерная верстка  
Дизайн обложки

Е.Г. Авдюшкин  
С.В. Калининой  
Е.О. Ифутиной

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.  
Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 12.02.2019. Формат 60х90 1/16.  
Ризография. Усл. п.л. 3. Тираж \_\_\_\_ экз. Заказ \_\_\_\_.  
Барнаульский юридический институт МВД России.  
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.  
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; [www.бюи.мвд.рф](http://www.бюи.мвд.рф).