

Министерство сельского хозяйства РФ  
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет»

*П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко, А.С. Чуева*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Монография

Краснодар  
2013

УДК 352 (470+571)(1-87)  
ББК 67.6  
К 93

**Рецензенты:**

**Ю.А. Агафонов** – кандидат юридических наук,  
доктор философских наук, профессор  
(Контрольно-счетная палата Краснодарского края)

**Л.П. Рассказов** – доктор юридических наук,  
доктор исторических наук, профессор  
(Кубанский государственный аграрный университет)

**Курдюк П.М., Иваненко И.Н., Чуева А.С.**

Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах: монография / П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко, А.С. Чуева. – Краснодар: КубГАУ, 2013. – 232 с.

В монографии дается историческая справка эволюции местного самоуправления в дореволюционной России, в советский и постсоветский периоды развития нашего государства; освещается современная организация местного самоуправления; изложены основные положения муниципально-правовых теорий; анализируется опыт стран Западной Европы.

Книга рекомендуется научным и практическим работникам, преподавателям, аспирантам, студентам юридических вузов, а также всем, кто интересуется развитием местного самоуправления и муниципального права в Российской Федерации.

© Курдюк П.М., Иваненко И.Н., Чуева А.С., 2013

© ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», 2013

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>РАЗДЕЛ I МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ.....</b>	<b>8</b>
<b>Глава 1 ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>8</b>
1.1 Происхождение и интерпретация термина «местное самоуправление».....	8
1.2 Основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления): понятие, классификация, сущность.....	16
1.3 Периодизация этапов развития местного самоуправления.....	38
1.4 Исторический обзор актов, регулирующих деятельность муниципальных органов.....	45
<b>Глава 2 ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....</b>	<b>54</b>
2.1 Общинное самоуправление в Российском государстве.....	54
2.2 Местное управление (самоуправление) в периоды становления и развития сословно-представительной и абсолютной монархии.....	65
2.3 Земская и городская реформы Александра II .....	88
2.4 Контрреформы в области местного самоуправления в 90-е годы XIX века .....	100
2.5 Деятельность Временного Правительства по реформированию местной власти .....	110
2.6 Политико-правовые основы организации и функционирования местной власти в советский период. Реформа местной власти в период «перестройки» .....	113

2.7 Научно-теоретические мысли относительно модели местного самоуправления, провозглашенной Конституцией Российской Федерации 1993 года.....	127
2.8 Современная организация местного самоуправления в Российской Федерации .....	142

**РАЗДЕЛ 2 МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
(САМОУПРАВЛЕНИЕ) В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ....177**

<b>Глава 3 ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ (САМОУПРАВЛЕНИЯ) С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗА РУБЕЖОМ.....</b>	<b>177</b>
--	------------

<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>211</b>
------------------------	------------

<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>213</b>
--	------------

## Введение

История местного самоуправления насчитывает много веков, потому ее изучение в контексте международного и отечественного опыта является не только актуальным, но и, ввиду значительного общественного значения, крайне интересным с научной точки зрения.

Следует отметить, что в настоящее время объектом пристального внимания и основной темой дискуссий среди ученых является современная реформа местного самоуправления. Учитывая, что вопросы власти издавна привлекали внимание исследователей, наиболее дискуссионной традиционно остается проблема, касающаяся взаимоотношений местной и государственной власти. Значимость вопроса во многом обусловлена необходимостью повышения эффективности осуществления местного самоуправления, потребностью теоретического осмысления исторического опыта его реформирования в России и за рубежом, а также решения накопившихся организационно-правовых проблем.

Как свидетельствует история, множество моделей местного самоуправления было апробировано в научных трудах отечественных и зарубежных ученых в XIX и XX вв. в поиске наилучших форм государственного управления, сочетающего принципы централизма и децентрализма. Так, еще в XIX в. специалистам стало ясно, что для эффективного функционирования государства, а главное, реализации прав и свобод граждан, последние должны быть активными субъектами управленческой деятельности. XX в. принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления, как местного, так и общественного. Тем не менее, в настоящее время, все еще не найдены те эффективные механизмы, которые бы удовлетворяли потребностям и интересам органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения.

Таким образом, сегодня в России, в условиях стремительных политических и социально-экономических перемен, имеет место быть необходимость разработки

эффективной формулы местного самоуправления. На наш взгляд, вопрос эффективности осуществления власти на местном уровне является одним из ключевых в сфере изучения института местного самоуправления. Это обусловлено тем, что местное самоуправление в современной России является основой конституционного строя, правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, а также формой народовластия, и в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти и, безусловно, элементом рыночной экономики.

В то же время, имеющиеся проблемы местного самоуправления не умаляют его положительной роли в укреплении государства, его единства.

Справедливости ради отметим, что попытки разъяснить сущность, правовую природу, а также принципы местного самоуправления предпринимались многими историками, политологами, правоведами и представителями других общественных наук на различных исторических этапах развития нашего государства.

Так, огромный вклад в разработку вопросов, касающихся становления и развития местного самоуправления в России внесли такие дореволюционные ученые как: Я. Абрамов, В.П. Безобразов, А.В. Васильчиков, Б. Веселовский, А. Градовский, И.И. Евтихийев, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, А.Г. Михайловский, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др.

В советский период развития нашего государства проблемы организации и деятельности местных органов власти изучали такие ученые как: И.А. Азовкин, В.В. Балытников, А.А. Безуглов, Р.Ф. Васильев, Е.И. Козлова, А.И. Лукьянов, А.Я. Слива, Я.Н. Уманский, К.Ф. Шеремет и др.

На современном этапе большой вклад в изучение и исследование проблем местного самоуправления внесли такие ученые как: С.А. Авакьян, Н. Алещенко, И.В. Бабичев, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, И.Л. Бачило, Т.М. Белякина, О.В. Берг, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Н.В. Витрук, А. Воронин, Ю.А. Выдрин, Б.Н. Габричидзе, Л. Гильченко, В.Б. Евдокимов, В. Игнатов, В. Истомина, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, В.А. Лапин, В.Я. Любовный, О.О. Миронов, В.С. Мокрый, Е.А. Незнамова, И.И. Овчинников, В.А. Пертцик, Н.В. Постовой,

А.А. Сергеев, Я.Ю. Старцев, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, В.Е. Чиркин, В.Л. Ясюнас и др.

Необходимо отметить, что исследование проблем местного самоуправления на современном этапе невозможно без обращения к трудам зарубежных исследователей, среди которых: Ч. Адриан, Аренс, Г. Брэбан, Гербер, Р. Гнейст, Р. Граверт, Гриффит, К. Дейвис, Р. Драго, Г. Еллинек, О. Лабанд, Э. Мейер, Д.С. Милль, Р. Моль, Р. Оуэн, И. Редлих, О. Ресслер, А. Токвиль, Турэ, И.Д. Харвей, К. Худ, Л. Штейн, Д. Эшфорд и др.

Для наиболее полного и объективного раскрытия материала нами, помимо вышеперечисленных, использованы также научные работы: И.Д. Беляева, Л. Велихова, Г.А. Герасименко, А.Р. Еремина, Н.А. Емельянова, Ф.П. Зырянова, А.И. Коваленко, Е.И. Колюшина, Л.Е. Лаптевой, С.П. Покровского, Н.В. Степановой, Ю.П. Титова, А.И. Черкасова, Д.Ю. Шапсугова, Н.В. Щербакова, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и многих других.

В процессе исследования были также использованы идеи и наработки русских и зарубежных философов, социологов, историков и экономистов, тщательный анализ которых помог предложить аргументированные суждения и выводы по исследуемой теме.

В рамках данной работы нами была предпринята попытка комплексного историко-правового и теоретического исследования проблем взаимоотношения местных и центральных органов власти, с целью выявления причин возникающих между ними конфликтов; рассмотрены теоретические и практические аспекты организации местного самоуправления в условиях реформ; выносятся предложения по развитию и усовершенствованию законодательной базы о местном самоуправлении. В монографии исследованы действующие в настоящее время нормативные правовые акты, и акты, ранее регламентировавшие процесс организации и деятельности органов местного самоуправления в России, а также практика их реализации; уделено особое внимание периодизации истории развития местного самоуправления с точки зрения его правового регулирования.

# РАЗДЕЛ I. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

## Глава 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 1.1. Происхождение и интерпретация термина «местное самоуправление»

Местное самоуправление в российском обществе имеет глубокие исторические корни. Оно всегда играло немаловажную роль в формировании и укреплении российской государственности, начиная с первых государственных образований на территории Древней Руси (Киевской Руси и Новгородской республики). И, несмотря на то, что оно не всегда было признано на уровне высших законодательных актов государства и тесно взаимодействовало с государственными органами, а иногда почти полностью поглощаясь ими, нельзя недооценивать его роль в управлении обществом и влиянием на судьбы людей. Как справедливо отмечает В.С. Мокрый «состоявшаяся российская государственность, насчитывающая более одиннадцати веков, обязана местному самоуправлению»<sup>1</sup>.

В тоже время многие, в том числе теоретические аспекты, рассматриваемого правового явления, до сих пор, являются дискуссионными, начиная с определения термина «местное самоуправление».

Наиболее полное и широкое толкование этому понятию было дано еще в XVII столетии в Англии (self-government), отсюда заимствовано в прошлом веке государствоведами Германии (Selbstverwaltung) и России.

Например, известный германский государствовед Г. Еллинек определял местное самоуправление как «государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными

---

<sup>1</sup> Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития / В.С. Мокрый // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 3.



должностными лицами, – управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»<sup>1</sup>.

Автор одного из основательнейших трудов по местному самоуправлению Л.А. Велихов дал марксистское определение местного самоуправления, а именно: местное самоуправление – это «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения»<sup>2</sup>.

Русский государствовед Н. Лазаревский понимал под местным самоуправлением «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»<sup>3</sup>.

Современные авторы предлагают более тридцати определений местного самоуправления, которые хотя и отличаются в своих формулировках, тем не менее, близки по содержанию.

Так, Е.С. Шугрина, отмечает, что местное самоуправление, опираясь на Европейскую хартию местного самоуправления<sup>4</sup> и Конституцию РФ, можно рассмотреть как: право граждан местного сообщества; деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; форму народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; одну из разновидностей социального управления; одну из основ конституционного строя.

Наиболее значимым, как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, представляется последний аспект, т.к. местное

---

<sup>1</sup>Цит. по: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Норма, 1999. С. 22.

<sup>2</sup>Цит. по: Он же. С. 23.

<sup>3</sup>Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2. Ч. 1. С. 51.

<sup>4</sup>СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

самоуправление во всех развитых странах признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован<sup>1</sup>.

Автор одного из первых учебных пособий по муниципальному праву В.И. Фадеев предложил рассматривать местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, как право граждан местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах<sup>2</sup>.

Такой системный подход к определению местного самоуправления отличал и других исследователей права.

Например, М.В. Баглай и Б.Н. Габричидзе, расширяя понятие местного самоуправления, дополнили этот перечень, определяя местное самоуправление как систему, состоящую из совокупности демократических организационных форм (выборов) и институтов прямой (непосредственной) демократии (референдумов), других форм прямого волеизъявления, а также указанием на то, что посредством выборных и других органов местного самоуправления реализуются его цели, задачи и функции<sup>3</sup>.

Позже В.И. Фадеев, отметил, что «понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию», и предложил рассматривать местное самоуправление в качестве: основы конституционного строя; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; формы народовластия<sup>4</sup>.

А.С. Прудников, В.В. Еремян, А.М. Лимонов определяют местное самоуправление как «процесс управления, при котором

---

<sup>1</sup> См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 3-5.

<sup>2</sup> См.: Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: «Юрист», 1994. С. 32-34.

<sup>3</sup> См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 460, 470.

<sup>4</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 91.

местные жители непосредственно или через избранных ими представителей имеют право и широкие возможности самостоятельно решать собственные и другие стоящие перед ними вопросы с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории»<sup>1</sup>.

А.В. Малько, С.В. Корсакова под местным самоуправлением предлагают понимать «относительно самостоятельный уровень публичной власти в государстве, обеспечивающий решение местным сообществом вопросов своего непосредственного жизнеобеспечения на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самоконтроля»<sup>2</sup>.

Н.С. Бондарь отмечает, что сущность местного самоуправления обуславливает его трехаспектное конституционное значение. Во-первых, оно является важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации и в этом качестве – одной из основ конституционного строя; во-вторых, это форма (сегмент) народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы; в-третьих, местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности. Этим, по его мнению, обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении<sup>3</sup>.

Справедливости ради, отметим, что определенный рубеж в определении места местного самоуправления в системе народовластия ознаменовало принятие Конституции РФ 1993 г., многие положения которой были конкретизированы законодателями в Федеральном законе от 28 августа 1995 г.

---

<sup>1</sup> Прудников А.С., Еремян В.В., Лимонов А.М. Муниципальное право России: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Книжный мир», 2005. С. 25.

<sup>2</sup> Малько А.В. Муниципальное право России: учебник / А.В. Малько, С.В. Корсакова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 145.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее Федеральный закон №154–ФЗ), а затем, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее Федеральный закон №131–ФЗ).

Так, в соответствии с Федеральным законом №154 – ФЗ:

«1. 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.

2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» (ст.2).

В Федеральном законе №131–ФЗ данное конституционное положение находит свое отражение в ст.1, однако, по сравнению с вышеназванным федеральным законом, о местном самоуправлении как основе конституционного строя говорится в пункте первом, а как форме народовластия – в пункте втором данной статьи. По нашему мнению, вторая редакция наиболее удачна, так как провозглашение конституционных принципов в ней ставится на первое место. Хотя, и в первом и втором случаях (независимо от перестановки местами данных пунктов) положение местного самоуправления не умаляется.

Так, согласно Федеральному закону №131–ФЗ:

«1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. 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

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

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» (ст.1).

Как показала практика, в период разработки Федерального закона №154–ФЗ, а затем новой редакции Федерального закона №131–ФЗ и после их принятия, дискуссии по поводу понимания местного самоуправления продолжаются.

Как нами было отмечено ранее, местное самоуправление в России имеет давнюю историю, период его развития довольно продолжителен. В тоже время, анализ научной и учебной муниципальной литературы показал, что ученые все еще не пришли к единому мнению насчет того, когда же все-таки появилось местное самоуправление на Руси.

Так, В.И. Васильев<sup>1</sup>, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев<sup>2</sup> считают, что местное самоуправление зародилось в России в период становления государственности на Руси. Аналогичной точки зрения придерживается Э.А. Нехвядович, утверждая, что «форма организации общества, существовавшая у древних славян (так же как и у других народов на догосударственном этапе развития), все же не является местным самоуправлением в современном его понимании»<sup>3</sup>.

Н.В. Постовой, несмотря на свое утверждение о том, что данный институт существовал еще в догосударственный период общественного развития России, ведя отсчет от общинного местного самоуправления и включая в его понятие все возможные формы самоорганизации населения: общественное, производственное, сословное и корпоративное самоуправление<sup>4</sup>, не считает органами местного самоуправления земства ни по

---

<sup>1</sup> См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособ. М., 1999. С. 68

<sup>2</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М.: Юристъ, 1997. С. 60.

<sup>3</sup> Нехвядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия: дис. ...канд. юрид. наук / Э.А. Нехвядович; – СПб., 2000. – С. 12.

<sup>4</sup> См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М.: Юристъ, 1995. С. 97.

составу (так как они представляли не все население, а лишь отдельные классы, да и то неравномерно), ни по кругу действий (так как, по сути, они являлись административными органами центрального управления)<sup>1</sup>.

подавляющее большинство ученых, и целесообразно с этим согласиться, считают, что практика местного самоуправления зародилась в глубокой древности, а община в то время представляла собой орган местного крестьянского самоуправления как основную ячейку общественного устройства Руси<sup>2</sup>.

По мнению Б. Чичерина, высказанному еще в 1866 г., «общину можно назвать первым институтом местного самоуправления у славян. Во-первых, она решала все местные проблемы, во-вторых, имела ярко выраженную демократичность, в-третьих, правовое основание»<sup>3</sup>.

По мнению С.М. Рыскильдиной, исторические корни местного самоуправления «прослеживаются еще в догосударственном периоде общественного развития. Тогда местная власть представляла собой естественную форму самоорганизации населения с целью непосредственного управления общественными и производственными процессами. В нашем государстве местное самоуправление начинает приобретать формы и черты самостоятельного института со времен Крещения Руси»<sup>4</sup>.

Следовательно, самоуправление было свойственно человеческому обществу на самых ранних стадиях его развития. Тем самым, до возникновения раннего государства не что иное, как институты самоуправления, нашедшие свое выражение в самых разных социальных формах и проявлениях,

---

<sup>1</sup> См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. С. 62-63.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Свирин Ю.А. Исторические этапы развития местного самоуправления в России / Ю.А. Свирин // Право и жизнь. – 2004. – № 5; История государственного управления в России. Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Н. Марковой. М., 1997. С. 25.

<sup>3</sup> Цит. по: Симонова О.В. Местное самоуправление в России в 90–е гг. XX – начале XXI вв.: исторический опыт, теория и практика: дис. ... канд. ист. наук / О.В. Симонова; Краснодар, 2005. – С. 50.

<sup>4</sup> Рыскильдина С.М. Местное самоуправление в условиях Российской государственности: теоретический и практический аспекты: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / С.М. Рыскильдина; Волгоград, 2001. – С. 8.

оставались главными элементами системы управления обществом. Обоснованием подобного утверждения служит как теоретическая аргументация ряда исследователей, заключающаяся в том, что «самоуправление как непосредственное управление общества (общности) самим обществом (общностью) присуще больше всего именно первобытным общностям уже в силу «естественности» такого управления, вытекающего из характера первобытной собственности, компактности и небольшой численности общины, так и сохраненные пережиточные архаичные формы местного самоуправления в различных районах мира»<sup>1</sup>.

По справедливому замечанию К. Маркса, родовые и сельские общины «являлись в действительности исходным пунктом всей истории»<sup>2</sup>.

Анализ родоплеменной организации многих европейских народов позволяет сделать вывод о том, что местная (общинная) власть является первой формой управления как в рамках определенной локальной общности, так и в человеческом обществе в целом<sup>3</sup>.

В противовес вышеизложенному приведем мнение А.И. Ковлера, утверждающего, что, несмотря на то, что первым этапом развития местного самоуправления выступает простейшая саморегуляция жизни человеческих общностей, переходящих от стадности к родо-общинной организации, это еще «не самоуправление в его полноценном качестве, но его начало»<sup>4</sup>.

Безусловно, право на существование имеют все

---

<sup>1</sup>Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы / Л.Т. Чихладзе // Право и политика. – 2005. – № 9. – С. 55.

<sup>2</sup>Маркс К. Соч. 2-е изд. Т. 20. М., 1946. С. 266.

<sup>3</sup>Подробнее по вопросу генезиса местного управления и местного самоуправления в различных странах см.: Еремян В.В. Очерки муниципальной историографии. Древняя Русь. (От общины–рода к общине–государству): Монография. М.: Академия права и управления, 2005; Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проект, 2003; Чихладзе Л.Т. Пережиточные формы общинного самоуправления в Грузии в XIX веке / Л.Т. Чихладзе // Право и политика. – 2002. – № 7.

<sup>4</sup>Ковлер А.И. Генезис и становление самоуправления / А.И. Ковлер // Институты самоуправления: историко–правовое исследование. – М., 1995. – С. 9.

вышеперечисленные точки зрения по вопросу, касающемуся момента зарождения местной власти на началах самоуправления. Однако, мы, поддерживая мнение ряда ученых, полагаем, что зачатки института «местного самоуправления» имели место быть еще в догосударственный период общественного развития России.

## **1.2. Основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления): понятие, классификация, сущность**

Исследовав в предыдущем параграфе такой правовой институт, как местное самоуправление мы столкнулись с многообразием ответов на вопрос: «Что оно собой представляет и в чем его сущность?» Это говорит о том, «что в современной науке муниципального права, основные идеи которой получили свое обоснование и развитие на протяжении двух столетий, сформировалось несколько научных концепций местного самоуправления, по-разному трактующих существо этого института, особенности его взаимоотношений с государством»<sup>1</sup>.

Действительно, проблематика местного самоуправления буквально соткана из противоречий. Изучив огромное количество научной и учебной муниципально-правовой литературы, выяснилось, что отношения между местной и государственной властью трактуются по-разному. Распространены попытки их противопоставления, и напротив, идеализации первого в противовес второму. Поэтому, чтобы разобраться в бесконечном многообразии суждений по поводу сущности местного самоуправления, считаем необходимым обратиться к его истокам, т.е. к муниципально-правовым теориям.

Отметим, что при изучении и исследовании работ как европейских, так и отечественных ученых, посвященных истории развития местного самоуправления, выяснилось, что среди них нет единства мнений в отношении количества

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Указ. соч. С. 64.



теорий, объясняющих сущность данного правового явления. Это обусловлено тем, что применимость любой теории в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, а также от общей направленности политической системы. Отсюда следует, что различие теорий всегда имеет не умозрительное, а действительное, управленческое основание. Так, проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей историей становления местного самоуправления в России и за рубежом.

Чтобы показать, насколько неоднозначен подход в отношении количества теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, приведем несколько точек зрения ученых по данному вопросу. Так, Л. Велихов называет три теории: свободной общины; общественную (хозяйственную) и государственную<sup>1</sup>. Н.И. Лазаревский считал, что существует четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы, как юридического лица; политическая теория. Г.С. Михайлов выделял: хозяйственную, общественную, государственную и политическую теории самоуправления<sup>2</sup>. Н.С. Бондарь называет: теорию свободной общины; общественную (хозяйственную) теорию; государственную теорию; идею муниципального социализма; теорию дуализма муниципального управления<sup>3</sup>. В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина перечисляют следующие основные муниципально-правовые теории: теорию свободной общины;

---

<sup>1</sup> См.: Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 236.

<sup>2</sup> См.: Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 10.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Указ. соч. С. 64-78.

общественную(общественно-хозяйственную);государственную; теорию дуализма муниципального управления (государственно-общественная теория); теорию социального обслуживания<sup>1</sup>. По мнению ряда авторов<sup>2</sup> общепризнанными являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма. Наконец, В.И. Фадеев, исследуя вопрос об основных теориях местного самоуправления выделяет: теорию свободной общины (теорию естественных прав общин); общественную (общественно-хозяйственную) теорию местного самоуправления; государственную теорию самоуправления; теорию дуализма муниципального управления; теорию социального обслуживания; социал-реформистские концепции<sup>3</sup>.

Безусловно, перечень названных выше теорий местного самоуправления не является исчерпывающим, но, называя некоторые из них, мы хотели показать, насколько сложен предмет исследования и насколько неоднозначен подход к определению его происхождения и сущности.

Отметим, что все вышеперечисленные и иные (о которых будет сказано далее) муниципально-правовые теории являются актуальными и сегодня. Это обусловлено тем, что для определения сущности современной организации местного самоуправления в России особый интерес представляет возможность сопоставления существующей в настоящее время модели с уже известными, апробированными на практике, получившими развитие либо отвергнутыми в ходе реформ моделями местного управления и самоуправления.

Как было отмечено ранее, в центре дискуссии о природе и сущности местного самоуправления находились и находятся, по сей день, проблемы взаимоотношения местных и

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2010. С. 18-21.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. (отв. ред. С.А. Авакьян). Проспект, 2009. С. 24.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Фадеев В.И. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. Москва: Проспект, 2013. С. 32-35.

центральных органов власти. В связи с этим, считаем необходимым обратиться к рассмотрению и анализу основных муниципально-правовых теорий, которые, несмотря на различные названия и формулировки в своей основе посвящены отношениям между местной и государственной властью, и как следствие, поддержанию устойчивых отношений между государством и гражданским обществом. Однако, несмотря на значимость муниципально-правовых теорий для поиска оптимальной модели местного самоуправления и широкого использования этого термина, в научной и учебной литературе отсутствует определение «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)». В связи с этим, далее нами будет предпринята попытка сформулировать дефиницию «муниципально-правовой теории (теории местного самоуправления)».

Итак, на наш взгляд, категорию «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)» представляется возможным рассматривать в двух смыслах: широком и узком.

Так, **в широком смысле, под муниципально-правовой теорией (теорией местного самоуправления)** предлагаем понимать основанную на логико-теоретическом мышлении систему руководящих идей и обобщенных знаний об основных закономерностях местного самоуправления, его сущности, назначении, существенных условиях и причинах его эволюции, сложившуюся на основе обобщения исторического опыта развития одного или нескольких государств; соответствующую закономерностям объективной реальности в тот или иной период времени; имеющую факты подтверждения ее существования, либо доказательство ее закрепления на законодательном уровне.

**В узком смысле, муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)** представляет собой совокупность научно-теоретических взглядов, идей и представлений о сущности правового регулирования организации местного самоуправления.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым определить наиболее принципиальные критерии (параметры) муниципально-правовых теорий, дающих основания для их сопоставления и оценки на различных этапах становления и

развития местного самоуправления в России. В качестве таковых, считаем возможным выделить следующие: 1) предпосылки и способы формирования местного самоуправления на том или ином историческом этапе его развития; 2) влияние центральных органов власти на становление и развитие органов власти на местах, а также на их реорганизацию или ликвидацию; 3) характер отношений между местной и центральной властью; 4) предметы ведения и полномочия местного самоуправления.

На основе данных критериев далее нами будет предпринята попытка рассмотреть основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления), среди которых: 1) теория свободной общины; 2) общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления; 3) органическая теория; 4) государственная теория самоуправления; 5) теория дуализма муниципального управления (дуалистическая теория местного самоуправления); 6) теория социального обслуживания; 7) социал-реформистские муниципальные концепции (теория муниципального социализма).

### **1. Теория свободной общины.**

В качестве идейного начала местного самоуправления выступает теория свободной общины, которая является первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления. В связи с этим считаем необходимым рассмотреть некоторые ее важные положения.

Обычно, возникновение теории свободной общины связывают с серединой XIX в. Однако не стоит забывать, что мысль об организации власти в общинах начала развиваться еще в средневековой Европе, когда отдельные городские общины (в которых набирал силу торгово-промышленный капитал) стремились освободиться от влияния землевладельцев. В связи с этим возникла идея о приоритете общины перед государством, так как община сформировалась раньше. Отсюда следует, что историческими предпосылками возникновения данной теории явилась необходимость ограничения вмешательства государства в дела общин. Впоследствии эти идеи были сформулированы в учениях Аренса, Гербера, Токвиля, Турэ и других ученых.

В догосударственный период община являлась независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Поэтому создатели теории свободной общины доказывали, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, данный от природы, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникла раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления.

Как видно, согласно данной теории «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»<sup>1</sup>.

В связи с этим, теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала (принципы) организации местного самоуправления: а) избираемость органов местного самоуправления членами общины; б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, поручаемые ей государством; в) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных; г) органы местного самоуправления – органы общин, а не государства; д) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общин, они лишь следят за тем, чтобы община не выходила за рамки собственной компетенции.

Вышеназванные принципы оказали определенное влияние на развитие законодательства 30-40-х гг. XIX в. Так, Конституция Бельгии 1831г. содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Примечательно, что, под общинным самоуправлением понималась муниципальная власть, которая признавалась особой ветвью власти наряду с исполнительной, законодательной и судебной. Отметим, что закрепление данной статьи в Конституции было явлением не случайным. Так, в 1830 г. Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис о том, что «община

---

<sup>1</sup> Велихов Л.А. Указ. соч. С. 235.

старше государства; закон ее находит, а не создает»<sup>1</sup>. Как видно, указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением, она нашла свое и практическое применение на законодательном уровне.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что идеи организации общинного управления были выражены ранее французским политическим деятелем Турэ, который в 1790 г. обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Так, Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении: 1) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению; 2) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

Эти проблемы впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам был А. Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор. Он посетил Англию и США, изучил жизнь этих двух народов, у которых, как он отмечал, общественная свобода достигла наивысшего развития. Выводы А. Токвиля были не случайны. Он прислушивался к мнению различных политических партий, в США встречал много людей, которые были враждебно настроены на демократические институты своей страны, а в Англии людей, осуждающих аристократическое построение английского общества, но не встретил ни одного, кто бы не признавал общественные свободы «высшим условием благоденствия своего Отечества...», что «самоуправление есть основа гражданственности и благосостояния Великобритании и США»<sup>2</sup>.

Стоит согласиться с высказыванием А. Токвиля о том, что «общинные институты играют для установления независимости

---

<sup>1</sup> См.: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. С. 4 – 5.

<sup>2</sup> См.: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. М.: Издательство «Ось-89», 1998. С. 4.

ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что положения теории свободной общины получили свое отражение также в разработанной франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 г., содержащей статьи об особых основных правах общин. В частности, франкфуртская имперская Конституция признавала за общиной неотъемлемое право «на самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию»<sup>2</sup>. Однако, как свидетельствует история, данная Конституция так и не вступила в силу. В то же время, она представляет особый интерес, как исторический документ.

Во второй половине XIX в. появляются возражения о несостоятельности теории свободной общины.

По мнению С.С. Митрохина идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для данной теории, достаточно уязвима, ибо трудно обосновывать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.) установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме как небольших сельских и городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей<sup>3</sup>.

Однако современные авторы констатируют<sup>4</sup>, что теория свободной общины представляет интерес в наши дни, т.к. в ней можно видеть отправные начала современного принципа неотчуждаемости права общины на местное самоуправление.

---

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

<sup>2</sup> Цит. по: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. – 1998. – С. 47-55.

<sup>4</sup> См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 24.

Понятие естественной общины позволяет сегодня при решении проблем территориальных основ местного самоуправления дифференцировать самоуправляющиеся территориальные образования на сельские и городские общины и «иные территории», их создание служит целям рационализации осуществления публичной власти, деконцентрации государственного управления. В то же время развитие государства, даже при уважении принципа свободных общин, не может сохранить «в идеале» статус общин как свободных, т.е. автономных от государства образований. Признавая необходимость государства и его верховенства, следует констатировать, что абсолютная самостоятельность и независимость общин исчезает.

Охарактеризовав основные положения теории свободной общины, мы пришли к выводу о том что, несмотря на ее некоторые недостатки, именно она является родоначальником принципа использования местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления. Однако следует признать, что органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности должны не только выражать интересы и потребности жителей, учитывать традиции и обычаи, сложившиеся на протяжении тысячелетий, а также способствовать проявлению инициативы и самодеятельности всех групп населения.

## **2. Общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления.**

Истоки общественной теории кроются не только в славянофильских идеях об особом курсе развития русского государства, но и в представлениях о «естественных» правах общины, которые активно пропагандировались западноевропейскими (особенно немецкими учеными). Ее сторонниками из наших соотечественников являются: А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др., а среди зарубежных ученых: О. Ресслер, Р. Моль и др.

Необходимо отметить, что так же, как и теория свободной общины, общественная теория исходила из противопоставления государства и общины. Однако при определении критериев такого рода противопоставления, акцент уже делался не на естественный и неотчуждаемый характер общины, а на



противопоставление общественных (местных) интересов политическим (общенациональным), а также на признание двух категорий дел: собственно государственных и дел, преимущественно общественных. При этом вторые – должны решаться органами, создаваемыми местным сообществом, а не государством, т.к. категория данных дел, по сути, носит хозяйственный характер, а не политический.

Таким образом, привержецы данной теории, обосновывая сущность местного самоуправления, на первый план выдвигали негосударственную природу деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, одним из основных признаков такого рода деятельности является управление не государственными делами, а собственными делами общины, в том числе заведование делами местного хозяйства.

«Общественная теория, - писал дореволюционный государствовед Н.М. Коркунов, - видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое, ведало только свои собственные интересы»<sup>1</sup>.

Л. Велихов видел особенность названной теории в том, что круг общинных дел отличается от государственных; община является субъектом принадлежащих ей специальных прав, поэтому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; должностные лица самоуправления относятся к общинным, а не к государственным агентам и представляют не государство, а общество. Местное самоуправление рассматривалось, прежде всего, как важный «идеологический элемент», как «выражение свободы в обществе, т.е. свободы местных сообществ развиваться в соответствии со своими собственными приоритетами»<sup>2</sup>.

Один из видных представителей общественной теории А.И. Васильчиков определял самоуправление как особый

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т II. С. 489.

<sup>2</sup> См.: Велихов Л. Указ. соч. С. 236.

порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями»<sup>1</sup>.

Как видно, именно в противопоставлении общественных и государственных интересов сторонники данной теории видели основание для полной самостоятельности органов самоуправления.

В то же время непредвзятый анализ общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления позволяет выявить множество пробелов.

Во-первых, ее существенным недостатком является то, что нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные. Как свидетельствует история, органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие как частноправовой, так и публично-правовой характер. Так, например, вопросы образования, здравоохранения, культуры, местных налогов и сборов и др. представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства в целом. Примечательно, что данный недостаток общественной (общественно-хозяйственной) муниципально-правовой теории еще в 1903 г. констатировал Н.И. Лазаревский. Несостоятельность названной теории он видел не столько в том, что ее сторонникам не удалось составить перечень негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел и вовсе быть не может<sup>2</sup>.

Во-вторых, как отмечали критики этой теории, она смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями. Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения, в то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам устанавливаются законом и связаны с местом проживания человека. Вряд ли стоит не

---

<sup>1</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. 1871. Т. III. С. 1.

<sup>2</sup> См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903. С. 12.

согласиться с мнением Н.М. Коркунова, который обосновывая несостоятельность общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления, отметил: «...если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины»<sup>1</sup>.

Наконец, в-третьих, согласно данной теории, территория государства должна состоять из территорий независимых самоуправляющихся общин (чего на самом деле не происходило). Однако, как свидетельствует история, противопоставление общин государству не способствовало его укреплению. Н.М. Коркунов в связи с этим справедливо отмечает: «Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны... Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общин, нашли себе повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общин. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общин, а обязательно организует их во всех частях государства».

Делая вывод, Н.М. Коркунов пишет: «При ближайшем анализе не трудно убедиться, что общественная теория не дает понятию самоуправления прочного научного обоснования, а напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа»<sup>2</sup>.

Постепенно идеи общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления были сведены на нет. Это было обусловлено тем, что местное самоуправление стали рассматривать как распределение обязанностей по управлению государственными делами между центральными и местными властями. По этому поводу П.П. Гронский в начале

---

<sup>1</sup> См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 480.

<sup>2</sup> См.: Он же. С. 483-486.

XX в. отметил: «Общественная теория самоуправления теперь уже окончательно сдана в архив научных заблуждений. Теперь твердо установлено и стало уже почти трюизмом, что органы местного самоуправления в то же время и органы общественной администрации, и что они ведают дела, порученные им государством, которое руководство частью дел передает органам местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Рассуждая о существенных недостатках данной теории, современные авторы констатируют следующее. Во-первых, как форма публичной власти местное самоуправление существенно отличается от общественных объединений; не может оно и уподобиться хозяйственным организациям. Во-вторых, на повестке дня многие годы оставалась и сохраняется в наши дни проблема распределения обязанностей по управлению публичными делами между центральными и местными властями, когда и государственные дела решаются на уровне местного самоуправления, и локальные интересы становятся частью общегосударственной политики. Поэтому некая замкнутость местного самоуправления на делах якобы сугубо местных невозможна<sup>2</sup>.

Подводя итог вышеизложенному, считаем необходимым отметить, что, несмотря на свою несостоятельность и бесперспективность на практике, общественная (общественно-хозяйственная) муниципально-правовая теория все же представляет особый научный интерес при определении сущности современной организации местного самоуправления в России.

### **3. Органическая теория местного самоуправления.**

Необходимость рассмотрения органической теории местного самоуправления объясняется тем, что в научной и учебной юридической литературе названная теория определяется как направление, переходное к государственной теории. Данную концепцию поддерживает школа социологии, которую представлял Герберт Спенсер, а в последующем Лилиенфильд и Вормс.

Как отмечает основоположник органической теории

---

<sup>1</sup> Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление. М., 1917. С. 5.

<sup>2</sup> Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 25.

местного самоуправления, П. Стучка, «эта теория приравнивает все государство к живому организму. Государство – это сложная личность. Низшая организация – это община, низший социальный организм, она обладает целым рядом публично-правовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму»<sup>1</sup>.

#### **4. Государственная теория самоуправления.**

Основные положения государственной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учёными XIX в. Лоренцом фон Штейном и Рудольфом фон Гнейстом, а в России ее поддерживали такие видные юристы как: В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, И.И. Евтихийев, Н.М. Коркунов, Н. Лазаревский и др.

Так, основоположники названной теории Р. Гнейст и Л. Штейн «видели в самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления»<sup>2</sup>.

Согласно этой теории местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на местах; является частью общей государственной системы<sup>3</sup>. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, следовательно, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели

---

<sup>1</sup> Цит. по: Курдюк П.М. и др. Муниципальное право. Учебное пособие / П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. Краснодар. 2000. С. 18.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 357.

<sup>3</sup>См.: Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. Новосибирск-Москва, 1997. С. 80-81; Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1996. С. 13.

государственные. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, призвана обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне<sup>1</sup>. Таким образом, с точки зрения государственной теории, власть, по сути, осуществляется населением и избранными населением людьми, но эта власть является государственной.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что в рамках исследуемой теории самоуправления нашли свое отражение два основных направления. Речь идет о политическом направлении, которое было разработано Р. Гнейстом и юридическом направлении, которое обосновывал Л. Штейн. Мнения данных ученых разошлись при определении сущности и отличительных признаков местного самоуправления.

Сторонники политической теории видели основания для самостоятельности органов местного самоуправления в особенностях их формирования и возможности замещения отдельных местных должностей достойными представителями местного населения. При этом акцент делался на экономическое положение должностных лиц. Таким образом, самостоятельность и эффективность деятельности органов самоуправления приверженцы политического направления связывали, прежде всего, с системой почетных и безвозмездных должностей.

Так, Р. Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальности и самостоятельности местного самоуправления. Зависимость любого чиновника обусловлена тем, что служба для него является, прежде всего, источником средств существования. Поэтому чиновник относится к исполнению возложенных на него функций управления не как к осуществлению своих интересов, а как к профессии, благодаря которой он получает определенные материальные блага. В связи с этим, часто он действует не так, как того требуют его убеждения и интересы, а так, как от него требует начальство. Как следствие, при этих условиях деятельность чиновника приобретает характер пассивного исполнения чужих указаний.

---

<sup>1</sup>См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 51-52.

Потому, по мнению Р. Гнейста, необходимо, чтобы деятельность должностного лица, направленная на решение задач управления, осуществлялась безвозмездно, как почетная обязанность, а не как профессия, обеспечивающая его средствами для существования.

Лицо, выполняющее функции управления без вознаграждения, остается экономически независимым от правительственных чиновников, и поэтому становится самостоятельным в своей деятельности. Это, конечно, может позволить себе только лицо обеспеченное, а так как должностные лица органов самоуправления выполняют задачи государственного управления, то и замещение этих должностей должно совершаться центральным правительством<sup>1</sup>.

Однако подобные взгляды ученого на природу местного самоуправления были подвергнуты критике. Так, по мнению Н.М. Коркунова не стоит придавать слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органа самоуправления, т.к. занимая определенную государственную должность, он имеет не только материальные выгоды в форме вознаграждения, но получает и дополнительные, существенные личные выгоды.

Кроме того, Н.М. Коркунов подверг критике вывод Р. Гнейста о том, что общим основанием самостоятельности органов самоуправления является особый порядок замещения отдельных должностей. Так, по мнению Н.М. Коркунова, если назначение на должность зависит от правительства, то стремление удержать за собой эту должность неизбежно приведет к полной зависимости от него (от правительства). Более того, последствие такого порядка замещения должностей в органах самоуправления привело бы к тому, что вся власть в этих органах сосредоточилась бы в руках только состоятельных людей, и в силу этого осуществление в данной местности задач государственного управления будет определяться интересами одного класса<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 51-52; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. С. 43; Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке / В.Ф. Матвеев // Вестн. права. – 1905. – №1. – С. 172; Ясюнас В.А. Указ. соч. С. 9-10.

<sup>2</sup> См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 358-359.

Как было отмечено ранее, вторым основным направлением в рамках общей государственной теории самоуправления было юридическое направление (Л. Штейн).

Так, Штейн и его преемники, представляя данное направление, видели основания самостоятельности органов местного самоуправления, в том, что они являются органами местного сообщества (а не непосредственными органами государства), на которые государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

По мнению Л. Штейна, специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, которые вступают с государством в юридические отношения. Данное обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что государственная концепция местного самоуправления нашла значительное количество последователей в России.

Так, по мнению В.П. Безобразова «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого»<sup>2</sup>. Отсюда следует, что В.П. Безобразов выступал против противопоставления государства и местного самоуправления. Поскольку местные органы наделяются своими полномочиями государством, то, следовательно, данные полномочия имеют своим источником государственную власть, поэтому противопоставление бессмысленно.

Государственная теория самоуправления также получила свое развитие в работе «О народном представительстве» такого

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 52-53.

<sup>2</sup>Подробнее об этом см.: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882. С. 1-8 .



видного русского юриста, как Б.Н. Чичерин. Так, еще в 1866 г. он утверждал, что местное самоуправление должно согласовываться с центральным, поскольку государство требует единства действий, прежде всего, в ходе внутренних дел. Отдельные местности, с одной стороны, имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. С другой стороны, местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений.

Наиболее благоприятной почвой для самоуправления Б.Н. Чичерин считал федеративную республику, поскольку именно при таком государственном устройстве местное самоуправление наилучшим образом согласуется с верховным началом государственной жизни<sup>1</sup>.

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

Подводя итог вышеизложенному, считаем необходимым отметить, что «на приоритетное распространение государственной теории местного самоуправления повлияло то обстоятельство, что она объединила в одно целое понятие

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 455.

<sup>2</sup> См.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 500-501.

местного самоуправления, вне зависимости от того, было ли местное самоуправление историческим предшественником государства или получало развитие в уже оформившемся государстве»<sup>1</sup>.

### **5. Теория дуализма муниципального управления (дуалистическая теория местного самоуправления).**

Представители теории дуализма муниципального управления пытались найти компромисс между сторонниками общественной и государственной муниципально-правовыми теориями. По их мнению, правильнее говорить о двойственной природе местного самоуправления – государственной и общественной. Согласно названной теории органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что двойственная природа местного самоуправления (общественно-государственная), которая служит основой теории муниципального дуализма, получила развитие в последнее десятилетие XX в. В значительной степени, она связана с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют какой-либо один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в целях сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций<sup>3</sup>.

Действительно, применительно к современной организации местного самоуправления в Российской

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Указ. соч. С. 75; Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М., 1996. С. 8; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54.

<sup>3</sup> Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26.

Федерации не следует делать акцент только на какой-либо одной из теорий, поскольку «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»<sup>1</sup>.

Теория дуализма разработана еще недостаточно, однако ее содержание характеризуют следующие признаки: 1) наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания; 2) невозможность во многих случаях деления собственно местных и общегосударственных дел; 3) реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера; 4) сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал; 5) выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством; 6) наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

По мнению ряда современных ученых «теорию дуализма местного самоуправления следует рассматривать не как самостоятельную, а как развитие, прежде всего, государственной теории. Ведь именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей. В связи с этим иные сохраняющиеся признаки местного самоуправления не носят определяющего характера, а сама реализация местного самоуправления в большей мере обеспечивается его государственной природой, в свою очередь подчеркивая ее»<sup>2</sup>.

**6. В теории социального обслуживания** делается упор на осуществлении муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения. Основной целью муниципальной деятельности

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Шахназаров Г.Х. Самоуправление: от теории к практике. М., 1998. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26.

признается благосостояние жителей коммуны<sup>1</sup>.

## **7. Социал-реформистские муниципальные концепции (теория муниципального социализма).**

Наряду с рассмотренными выше муниципально-правовыми теориями большое распространение в научной юридической литературе получили социал-реформистские муниципальные концепции, которые зародились в конце XIX в. в Англии.

Сторонники социал-реформистских взглядов считали возможным эволюционный переход к социализму путем развития самоуправления в обществе, исходя из того, что социализм – это самоуправление народа. Местное самоуправление, по их мнению, создает юридические формы для безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое<sup>2</sup>.

Социал-реформистские взгляды на природу местного самоуправления были распространены в свое время, как в России, так и других странах «мировой системы социализма».

Как справедливо отмечает ряд современных ученых «рассматривая теоретические основы местного самоуправления, нельзя обойти вниманием некоторые идеи, политические программные установки, связывающие преобразования общества с развитием местного самоуправления». В связи с этим они выделяют теорию так называемого муниципального социализма.

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

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54; Фадеев В.И. Указ. соч. 2013. С. 35.

<sup>2</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 54; Фадеев В.И. Указ. соч. 2013. С. 35; Ясюнас В.А. Указ. соч. С. 19.

другой стороны, идеи муниципального социализма связаны с общедемократическими тенденциями, не потерявшими актуальности и в наши дни, не имеющими ярко выраженной классовой (в целом социальной) окраски. Речь идет, во-первых, о существенной демократизации местного самоуправления посредством широкого представительства в муниципальных органах всех слоев населения; во-вторых, об обеспечении более широкой автономии муниципальных образований<sup>1</sup>.

В русской литературе муниципальный социализм характеризовался как построение всей общинной жизни по принципу более полной демократизации местной жизни<sup>2</sup>.

В то же время, позиция сторонников муниципального социализма была неприемлива для большевистской партии, перед которой стояла одна единственная цель – завоевать государственную власть. Потому, между приверженцами теории муниципального социализма и большевистским крылом возникли серьезные разногласия по вопросам организации местного самоуправления.

Проанализировав положения различных муниципально-правовых теорий, мы пришли к выводу о том, что каждая из них актуальна в наши дни, и имеет самостоятельное значение. Но в то же время все теории тесно взаимосвязаны между собой, потому глубокое исследование одной из них позволяет более детально проанализировать последующие, выявляя при этом их достоинства и недостатки, а также открывает новые перспективы решения проблем, связанных с современной организацией местного самоуправления. По нашему мнению, природа местного самоуправления не терпит неопределенности и отсутствия однообразия в понимании его сущности. Однако данное обстоятельство имело место как в прошлом, так имеет место и в настоящем. Полагаем, что в будущем будут возникать новые муниципально-правовые теории, которые «снимут» нелепое противопоставление местного самоуправления и государственной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 26-27.

<sup>2</sup> См.: Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. СПб. 1907. С. 35.

### 1.3. Периодизация этапов развития местного самоуправления

Для получения общей картины развития самоуправленческих институтов в рамках муниципальной истории многими учеными предпринимаются детальные характеристики каждого из этапов развития указанного общественного феномена путем изучения различных исторически значимых факторов и событий<sup>1</sup>. Тем самым, происходит не просто экскурс в историю, а серьезный анализ состояния проблем местного самоуправления и местного управления на различных этапах формирования государства.

По мнению Н.С. Тимофеева «историческое знание позволяет проследить эволюцию изменения природы местного самоуправления, развитие соответствующих теорий... Однако историческая память не должна создавать иллюзий и отвлекать от понимания местного самоуправления в современном смысле слова...»<sup>2</sup>.

С каждым конкретным историческим периодом связаны определенные концептуально-теоретические подходы в формировании адекватного представления об основных принципах местного самоуправления и местного управления, представление о целях тех или иных законодательных новаций и методах их практической реализации<sup>3</sup>.

Таким образом, далее, на наш взгляд, представляется целесообразным рассмотреть вопрос, касающийся периодизации развития местного самоуправления в России. Отметим, что в научной литературе предлагается множество

---

<sup>1</sup> Так, еще в 1888 г. П.Л. Корф отметил следующее: «местное управление, в силу того, что оно местное, соприкасается непосредственно с постоянными будничными интересами населения, а потому и неудивительно, что оно всех интересует». (См.: Корф П.Л. Ближайшие нужды местного самоуправления. СПб., 1888. С. 1).

<sup>2</sup> Тимофеев Н.С. Исторический аспект в преподавании курса муниципального права России / Н.С. Тимофеев // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 1999. С. 129.

<sup>3</sup> Еремян В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Еремян; М., 2001. – С. 8.

подобных периодизаций, но к ним необходимо относиться с определенной степенью условности в зависимости от того, когда они были предложены и кем: историком или правоведом.

Так, М.Ф. Владимирский-Буданов, детально изучавший местное управление в XVI–XVII вв., в истории местного управления указанного периода выделял три эпохи: время действия системы кормлений до середины 16 в.; с середины 16 – до начала 17 вв. – период самоуправления; и далее приказно-воеводское управление в соединении с самоуправлением<sup>1</sup>.

Сотрудник Министерства внутренних дел П. Муллов правительственные меры по устройству городского общественного управления (с учетом того, что сделанное им обозрение указанных мер опубликовано в 1864 г.) подразделял на четыре периода: 1) общественное устройство в древней Руси до Петра Великого; 2) учреждения Петра I относительно городского устройства и постановления, изданные по этому предмету при его преемниках до Екатерины II; 3) законодательство Императрицы Екатерины II о городском общественном устройстве; 4) правительственные меры по предмету общественного устройства по смерти Екатерины II и до позднейшего времени<sup>2</sup>.

«Немного позже А. Градовский в своей книге «Начала русского государственного права» выделял и анализировал три основных периода развития местного самоуправления и управления в России: а) первый – до Екатерины II – становление отдельных элементов местного самоуправления (попытки введения выборного начала и др.) в условиях централизованного государства через закрепощенный на его службе служилый класс, представители которого посылаются на места для отправления разных должностей и наделяются поместьями, вотчинами на крепостном праве, оформления воеводского правления; б) второй – от Екатерины II до Александра II – разделение приказного элемента и сословий;

---

<sup>1</sup> Цит. по: Максимова Н.А. Местное самоуправление России в 16–17 в.в. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Максимова; Саратов, 1996. – С. 7.

<sup>2</sup> См.: Муллов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, 1864. С. 117.

сословия получают свою корпоративную организацию и права; дворянству отводится привилегированное положение, не обусловленное службой, оно призывается к участию в местном управлении и становится его орудием; в) третий – с отмены крепостного права и усиления сословного начала в смысле отмены сословных привилегий, когда сословность становится основой реформ»<sup>1</sup>.

Н.В. Постовой всю историю местного самоуправления в России делил на два больших периода, первый из которых охватывал время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную, а второй – связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси<sup>2</sup>. Немногим позже его поддержала и С.М. Рыскильдина<sup>3</sup>.

Уже немного позже Н.В. Постовой, в учебнике «Муниципальное право России», подразделяет историю местного самоуправления на: 1) местное самоуправление в Древней Руси; 2) местное самоуправление после принятия христианства; 3) местное самоуправление в 1497–1785 гг.; 4) местное самоуправление в 1785–1917 гг.; 5) местное государственное управление в 1917–1990 гг.; 6) местное самоуправление с 1990 г.<sup>4</sup>

В.А. Сологуб в истории становления и развития местного самоуправления в России видел несколько «ключевых», по его мнению, этапов, а именно: 1) общественную самодеятельность периода Киевской и Московской Руси; 2) первую земскую реформу XVI в.; 3) реформы в области местного самоуправления Петра I и Екатерины II; 3) «Великие реформы» (вторая земская и городская реформы); 4) советский опыт местного самоуправления (1917 – 1993 гг.)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М.: Издат. группа «Юрист», 2003. С. 241.

<sup>2</sup> См.: Постовой Н.В. Указ. соч. 1995. С. 98.

<sup>3</sup> Рыскильдина С.М. Указ. соч. С. 13-14.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учеб. 2-е изд. испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 76.

<sup>5</sup> См.: Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. Ростов-на-Дону: Изд-во СКНЦВШ, 2000. С. 17.



Ю.А. Свириным в статье «Исторические этапы развития местного самоуправления в России» выделяется: общинная система самоуправления, сложившаяся и юридически оформленная до 1864 г.; земская система самоуправления (1864 – 1917 гг.); советская система муниципальной власти (1917 – 90-е гг. XX в.) и новый этап развития местного самоуправления – со дня принятия союзного Закона 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup>.

Иная периодизация развития местного самоуправления в России предлагается Г.А. Иванцовой, а именно: I) 988–1397 гг. – общинное самоуправление на Руси; II) 1397–1699 гг. – местное самоуправление в период образования централизованного государства; III) 1699–1785–1864 гг. – бюрократическое централизованное местное управление; IV) 1864–1917 гг. – формирование сословного самоуправления на местах; V) 1917–1993 гг. – советский этап в местном управлении; VI) с 1993 г. – постсоветский этап в местном самоуправлении<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что ряд ученых не разделяют мнения о догосударственном периоде существования местного самоуправления на Руси, и предлагают историю его развития условно подразделять на четыре периода.

Так, первый период (1864–1889 гг.), по их мнению, начинается с введения в 1864 г. Александром II земских учреждений и реформирования в 1870 г. городского самоуправления и заканчивается 1889 г. – годом введения Александром III института земских начальников. Второй период (1889 (1890) – 1917 гг.) они характеризуют как время ужесточения контроля за учреждениями местного самоуправления со стороны государства (1890 г.) и последующей некоторой либерализации местной жизни (подготовка нормативных актов после революции 1905 г.). Третий период (1917 (1918) – 1989 гг.) – советский. Четвертый период (1989 г. – по настоящее время) характеризуется, с их

---

<sup>1</sup> См.: Свирин Ю.А. Указ. соч. С. 37.

<sup>2</sup>Иванцова Г.А. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.А. Иванцова; Уфа, 2000. – С. 17-18.

точки зрения, попытками реформирования местной власти на принципах децентрализации и местной автономии.

В свою очередь, такие известные ученые как О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев «государственный» период (в связи с его значительной продолжительностью) предлагают подразделять на три этапа, среди которых: 1) зарождение местного самоуправления в России (земское и городское самоуправление в дореволюционной России); 2) организация местной власти в советский период (1917 – 1990 гг.); 3) местное самоуправление в современной пореформенной России (с 1990 г.)<sup>1</sup>.

В результате усиления внимания со стороны современных ученых к муниципальному уровню власти с исторической и теоретико-правовой точек зрения, в последнее время в их трудах нередко можно встретить периодизацию отдельных этапов развития местного самоуправления (в зависимости от целей проводимого исследования). Чаще всего они касаются постсоветского периода его развития.

Например, С.М. Рыскильдина подразделяет его на четыре основных этапа, не определяя при этом конкретных временных рамок. Так, первый этап, по ее мнению, характеризуется качественной перестройкой местной власти, значительными изменениями в связи с осознанием обществом ряда недостатков действующей представительно-управленческой системы, созданием в рамках Советов собственных постоянно действующих органов – президиумов, состоявших исключительно из депутатов, а также избранием в Советах председателей, освобожденных от работы в исполнительно–распорядительных органах. Второй этап реформ, как отмечает данный автор, был вызван всеусиливающейся критикой коллегиальных начал в управлении, что и ускорило во многом принятие Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Исполкомы ушли в небытие. Их правопреемниками стали местные администрации, главы которых начали действовать на принципе единоначалия. В системе местных Советов в то же время шла организация так называемых малых Советов. Они создавались из депутатов своих больших Советов и предполагались как их постоянно

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 1997. С. 60-78.

действующие органы, осуществлявшие между сессиями «больших Советов» их функции в четко очерченных пределах. Третий этап – это полный слом представительной власти и передача ее функций на местах власти исполнительной: соответствующим местным администрациям. Одновременно с упразднением Советов началось формирование новой представительной власти на местах – дум, муниципальных комитетов, собраний представителей и т.д. И, наконец, четвертый этап начинается с принятием в 1993 г. новой Конституции, когда местное самоуправление в Российской Федерации впервые за всю историю российской государственности было признано в качестве одной из основ конституционного строя<sup>1</sup>.

Н.В. Голубихина делит постсоветский период на три подпериода. Так, первый охватывает время с 1991 г. до принятия Конституции РФ 1993 г. и обозначен как первая реформа местного самоуправления, нашедшая отражение в Законе РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»; второй подпериод (вторая реформа) охватывает развитие местного самоуправления с 1994 г. до 2003 г. и третий подпериод (третья реформа) связан с принятием нового закона о местном самоуправлении 2003 г. и его последующим воплощением<sup>2</sup>.

В.В. Монин этот же период развития общественной власти на местах делит уже на два этапа, а именно: 1) с 1990 по 1992 гг. – вызревание современной системы местного самоуправления в рамках архаичной советской системы; 2) с 1993 по 2003 гг. – поступательное развитие местного самоуправления в стране, по своим параметрам соответствующее Европейской Хартии местного самоуправления<sup>3</sup>.

На наш взгляд, наиболее подробной и полной периодизацией истории развития местного самоуправления в

---

<sup>1</sup> См.: Рыскильдина С.М. Указ. соч. С. 14-15.

<sup>2</sup> См.: Голубихина Н.В. Институт местного самоуправления в постсоветской России: историко-правовой анализ тенденций развития (на материалах Краснодарского края): дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Голубихина; Краснодар, 2007. – С. 6-7.

<sup>3</sup> См.: Монин В.В. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 1990–е годы (на примере Нижнего Поволжья): автореф. дис. ... канд. ист. наук: / В.В. Монин; Астрахань, 2004. – С. 13-14.

России и законодательства о нем, включающей ряд этапов, является следующая:

I) 862 г. – середина XVI в. (данный этап, в связи со значительной продолжительностью подразделяют на три подэтапа): а) 862 г. – первая половина XII в. – местное самоуправление в Древней Руси; б) первая половина XII в. – начало XV в. – местное самоуправление времен феодальной раздробленности; в) начало XV в. – середина XVI в. – местное самоуправление в период образования и развития централизованного государства;

II) середина XVI в. – конец XVII в. – местное самоуправление в период сословно-представительной монархии;

III) конец XVII в. – 70–80-е гг. XVIII в. – местное самоуправление в период образования и развития абсолютной монархии;

IV) 70–80-е гг. XVIII в. – 60-е гг. XIX в. – развитие сословного самоуправления;

V) 60-е гг. XIX в. – начало XX в. – местное самоуправление в пореформенной России;

VI) начало XX в. – конец 80-х гг. XX в. – советский этап местного государственного управления;

VII) конец 80-х гг. XX в. – 2003 г. – местное самоуправление в период перестройки и постсоветский период;

VIII) с октября 2003 г. – современный этап развития местного самоуправления в России<sup>1</sup>.

Констатируя вышеизложенное, в качестве основных периодов становления и развития местного самоуправления в России, предлагаем выделять следующие:

1) общинное самоуправление в догосударственный период общественного развития России, а также самоуправление в период образования и развития централизованного государства – до середины XVI в.;

2) местное управление и самоуправление в периоды становления и развития сословно-представительной и абсолютной монархии вплоть до отмены крепостного права –

---

<sup>1</sup> См.: Лаптева М.Н., Курдюк П.М. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и сравнительно-правовой анализ. Краснодар, 2004. С. 14.

середина XVI в. – 60–е гг. XVIII в.;

3) всесословное земское и городское самоуправление в дореволюционной России – 60–е гг. XVIII в. – 1917 г.;

4) советский период развития местного государственного управления – 1917 – 1993 гг.;

5) постсоветский период развития местного самоуправления (декабрь 1993 г. – август 1995 г.);

6) организация местного самоуправления в современной России (август 1995 г. – по настоящее время).

Конечно, названные периоды можно подразделять на более мелкие подпериоды (о чем будет говориться в главе 2 нашего исследования). Дело в том, что принятие любого нормативного правового акта на том или ином этапе развития местного самоуправления всегда сопровождалось либо усовершенствованием организации власти на местах, повышением ее эффективности и результативности, доверия к ней со стороны населения, или, наоборот, на ее подчинение государству и его аппарату, «свертывание» самостоятельности.

Историческая практика свидетельствует, что все реформы управления, как в прошлом, так и в настоящем, безусловно, проводятся с целью «повышения эффективности управления». При этом важно понимать, что эффективность в данном случае означает не только четкую, законодательно закрепленную передачу управленческих импульсов в рамках административной системы на самый близкий к населению уровень власти, но и результат управленческой деятельности – обеспечение населения качественными услугами государства.

#### **1.4. Исторический обзор актов, регулирующих деятельность муниципальных органов**

Как свидетельствует история, изначально, в догосударственный период, общинное местное самоуправление носило не юридический, а фактический характер, основываясь, как правило, на сложившихся юридических обычаях и традициях. На них же основывались и взаимоотношения вече и князя. Организация местного управления удельной Руси упрощалась за счет так называемых «иммунитетов» в

соответствии с выдаваемыми боярам-вотчинникам жалованными грамотами. Все остальные части княжества управлялись по старинной системе «кормления», с той лишь разницей, что заведование «кормленным кругом» принимали на себя княжеские вольные слуги согласно договору с князем. Такая система местного управления и самоуправления просуществовала практически без изменения до момента собрания удельной Руси Москвой.

Перерабатывая государственное устройство, преемники Ивана Калиты постепенно реформируют и систему местного управления. Фактическим основанием реформ служит желание ограничить значительные имущественные возможности удельных князей, но и в этот период власть наместников и волостелей, которые, на наш взгляд, больше относились к «агентам» государства, не была определена точными, едиными для всего государства юридическими нормами. С конца XIV в. московские князья начали выдавать для отдельных административных округов так называемые «уставные» грамоты, в которых определялись максимальные нормы «кормленных сборов», а также содержались иные ограничения для региональной элиты, в частности регламентировался численный состав агентов кормленщика – тиунов и доводчиков, сроки и порядок перемещения последних по кормленным округам.

В этот период государство всячески пытается «сдерживать административную энергию служебных агентов, но вероятнее всего не из-за любви к местному населению или гуманистической природы правящего класса объединенной России, а в силу своей неспособности проконтролировать среднее звено бюрократии и обеспечить собственную имущественную выгоду»<sup>1</sup>.

Уставные грамоты того времени никак нельзя отнести к актам, содержащим правовые нормы общего характера, так они носили частный ограничительный характер, адресовались конкретному лицу, а именно наместнику и волостелю, ограничивали лишь их деятельность и деятельность их

---

<sup>1</sup> Шишкин С.И. Государственно-правовые проблемы регионализации в Российской Федерации / С.И. Шишкин // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.internet-law.ru/info/goslaw.htm>

помощников – тиунов, праветчиков и доводчиков, и служили, как правило, гарантией для населения против злоупотреблений и произвола вышеназванных лиц.

Важной вехой в истории развития местного самоуправления на Руси явились реформы XVI в., когда старинная система «кормлений» сменилась специальными органами самоуправления – губными и земскими учреждениями. Примечательно то, что ранее существовавшие, юридически не оформленные и развивавшиеся исключительно на основе правового обычая формы общественного устройства были возведены в ранг признанных законом общественных институтов и приспособлены к общему механизму государственного управления. Так, например, М.Ф. Владимирский-Буданов отмечал, что в губных наказах, в частности в Медынском губном наказе 1555 года, определяется новый порядок формирования губных учреждений – назначение царской властью лиц, возглавляющих ведомство, и уже в тексте наказа они указываются поименно<sup>1</sup>.

В целом же все источники регулирования деятельности местных органов в XV–XVI вв. можно подразделить на две группы. Так, первую группу составляют законодательные акты высших органов власти (Судебники 1497 г. и 1550 г.), регламентировавшие, прежде всего, полицейско-судебную деятельность местных властей. При этом, по мнению В.М. Грибовского, Судебник 1497 г. «не создавал нового права, новых законодательных норм, а, главным образом, собрал воедино разбросанный по отдельным грамотам и областным законодательным памятникам правовой материал»<sup>2</sup>. А Судебник 1550 г. в порядке ст. 98 дополнялся новыми актами в виде царских указов и боярских приговоров. Вторую группу – официальные актовые материалы, выдаваемые из центра, представлены уставными наместничьими, губными и земскими грамотами и наказами, крестоцеловальными записями. В

---

<sup>1</sup> Цит. по: Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Бойко; М., 2006. – С. 20.

<sup>2</sup> Грибовский В.М. Древнерусское право (Краткий обзор чтений по истории русского права). Вып. II (Период московский. Государственное устройство и управление). Петроград: Типография «Двигатель», 1917. С. 11.

отношении этой группы источников следует отметить, что, по общему правилу, после смерти монарха, их издавшего, они нуждались в подтверждении со стороны преемника.

А.Н. Филиппов предложил подразделять все грамоты того периода на два разряда: 1) грамоты, исходившие от верховной власти, и 2) грамоты, составляемые между собою частными лицами. Вторые дают богатый материал для изучения гражданского права той эпохи, а первые – государственного, и именно их, в свою очередь, он подразделяет на грамоты: 1) жалованные в тесном смысле этого слова; 2) уставные; 3) судные; 4) таможенные; 5) остальные, к указанным разрядам не подходящие<sup>1</sup>.

Изучение и анализ жалованных и уставных грамот показали, что и эта классификация не окончательная и они, в свою очередь, также могут подразделяться. Так, жалованные грамоты, как правило, заключали в себе определенные привилегии и льготы конкретным лицам и были следующих видов: «вотчинные» (грамоты церквям и монастырям), «льготные» или «иммунитетные» (освобождали от тягостей суда, налогов и повинностей), «несудимые» (освобождали от суда местных властей, суд осуществлялся князем), «обельные» (предусматривали льготы финансового характера), «тарханские» (заключали в себе одновременно финансовые и судебные льготы), «заповедные» или «охранительные» (по указанным грамотам принадлежащие лицу права охранялись законом) и «правовые» (судебные приговоры князей).

Уставные грамоты, в отличие от жалованных, давались для улучшения порядка местного управления, в целях упорядочения деятельности назначенных органов, или замены этих органов местными «лучшими» выборными людьми с передачей им всех отраслей местного управления, или передачи выборным лицам лишь определенных уголовно-полицейских функций с сохранением остальных полномочий за назначаемыми чиновниками. Уставные грамоты, по мнению В.М. Грибовского, делятся: 1) на определяющие устройство местного правительственного управления (например, Двинская 1398 г. и Белозерская 1488 г.); 2) на определяющие порядок

---

<sup>1</sup> См.: Филиппов А.Н. Учебник истории русского права. Ч. 1. Юрьев, 1912. С. 245.



местного земского самоуправления (например, Важская 1552 г. и Двинская 1556 г.); 3) на «губные», т.е. устанавливающие частичное изъятие уголовно-полицейских дел в ведомство выборных органов (например, Белозерская 1539 г.)<sup>1</sup>.

Не являлись актами регулирования, но все же их следует упомянуть, документы, которые можно объединить под общим названием «делопроизводственные документы земских и губных изб», так как содержащиеся в них сведения позволяют сделать важные наблюдения о реальном состоянии дел на местах, особенностях организации и функционирования губных и земских учреждений, взаимоотношениях выборных должностных лиц внутри этих органов. К ним можно отнести челобития, направляемые в государственные учреждения с жалобами и просьбами различного характера, выборные списки, наказные памяти, документы по финансово-хозяйственной деятельности выборных органов: приходно-расходные книги, отписки, издержечные росписи, розрубные списки и др.

Отметим, что XVII в. также богат на исторические памятники права о местном самоуправлении.

Так, начиная с XVII в. областным правителям – воеводам – вновь даются «наказы». Каждому воеводе дается особый наказ. Но, как отмечает И. Малиновский: «содержание этих наказов до крайности разнообразно; они не отличаются ни точностью, ни определенностью; одни слишком пространны, другие слишком кратки»<sup>2</sup>. Нередко воеводе дозволялось не следовать наказу, а поступать по своему усмотрению, «как будет пригоже», «как Бог вразумит».

Важнейшим памятником права XVII в. можно назвать Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 г., которое не только систематизировало правовой материал того периода, но и содержало в себе нормы государственного, административного, финансового, уголовного и гражданского права. С точки зрения проведения исторических параллелей

---

<sup>1</sup> Подробнее о грамотах см.: Грибовский В.М. Указ. соч. С. 3-9.

<sup>2</sup> Малиновский И. Лекции по истории русского права. Ростов-на-Дону: Изд-во кооперативного товарищества «Единение», 1918. С. 239.

интересна X глава Уложения, которая предусматривала, говоря современным языком, случаи «пробелов в праве» и «пробелов в законе» и предписывала «подлежащим местам при указанных обстоятельствах входить за разрешением встретившихся сомнений к государю и его боярам»<sup>1</sup>.

После выхода в свет Уложение начало пополняться как отдельными казуистическими указами, так и новыми наказами, уставами, в том числе преобразовательного характера, так называемыми «новоуказными статьями». Так, уже в царствование самого Алексея Михайловича изданы «Новоторговый устав» 1667 г. и «Новоуказные статьи о татевных, разбойных и убийственных делах» 1669 г. Последний, в частности, ограничил губное право и восстановил древнюю виру.

В царствование Федора Алексеевича изданы: в 1676 г. «Новоуказные статьи о поместьях», в 1677 г. «Новоуказные статьи о поместьях и вотчинах», а также «Соборный приговор об уничтожении местничества» 1682 г.

В правление царей Петра и Иоанна Алексеевичей возникли «Писцовый приказ» 1684 г. о правилах измерения вотчинных и поместных земель и «Новоуказные статьи о чернослободских и беломестцовых дворах» 1686 г. о правах владения городскими дворами и порядке наследования имущества.

В XVIII в. возникает необходимость введения общей нормы, определяющей права и обязанности местных правителей. Такая общая норма – «инструкция воеводам» – издается в 1719 г. В 1728 г. издается «наказ губернаторам». Наконец, в 1764 г. издается новый «наказ губернаторам». Все эти «наказы» имеют в виду только высших правителей – воевод и губернаторов. Неизмеримо выше всех этих наказов «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г.<sup>2</sup> – пространный законодательный акт, определяющий все подробности местного управления: организацию всех местных установлений – губернских,

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X-XX веков: тексты и коммент. В 9 т. / Под общ. ред. О.И. Чистякова / Т. 3: Акты Земских соборов. М., 1985. С. 169.

<sup>2</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

городских и уездных; предметы ведомства этих установлений; порядок решения дел; порядок надзора за ними; взаимные отношения между ними. Как отмечает И. Малиновский: «Учреждение о губерниях» – первый общий закон, определяющий всеместное управление, открывает новую эпоху в истории этого управления»<sup>1</sup>.

В XIX в. юридической основой управленческой деятельности служило уже общероссийское законодательство. Согласно ст. 53 Основных законов, в Российской империи законы могли издаваться в форме манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения, а излагались, в зависимости от содержания, в форме уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций). Помимо законов, источниками юридических норм могли быть и акты управления – акты внутреннего управления или, как тогда говорилось, «акты властвования», издаваемые как верховной властью, так и в пределах их компетенции органами подчиненного управления. Вследствие этого в юридической науке той исторической эпохи было принято различать два вида нормотворчества, а именно верховное и подчиненное.

Наиболее подробно из современных ученых этот вопрос изучила Л.Е. Лаптева<sup>2</sup>. К первому виду нормотворчества в XIX в., по ее мнению, относилось властвование «творческое», или «верховное», под которым понималась деятельность государственных органов (органов верховного управления), «вносящая собой в государственную жизнь нечто новое», не ограничиваемая предписаниями закона, а определяемая политическими и культурными задачами. Эта функция властвования была связана, прежде всего, с пробельностью в законодательстве («всякая потребность государственной жизни, не регулируемая законом»), и именно «верховное властвование» она называет собственно законодательством. В поддержку данного вывода ею приводятся следующие

---

<sup>1</sup> Малиновский И. Указ. соч. С. 239.

<sup>2</sup>Подробнее об этом см.: Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1865 – 1905): историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Е. Лаптева; М., 2001. – С. 43-45.

выдержки из Основных законов Российской империи. Согласно ст. 80 Основных законов «власть управления во всем ее пространстве» принадлежала Государю. «В управлении верховном власть его действует непосредственно, в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него местам и лицам, действующим его именем и по его повелению». Иными словами, власть верховного управления в России всецело принадлежала монарху, который по своему усмотрению мог создавать содействующие ему, но не наделенные самостоятельной властью органы.

Во втором виде «актов властвования», которые представляли собой простое исполнение велений закона, по мнению Л.Е. Лаптевой, воплощалась «охранительная и в своем содержании подчиненная закону функция властвования». Осуществляющие такую функцию органы управления считались органами подчиненного управления (в современном понимании – органы исполнительной власти). Акты этих органов, по существу, не должны были выходить за пределы указанных законом предметов. В частности, ст. 81 Основных законов предусматривалось, что «предметы управления подчиненного, образ его действия, степень и пределы власти, оному вверяемой во всех вообще установлениях, как высших государственных, так и низших, им подведомых, определяются подробно в учреждениях и уставах сих учреждений». При этом Л.Е. Лаптева указывает, что важным критерием отличия органов верховного управления от подчиненного была поднадзорность Правительствующему Сенату. Под высшим надзором Сената состояло лишь подчиненное управление, тогда как на органы верховного управления жалобу в Сенат приносить было нельзя.

Советский период характеризуется значительным количеством актов, несмотря на то, что самоуправления в этот период в чистом виде не существовало, а действовало так называемое «местное государственное управление». К их числу относятся как законы, так и подзаконные нормативные акты, в том числе локальные.

Правовую основу местного самоуправления в современной России, согласно ст. 4 Федерального закона №131-ФЗ, составляют общепризнанные принципы и нормы

международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, указанный Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

На основании этого можно выделить четыре уровня правового регулирования: международный, федеральный, региональный, муниципальный. При этом федеральный уровень настолько обширен, включает в себя и законы, и подзаконные акты, что некоторые ученые даже предлагают классифицировать федеральные законы с точки зрения их роли в осуществлении регулирования местного самоуправления. Так, А.А. Курочкин, предлагает подразделять их на три группы. Первую группу таких законов, по его мнению, образуют базовые, рамочные законы; вторую – специализированные акты, развивающие базовые законы, дополняющие их конкретикой; и, наконец, третью группу составляют отраслевые законы, формирующие полномочия муниципальных органов в разных областях правового регулирования<sup>1</sup>.

На наш взгляд, современный период законодательного регулирования местного самоуправления в России еще на стадии своего начального развития. Это обусловлено в первую очередь тем, что Федеральный закон №131–ФЗ вступил в силу в полном объеме с 1 января 2009 г. Полагаем, что еще многое предстоит сделать, решить уже наметившиеся проблемы, заполнить выявленные пробелы путем дополнительного принятия нормативных правовых актов и апробирования их на практике.

---

<sup>1</sup> См.: Курочкин А.А. Правовые основы местного самоуправления / А.А. Курочкин // Актуальные проблемы местного самоуправления. – 2007. – № 9. – С. 16.

## Глава 2

# ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

### 2.1. Общинное самоуправление в Российском государстве

Как уже говорилось, история развития местного самоуправления в России отличается не только глубокими историческими корнями, но и своеобразием. В тоже время изучение догосударственного периода его становления и развития усложняется недостаточным количеством нормативного материала, дошедшего до нашего времени. Из сохранившихся источников той эпохи, из которых мы можем почерпнуть интересующую нас информацию, следует назвать:

1. Договоры, которые являлись одним из существенных источников древнерусского права и именовались «миром», «рядом», «докончанием», «целованием».

По мнению В.М. Грибовского, древнерусские договоры можно подразделить на:

а) договоры русских князей с иностранными государствами, в которых, как правило, содержались процессуальные, уголовно-правовые и гражданско-правовые нормы, а также правила торговых сношений (например, договоры русских с греками, заключенные Олегом в 907 и в 911 гг., князем Игорем в 945 г. и Святославом в 971 г.; договоры с немцами Смоленска от 1229 и 1240 гг., Полоцка и Витебска от 1264 г., Галицких князей 1316 г.);

б) договоры между князьями русских различных областей;

в) договоры между составными частями русских же государств – областей и между народом и князем<sup>1</sup>.

2. «Русскую Правду».

3. Княжеские уставы и грамоты, содержание которых представляет собой записанные псковские обычаи и вообще «старину и пошлину» (например, Уставная грамота Всеволода, данная церкви Иоанна Предтечи на Опоках, Псковская судная грамота 1397 г. и Новгородская судная грамота середины XV

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Грибовский В.М. Древнерусское право (Краткий обзор чтений по истории русского права). Вып. I (Древнейший земско-княжеский период). Петроград: Типография «Двигатель», 1915. С. 14-18.

в.).

Но абсолютное большинство информации о первоначальном периоде становления и развития общинной власти мы получаем из летописей и умозаключений ученых, сделанных на основе изучения указанных источников.

Очевидно, что изначально на догосударственном периоде местная власть – община (вервь<sup>1</sup>) как форма организации политической, социальной, экономической и хозяйственной жизнедеятельности славян возникла в качестве естественной потребности общества на определенном этапе его становления и развития, регулировалась правовыми обычаями и отличалась всеобщностью и самостоятельностью. Этому способствовало сложившееся мировоззрение древних славян, которое определяло не только религиозную и хозяйственную, но и социальную и политическую жизнь племен. Основывалась она на двух началах: территориально-хозяйственной общности и наличии родоплеменных связей, и представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека (трудовую, обрядовую, культурную), опирающуюся на принципы коллективизма и уравнительности, прямой демократии – выборности, на коллективном принятии решений.

При этом сам термин «община» имел несколько значений. Как справедливо заметила Л.Е. Лаптева, «говоря об общине как единой форме общественного управления сельских обывателей, мы создаем иллюзию, что этот термин имеет одно и то же значение применительно ко всем регионам»<sup>2</sup>.

Можно выделить, по крайней мере, три разновидности общины. Первый вид – родовая – связан с принадлежностью к роду, а не привязанностью к территории, отличался сохранением патриархальных и родовых ценностей в общественной организации и сохранялся в основном у горцев, некоторых групп кочевых и бродячих инородцев. Соседская

---

<sup>1</sup> От слова «вервие» – веревка, которой измеряли участок земли. По мнению П. Муллова, вервь имела административное значение: «означала разделение земли на участки, составляла общину, вмещавшую в себя села, деревни, починки, т.е. означала в древности тоже, что в последствии в псковских землях стали называть губою, а в землях новгородских – погостом». (См.: Муллов П. Указ. соч. С. 7).

<sup>2</sup> Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1865 – 1905): историко-правовое исследование. С. 108.

община как второй вид характеризуется отделением некоторых управленческих и судебных функций от семейно-родовой организации. И третий вид общины – община как орган местного (территориального) самоуправления, формируется из живущих в соседстве индивидов, заинтересованных в решении тех или иных местных проблем, т.е. уже само местное сообщество принимает на себя бремя местных «польз и нужд» государственного значения.

Общественное самоуправление в период, предшествовавший возникновению государственности, проявилось на уровне производственных и территориальных общин. Территориальной основой местного общинного самоуправления являлись города, пригороды, остроги, посады, слободы, погосты, села, сельца, деревни, поселки, займища, выселки, селения, волости<sup>1</sup>. Так, в городах существовали как территориальные общины, так и «сословные союзы, ремесленные цехи, купеческие гильдии или товарищества...»<sup>2</sup>.

По мнению Н.В. Постового, центральным актом, в какой-то мере регулирующим правовое положение местного самоуправления в Древней Руси, является Договор князя Игоря с Греками 945 г. «Первое указание этого договора касается значения земщины на Руси. Здесь мы встречаем представителей общин, как самоуправляющихся единиц»<sup>3</sup>.

Наиболее же отчетливо контуры местного самоуправления проявили себя позднее, в частности, в период, последовавший за принятием христианства на Руси (988 г.). Это событие не могло не оказать влияния на процесс развития местного самоуправления. Прежде всего, потому что расширился круг субъектов самоуправления. Наряду с производственными и территориальными общинами на Руси появляется монастырское и церковное самоуправление, сочетающее в себе производственный и территориальный принципы организации.

---

<sup>1</sup> На Руси с самых древнейших времен, существовали разнообразные, по величине и значению, жилые местности, которыми, также сообразно их величине и значению, придавались различные, соответственные наименования. Исторические памятники указывают на существование городов, пригородов, посадов, погостов, слобод, острогов, сел, сельцев, ямов, деревень, починков, займищ, мест, выставок, торгов, рядов, городищ и других. (Подробнее см.: Муллов П. Указ. соч. С. 2).

<sup>2</sup> Цит. по: Симонова О.В. Указ. соч. С. 49-50.

<sup>3</sup> Постовой Н.В. Указ. соч. 2000. С. 310.



Например, в Пскове духовенство нескольких церквей объединялось при одной какой-либо церкви в собор. Собор избирал из своей среды двух церковных старост, управляющих делами своего собора.

Еще в Древней Руси сложилась своеобразная модель местного самоуправления в виде форм непосредственной (вече и сходки, в которых принимали участие все жители, состоявшие в общинах) и представительной демократии (выборные старосты, сотские, десятские, добрые люди, которые в летописях назывались «старейшими мужами, державшими землю», «старцами градскими»). Повседневная власть осуществлялась вождем-князем, должность которого первоначально была выборной<sup>1</sup> и только в период княжения Ольги (X в.) превратилась также в наследственную<sup>2</sup>.

Издrevле формально-юридически высшим органом управления общины был сход жителей – вече. Народное собрание – вече – составляло главнейшую черту общинного устройства, было общим для русского мира и существовало везде: и в северо-восточных городах (например, в Суздале, Ростове) и в Южной Руси (в Киеве, Владимире-Волынском и др.).

Веча, бывшие народными правительственными собраниями, существовали и в пригородах и в селах, составляли достояние каждой жилой местности, каждой общины. Слово вече было до того всеобщим на Руси, что даже в XVI в. оно употреблялось на Волыни в смысле народной сельской сходки.

Вече имело право издавать законы, заключать международные договоры, решать вопросы войны и мира, выбирать высших должностных лиц: представителей гражданской и военной администрации, утверждать налоги.

---

<sup>1</sup> Так, по сведениям Ерошкина Н.П. из 50 князей, занимавших киевский престол в IX-X вв., почти треть (14) были приглашены вечем; в Великом Новгороде за период с 1126 по 1400 гг. было выбрано 275 посадников (Подробнее об этом см.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 25-26).

<sup>2</sup> См.: Постовой Н.В. Указ. соч. 2000. С. 308.

«Вече ведало всю область законодательства, все вопросы внешней политики и внутреннего устройства, а также суд по политическим и другим важным преступлениям, соединенным с наиболее тяжкими наказаниями: лишением жизни или конфискацией имущества и изгнанием»<sup>1</sup>. В Новгороде вече помимо законодательных функций порой выступало в качестве органа исполнительной и судебной власти<sup>2</sup>.

Важнейшим результатом деятельности вечевого собрания являлось избрание князя и заключение с ним «ряда», т.е. договора, в котором подробно регламентировались взаимоотношения князя и народа, условия осуществления власти, закреплялись принимаемые на себя князем обязательства (вплоть до ограничения его власти, т.е. возложения ответственности), а также его низложение. Поэтому вече стояло выше князя, являясь, по мнению Н.И. Костомарова, «суверенным государем, владельцем земли, князь же – всего лишь его орган, простой господин, не более»<sup>3</sup>.

Таким образом, источником княжеской власти являлось волеизъявление народа. Именно поэтому вече могло оказывать активное влияние на князя, отстаивать свои интересы, вносить коррективы в методы, избираемые им для управления, а в случае совершения действий, противоречащих интересам народа, и отстранять князя от власти. Даже после того, как должность князя становится «наследственной» вече играет активную роль в избрании князя, выражая свою поддержку или неодобрение в отношении того или иного кандидата на указанную должность. Вече было компетентно и имело свой голос в решении вопроса о престолонаследии, а в определенных случаях даже требовало отречения князя, уже находившегося у

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций в 3 книгах. Кн. 1. М.: Мысль, 1997. С. 388.

<sup>2</sup> См.: Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М., 1992. С. 175-176.

<sup>3</sup> См.: Костомаров Н.И. Исторические монографии и исследования. Т. 1. «Мысли о федеративном начале Древней Руси». СПб., 1872. С. 3-4.

власти<sup>1</sup>.

Интересен также тот факт, что решения вечевых собраний зачастую «подготавливались» городской администрацией, следовательно, интересов граждан не выражали. А в начале XV в. решения веча в Новгороде и Пскове уже почти целиком подготавливались высшим исполнительно-распорядительным органом – городским советом (боярским)<sup>2</sup>.

Правовую основу местного общинного самоуправления данного периода составляли «Русская Правда», княжеские уставы, грамоты.

Так, в «Русской Правде» есть сведения об устройстве Новгорода, о его делении на концы, улицы, сотни, о том, что сотен было всего десять. Это же известие о сотнях подтверждается уставом Всеволода Мстиславовича<sup>3</sup>. Кроме того, древнейший юридический памятник Руси «Русская Правда» содержит немало черт, указывающих на важную роль, которую играло городское самоуправление населения даже там, где преобладающей была власть не вече, а князя. Например, решение такой задачи, как розыск преступника, сбор улик против него, было делом частного обвинителя и стоящей за ним общины, а не княжеской власти<sup>4</sup>. Интересен также тот факт, что «Русская Правда» содержала сведения об имущественном цензе формирования общин. Членом верви (общины) признавался только тот, кто ежегодно вносил определенную сумму. Таким образом, и практика, и законодательство того периода закрепили имущественный ценз формирования общины, являвшейся первичным институтом местного самоуправления.

Важнейшим историческим памятником русского права является Псковская судная грамота, объединившая в себе ряд статей, регулирующих развитие производственных общин и товарно-денежных отношений. В основном, эти статьи

---

<sup>1</sup> См.: Голуб И.М. К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X – XVIII вв. / И.М. Голуб // История государства и права. – 2006. – № 8. – С. 34.

<sup>2</sup> См.: Рогов В.А. История государства и права России IX - нач. XX вв. М., 1995. С. 23-25.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888. С. 127.

<sup>4</sup> См.: Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX-XIX ст. Исторический очерк. М., 1910. С. 21.

посвящены нормам гражданского права. К ним отнесены земельные отношения, договоры найма на работу, договоры хранения, поклажи и т.д. Во всех этих правоотношениях участвовали общины, выступавшие в роли юридического лица.

Уставная грамота Всеволода, данная церкви Иоанна Предтечи на Опоках, уже с большей ясностью определяет форму проявления местного самоуправления, его территориальную и производственную основу. Из грамоты следует, что производственные, торговые, промысловые общины объединялись по экономическим интересам на определенной территории для совместных действий. Грамота является документом, дающим представление о том, что местное самоуправление в Новгороде действовало в общинах, составляющих приходы, улицы, концы.

Период феодальной раздробленности (первая половина XII в. – начало XV в.) мало что существенно изменил в организации местного самоуправления. По существу, также главенствовала общинная форма самоуправления.

Правда, следует отметить усилившуюся роль городов (например, Пскова и Новгорода), в которых закладывались зачатки будущего городского самоуправления<sup>1</sup>. По сути дела, Новгород XII–XV вв. был державной самоуправляющейся общиной<sup>2</sup>. Именно в этот период стало прослеживаться сочетание народного (общинного) самоуправления с элементами «древнего управления», которое представляли собой: посадники, при которых состояли разные должностные лица: бирючи, подвойские, дьяки, софияне, таможенники и ларник; тысяцкие; конечские или «кончанские» старосты; уличные старосты и старшины; и немного позже наместники, назначавшиеся самими князьями из лиц княжеского же происхождения или вообще из лиц высшего в то время сословия, «волостели» и их помощники – тиуны, посельские, становщики, рядовичи, сотские и другие.

Отрицательно сказалось на общинном местном самоуправлении нашествие монголо-татар. Основы общинного

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Костомаров Н. Очерк домашней жизни и нравов великорусского народа в XVI и XVII столетиях / Н. Костомаров // Современник. – 1860. – № 3. – С. 10; Симонова О.В. Указ. соч. С. 52.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Постовой Н.В. Указ. соч. 2000. С. 317.

стройка были подорваны как политически, так и экономически, вечевой принцип потерял свое объединяющее значение. Лишь отдельные его ростки сохранились в Новгороде и Пскове, где влияние татар было значительно слабее. В целом же местное самоуправление к завершению владычества монголо-татар утратило свое былое значение.

С начала XV в. в истории нашего государства начинается «государственный» период развития местного самоуправления, тесно связанный с образованием и развитием централизованного государства.

В XV в. было введено новое административное деление на станы, получившее закрепление в ряде государственных актов. Мелкие волости объединялись между собой и образовывали станы, а крупные волости или переименовывались в станы, или сохраняли прежнее название волостей. Конец XV – начало XVI вв. явились временем крупных преобразований в государстве.

Несмотря на то, что система «кормлений» появилась на исторической арене еще в эпоху феодальной раздробленности и органично вошла в систему общерусской администрации, отвечая до определенного момента и интересам великокняжеской власти и самих служилых людей – кормленщиков, начиная с XV в. правительство приходит к пониманию необходимости установления контроля за местными властями, а также регулирования их деятельности. Новые потребности общества, общий экономический подъем, рост сельскохозяйственного производства, ремесла, торговли, разрушение натурально-замкнутого феодального хозяйства повлекли за собой перемены во всех сферах социальной, культурной и политической жизни, вели к усложнению задач управления, требовали от местных администраторов большей внимательности к интересам государства и нуждам общества, определенного профессионализма в деятельности. Существовавший же институт «кормления» не мог обеспечить успешное проведение на местах политики централизованного государства, направленной на максимальную защиту интересов господствующего класса феодалов и охрану феодальной собственности вследствие и недостаточности средств и аппарата для данной работы, и ущербности механизма сбора и распределения доходов кормленщиков, в результате чего

невозможно было сосредоточить финансы в центральной казне, и по политическим причинам (наиболее крупные и доходные кормления оказались в руках знатнейших княжеско-боярских фамилий).

В результате этого верховная власть пришла к решению о необходимости реформирования местного управления и создании местных органов, построенных на иных принципах, соответствующих складывающейся в России сословно-представительной монархии.

Предпринимаемые законодателем меры постепенно трансформируются в целый план, направленный к стеснению, а потом и к отмене кормлений. Этот план, по мнению Н.А. Максимовой, включал в себя три направления: 1) законодательное регулирование деятельности местного аппарата; 2) ограничение компетенции наместников; 3) установление контроля над местными органами<sup>1</sup>.

Прежде всего, правительство стало точнее определять законодательным путем, установившиеся в силу обычая и практики, права и ответственность кормленщиков. Среди этих мер можно выделить следующие: 1) регламентирование размера «корма» и законодательное регулирование порядка его сбора (ст.ст. 6-8, 10 Двинской уставной грамоты, ст.ст. 38, 40, 65 Судебника 1497 г.), а также точного размера пошлин и штрафов<sup>2</sup>; 2) установление порядка обжалования действий кормленщиков (ст. 23 Белозерской уставной грамоты 1488 г.<sup>3</sup>, ст. 45 Судебника 1497 г.); 3) установление ответственности кормленщиков и их людей за злоупотребления и нарушения по службе (ст.ст. 67, 69-71, 75 и другие Судебника 1497 г.).

Кроме того, принимаются меры, направленные на сужение юрисдикции кормленщиков путем ограничения их полномочий и даже изъятия наиболее важных дел из их компетенции. Например, в первый раз в Белозерской грамоте 1488 г. запрещено наместникам и их тиунам судить без сотских и без добрых людей. В Судебнике Ивана III общим правилом установлено, чтобы на суде были дворский, староста и лучшие

---

<sup>1</sup> Максимова Н.А. Указ. соч. С. 38-39.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Малиновский И. Указ. соч. С. 229-230.

<sup>3</sup> Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. СПб., 1836. Т. 1. № 123.

люди. Помимо этого вводится институт доклада, создаются новые органы, наделенные рядом полномочий наместников.

В XVI в. происходит замена системы «кормления» специальными органами самоуправления – губными учреждениями, которые образовывались для преследования разбойников и суда над ними, решали дела о воровстве (татьбе), заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих и приезжающих людей. Они были выборными, выборы носили всесословный характер. Начало осуществления губной реформы относится к октябрю 1539 г., когда были выданы первые дошедшие до нас грамоты губного самоуправления: Белозерская и Каргопольская. К концу 30-х – началу 40-х гг. XVI в. губные учреждения были введены главным образом в Северных и Северо-Западных землях, а к середине XVI в. реформа была осуществлена практически полностью<sup>1</sup>. Органы губного самоуправления стали важным звеном в местном управлении до конца XVII в., сосредоточив в своих руках всю полноту власти по управлению подведомственной территорией.

Возглавлял губное ведомство выборный губной староста, для замещения должности которого центральной властью были предусмотрены цензовые ограничения: социальная принадлежность, имущественный ценз и ценз грамотности.

В основе избрания лежал классовый принцип: в старосты избирались представители господствующего класса – дети боярские и дворян. Глава губного ведомства должен был быть состоятельным человеком, так как он исполнял свои обязанности безвозмездно, в отличие от других выборных: целовальников, сторожей и иных, которые получали за свою службу материальное вознаграждение, которое называлось «подмогой». Указом 1627 г. в старосты требовалось выбирать из дворян «добрых, по спискам лучших, которые бы душою прямы и животом прожиточны», если при выборе это условие не было соблюдено, такой губной староста в должности не

---

<sup>1</sup> См.: Титкова С.С. Сословно-представительная монархия в России. М., 1987. С. 67.

утверждался, и в этом случае грамота требовала «устроить старосту, по списку лучшего человека, без выборов»<sup>1</sup>.

Определенный интерес представляет третий ценз – ценз грамотности, хотя и здесь законодатель того времени не всегда последователен. Так, в XVI в. иногда допускались неграмотные старосты<sup>2</sup>. И только Уложением 1649 г. было окончательно закреплено, что претендентов, «которые грамоте не умеют, в губные старосты не выбирать»<sup>3</sup>.

Губные органы вводились в действие не общим указом, а отдельными грамотами, определявшими в общих чертах состав, структуру и компетенцию новых учреждений.

Так, Солигацкая грамота городским и посадским людям от 31 августа 1540 г. и губная грамота селам Троице-Сергиева монастыря от 23 октября 1541 г.<sup>4</sup> основное внимание уделяют организации надзора за приезжими, т.е. таким способом вводится впервые в истории русского законодательства регистрация населения в случае его передвижения. Немного позднее губные указы селам Кириллова-Белозерского монастыря от 27 сентября 1549 г. и Судской волости от 9 октября того же года расширили компетенцию губных старост путем привлечения их к рассмотрению помимо дел о разбоях, также дел о татях<sup>5</sup>. Судебные полномочия регулировались Судебником 1550 г. Интересен также тот факт, что, начиная с середины XVI в. губные органы помимо административных, судебных и хозяйственных функций стали осуществлять нотариальные действия, что очень скоро превратило их в важные и приемлемые с точки зрения центральной власти органы местного управления. Например, Указ о татябных делах

---

<sup>1</sup>Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т.3. № 171.

<sup>2</sup>Подробнее об этом см.: Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т. 1. № 330; Т.3. № 171.

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX веков. С.181.

<sup>4</sup> Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т.1. № 192, 194.

<sup>5</sup> См.: Яковлев А.И. Наместничьи, губные и земские уставные грамоты Московского государства. М., 1909. С. 67.



от 28 ноября 1555 г. обязывает губные органы производить регистрацию сделок по купле-продаже лошадей, а также предоставляет им право взыскивать штраф за нарушение данного правила: «А которые люди ... учнут лошади меж себя продавати или купить или менять, – и тем людем ... являть губным старостам и в книге записывати и пятнити ...»<sup>1</sup>.

В целом же фактический объем полномочий губных органов был намного шире официально определенного грамотами, наказами и Судебником.

Но и «губная» система в данном виде просуществовала недолго. Вышеперечисленные мероприятия центральной власти по реформированию системы местного управления: ограничение власти наместников и волостелей, усиление контроля над ними со стороны местного общества посредством введения института лучших людей, а затем появление губных учреждений, послужили предпосылками к проведению одного из крупнейших преобразований в период правления Ивана IV Грозного – земской реформы. С этого момента подошел к своему завершению «общинный» этап развития местного самоуправления в нашем государстве и начался период, обусловленный становлением сословно-представительной монархии.

## **2.2. Местное управление (самоуправление) в периоды становления и развития сословно-представительной и абсолютной монархии**

Как нами было отмечено ранее, предложенная в параграфе 1.1. периодизация этапов становления и развития местного самоуправления и соответственно законодательства о местном самоуправлении в России может быть подразделена на более мелкие периоды (подпериоды).

Так, в частности, рассматриваемый период (второй по предложенной периодизации) можно, в свою очередь, подразделить на следующие подпериоды:

---

<sup>1</sup> Памятники русского права. Вып. 4: Памятники периода укрепления русского централизованного государства. XV-XVII вв. // Под ред. Л.В. Черепнина. М., 1956. С. 362.

- 1) земская реформа Ивана IV (введение земских органов самоуправления наряду с иными системами управления);
- 2) учреждения Петра I и его преемников относительно устройства городского самоуправления;
- 3) земская реформа Екатерины II, а также последующий период вплоть до отмены крепостного права.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым рассмотреть данные подпериоды подробнее.

Итак, как свидетельствует история, структура местного самоуправления времен царствования Ивана IV была крайне сложной. Дело в том, что на одной территории действовали несколько разных систем ведомственного управления: губное, церковное, служилое дворянское, налоговое. Каждая из них решала свои собственные задачи. Но введение Иваном Грозным наряду с вышеперечисленными системами также земского самоуправления было важным шагом вперед на пути к вовлечению местного населения в решение насущных проблем государства и в конечном итоге к его усилению.

Основные идеи земской реформы были закреплены в «Уставной земской грамоте» 1551 г. Но только в 1555 г. Иван IV объявил, что «он, жалуя крестьянство, отставил наместников, волостелей и праветчиков, ... во всех городах и волостях, для суда и сбора доходов, велел учредить излюбленных старост, «которых себе крестьяне меж себя излюбят и выберут всею землею»<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что земская реформа проводилась на основе и в соответствии с земскими грамотами, как правовыми актами, и внедрение данных институтов происходило параллельно с губными учреждениями самоуправления, и губная и земская реформы шли «снизу». Многочисленные ходатайства посадских и крестьянских миров, указания грамот на жалобы населения как на одну из причин введения новых органов самоуправления, а также имен челобитчиков подтверждают данную мысль. «Именно в недрах самого общества, уже имевшего опыт внутреннего самоуправления, и зародилась идея построения местных органов на сословно-представительских началах»<sup>2</sup>. Вводимые земские учреждения,

---

<sup>1</sup> Муллов П. Указ. соч. С. 42.

<sup>2</sup> Максимова Н.А. Указ. соч. С. 59.

несомненно, вышли из общинного самоуправления, но уже не имели сословного характера, в частности, от участия в них освобождались служилые люди.

Земские органы представляли собой земские собрания (волостные и посадские сходы и всеуездные советы) как высшие органы управления самоуправляющейся единицы, и земские (иногда их также называли судные) избы, которые являлись центром ведения местных дел – говоря современным языком – исполнительными органами. Период сословно-представительной монархии внес свои коррективы в соотношение названных органов: выборные лица имели уже более значительный объем полномочий, чем представительные органы.

Правовую основу земского самоуправления рассматриваемого этапа составляли уставные земские грамоты, территориальную – уезды, малые города, волости, станы, пятины, присуды, губы и погосты, пригороды, слободы. Общины объединялись на указанных территориях, как правило, по экономическим интересам. Например, в Новгороде деление на волости было не административное, а экономическое. Здесь волости означали то же, что в древности на Руси вотчины, составлявшие крупные владения частных собственников. Несмотря на то, что в результате централизации власти в Москве местное самоуправление в Новгороде было постепенно ликвидировано, традиции, заложенные еще в те времена, несомненно, оказали существенное влияние на формирование местного самоуправления в последующие периоды развития нашего государства.

Выборы земских представителей проводились на земских собраниях. Особенностью их было то, что свидетельством избрания того или иного лица к службе являлся протокол собрания, содержащий сведения как о присутствующих на сходе жителях, так и указание на избранных лиц с детализацией их полномочий, который затем отсылался в Москву в соответствующий приказ, куда для утверждения в должности являлись и главы земских ведомств для принесения торжественной присяги. Возглавлял земское ведомство земский староста, излюбленный судья, которому подчинялись все иные выборные, входящие в аппарат земских учреждений: дьяк,

целовальник, денежные сборщики, разрубные целовальники, сторожа, доводчики.

Грамотами могли устанавливаться обязательные выборные должности для волости. Например, Двинской земской грамотой 1556 г. предписывалось в каждой волости выбирать излюбленных голов, сотских, пятидесятских и десятских, а также и земского дьяка.

Указанные лица избирались сначала бессрочно, но в любой момент могли быть заменены, а затем обычно на год<sup>1</sup>.

По окончании срока службы выборный должен был дать отчет о своей деятельности и передать все дела, документацию, оставшиеся в мирской кассе деньги.

Кроме постоянного штата земской избы собрание могло выбирать своих представителей на временные должности, к которым, например, относились: веревщики (проводили перепись земельных владений каждого двора), оценщики (вели данные об имуществе каждого хозяйства), посыльщики (отвозили мирские ходатайства в Москву) и другие.

Земские власти имели более широкие, по сравнению с системой губных учреждений, полномочия, которые распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое и даже на осуществление судебной власти. Так, они пресекали изготовление населением спиртных напитков на продажу и содержание корчмы, следили за тем, чтобы в волостях не было разврата, азартных игр, осуществляли надзор за перемещением крестьян и посадских, совершали наряду с губными учреждениями нотариальные действия, распоряжались покинутыми и выморочными земельными участками, регулировали использование пахотной земли, лугов, лесов, выгонов, рыбных ловель и других угодий, находившихся в совместном пользовании, вступали в различные обязательственные отношения, защищали подведомственную территорию от посягательств на нее извне, заботились о потребностях духовного характера, в том числе о строительстве церквей, призрении обездоленных людей<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т. 1. № 250.

<sup>2</sup> Подробнее о компетенции земских учреждений в XVI в. см.: Максимова Н.А. Указ. соч. С. 108-113.

Судебные и полицейские полномочия земств также определялись земскими грамотами. Так, по Важской земской грамоте 1552 г. полицейские обязанности были возложены на все население. При этом «как поощрение за это ему (населению) передавалось и оставшееся от лихих людей имущество»<sup>1</sup>. Также в грамоте специально оговаривалось, что земские старосты судят «во всяких делах и по кабале», т.е. дают разрешение на «выдачу» в долговое рабство лиц, обвиняемых в неуплате долга. А 8 марта 1556 г. на этой грамоте была сделана приписка о том, что дела по кабалам остаются в ведении земских властей, которые могут отдавать неисправных должников истцам в рабство «до искупа»<sup>2</sup>. Таким образом, это один из немногих в истории того периода случаев внесения изменений и дополнений в действующий правовой акт.

Согласно ст. 11 Уставной земской грамоты крестьянам трех волостей Двинского уезда от 25 февраля 1552 г. крупные или спорные дела должны разрешаться на съезде всех судей трех волостей: «и тем излюбленным головами ... с товарищи десяти человекам съезжатыся им в Выю ... и управу чинити заедино всем»<sup>3</sup>. Мелкие дела решались в каждой волости своей судебной коллегией.

Так как земские органы самоуправления существовали наряду с губными, то порой возникали, используя современную терминологию, «споры о компетенции», в частности по вопросу осуществления земскими органами судебных процедур по разбойным и татебным делам. Земская грамота крестьянам Плесской волости от 28 февраля 1551 г. предписывала старосте и целовальникам «разбойные и татины дела судить по губным грамотам»<sup>4</sup>. И только 15 октября 1555 г. данное противоречие было разрешено в пользу губных учреждений. Уставными земскими грамотами Переяславским рыболовам и Устюжского

---

<sup>1</sup>Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т. 1. № 250.

<sup>2</sup>Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т. 1. № 234.

<sup>3</sup> Копанев А.И. Уставная земская грамота крестьянам трех волостей Двинского уезда 25 февраля 1552 г. // Исторический архив. Т. 8. М., 1953. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Максимова Н.А. Указ. соч. С. 114.

уезда уже прямо предписано земским властям губных дел не рассматривать: «А в разбойных делах крестьян судити и управливати губным старостам, по их губным уставным грамотам и по наказным спискам»<sup>1</sup>. Аналогичное положение содержалось в грамоте Устьянским волостям от 8 сентября 1662 г.

С точки зрения проведения исторической параллели между исследуемым периодом и современностью, целесообразно уделить внимание организационно-правовым формам отношений земских органов самоуправления данного периода с центральными ведомствами. Мероприятия, проводимые центральной властью в этой области заключаются в установлении контроля за деятельностью земских учреждений и регламентировании вопросов ответственности выборных властей.

Контроль осуществлялся в следующих формах: санкционирование результатов выборов в местные органы, введение института доклада, отчет земских властей обо всех имущественных делах и, наконец, привлечение выборных к ответственности и разбор поступивших на них от населения жалоб. Именно в этот период впервые в истории появляется центральный орган, координирующий и ведающий вопросами земщины: Земский двор или Земский приказ, осуществлявший надзор за всеми земскими (местными) делами.

Оценивая земскую реформу Ивана Грозного, ряд авторов (например, М.Я. Геллер<sup>2</sup>) усматривают ее парадоксальность в том, что, расширяя права местных сообществ, самодержавие тем самым создавало предпосылки для последующей централизации.

А.С. Автономов и А.А. Захаров, рассуждая о соотношении центральной власти и самоуправления на данном историческом этапе, отмечают следующее: «эти два понятия не противоречили друг другу; более того, самоуправление в этот период фактически предстает в виде обязанности, способа осуществления государевой службы. Такое делегированное

---

<sup>1</sup>Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией имп. Академии Наук. Т. 1. № 242, 243.

<sup>2</sup> См.: Геллер М.Я. История Российской империи в 3 Т. / М.Я. Геллер. Т.2. М., 1997. С. 146.

сверху самоуправление лишь усиливало центральную власть, а не противостояло ей. В свою очередь, верховная власть «строила землю» в соответствии с имевшимися в то время самоуправленческими традициями. Но по мере перехода к абсолютизму самоуправленческие начала отходят на второй план»<sup>1</sup>.

Земская реформа Ивана IV носила своеобразный характер компромисса, который проявился в нацеленности ее на удовлетворение интересов бояр, дворянства и «лучших» посадских и волостных людей, а с другой стороны, в подчинении всевозрастающему контролю со стороны центральных учреждений, вследствие чего в очередной раз проявились свойственные нашему государству на протяжении всего периода его эволюции взаимодействие и борьба выборного «самоуправленческого» и приказного «централизованного» начал.

Подтверждается это также тем, что в начале XVII в. в России вводится институт воевод как основное звено власти на местах. Все воеводы назначались Разрядным приказом, утверждались царем и Боярской думой и подчинялись тому приказу, в ведении которого находился город с уездом. Воевода имел многочисленные права и обязанности. Особенно широки были их финансовые полномочия<sup>2</sup>. По отношению к органам местного самоуправления (губным и земским) воеводы являлись высшей контролирующей инстанцией. Нередко воевода даже возглавлял органы местного самоуправления, формально сохраняя, при этом, принцип сословной выборности. Таким образом, в рамках приказно-воеводской системы управления произошло слияние функций органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Дальнейшее реформирование местной власти вплоть до Петра I было незначительным. Так, царь Алексей Михайлович в целях обособления и обустройства городских общин в 1648 г. издал указ, в соответствии с которым «частные имения, лежавшие около городов, были отобраны и присоединены к

---

<sup>1</sup> Основы местного самоуправления: Учеб. пособ. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2001. С. 36.

<sup>2</sup> Подробнее о полномочиях воевод, см.: Малиновский И. Указ. соч. С. 233-234.

тяглым землям, а владельцы вознаграждены из других земель; кроме того, владение тяглыми участками и производство городских промыслов предоставлены были исключительно тяглым посадским людям; этим городская земля была округлена и отделена от других, а жители получили определенные сословные права»<sup>1</sup>.

Соборное уложение, принятое в 1649 г.<sup>2</sup>, окончательно закрепило крепостное право. Кроме того, им была ограничена компетенция местного самоуправления. В частности это проявлялось в том, что, несмотря на закрепление ст.21 Соборного уложения 1649 г. независимости губных дел от воеводы, последние нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат. Фактически губные старосты находились под надзором, а потом – в полном подчинении у воевод. Воевода стал начальником губного суда, а губной староста – его помощником.

В 1667 г. был издан Новоторговый устав<sup>3</sup>, который также оказал значительное влияние на устройство городского сословия и отделение его от сословия сельского.

Важною мерою для отделения городов от сел и для устройства самостоятельных городских общин был указ 1681 г. о введении новой стрелецкой подати, которая была положена на тяглые города, на дворцовые города и слободы и на уезды поморских городов. Сбор указанной подати предоставлен был исключительно земским старостам и целовальникам, а для раскладки выбирались в посадах и в каждой волости особые выборные люди. Устранение воевод от вмешательства в это дело, было, по мнению П. Муллова, мерою, разграничивающей ведомство земских властей и приказных<sup>4</sup>.

Каковы же основные итоги преобразований, проведенных в XVII в. вплоть до реформ Петра I? Наиболее полно их осветил И. Малиновский, обозначивший семь позиций по данному вопросу. Так, по его мнению, итоги таковы: 1) органы правительственные и органы местного самоуправления сопоставлены, но взаимное отношение между ними точно не

---

<sup>1</sup> Муллов П. Указ. соч. С. 44-45.

<sup>2</sup> Российское законодательство X-XX веков: тексты и коммент. С. 87.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XX. № 408.

<sup>4</sup> См.: Муллов П. Указ. соч. С. 46.



определено; 2) закрепощением населения положена неодолимая препона для развития местного самоуправления; 3) ведомство отдельных учреждений не разграничивается строго, отсюда возможность коллизий; 4) военное управление соединяется в одних руках с гражданским; 5) администрация соединяется с судом; 6) преобладающее значение в ведомстве местных учреждений имели дела финансовые; затем следуют суд и полиция безопасности; полиция благосостояния совершенно отсутствует; 7) надзор и контроль за местными установлениями отсутствует, отсюда возможность злоупотреблений<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие, но уже на иных началах, местное управление и самоуправление получило при Петре I. При нем свое дальнейшее развитие получило и нормативное закрепление процесса оформления правового статуса городов и городского населения как особого сословия, начавшегося в конце XVII в. Города были совершенно отделены от уездов, созданы органы городского самоуправления и установлены определенные льготы для верхушки городского населения. В то же время во времена его царствования элементы самоуправления лишь «достраивали» правительственный аппарат, выполняя делегированные центральной властью вспомогательные функции. В октябре 1689 г. Петр I издал указ, которым за каждым городом было закреплено право самостоятельно распоряжаться городской землей без разрешения на то воевод и приказных людей, заручившихся согласием своего общества, через выборных старост и сотских. Затем под одной датой – 30 января 1699 г. – им изданы указы об учреждении Бурмистрской Палаты в Москве<sup>2</sup> (теперь управление городскими общинами было передано самим общинам, мимо воевод и приказов) и об открытии в других городах земских изб, состав которых также был выборным и которые собирали доходы и заведовали повинностями, лежавшими на «купецких и промышленных людях», подчинялись Ратуше, от которой получали памяти<sup>3</sup>.

Указанная реформа начала 1699 г. была проведена в

---

<sup>1</sup> См.: Малиновский И. Указ. соч. С. 236.

<sup>2</sup> Указом от 17 ноября 1699 г. Московская Бурмистрская палата переименована в Ратушу (Ратгауз). (ПСЗ. Собр. 1. Т. III. № 1718).

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. III. № 1674, 1675.

интересах лучшего поступления сборов с торгово-промышленного сословия. Уже в самих указах Петр I обозначил, что «Государь, милосердую объ нихъ гостяхъ, гостиной сотни и всехъ посадскихъ и купецкихъ и промышленныхъ людяхъ и чернослободцахъ, желая въ то же время соблюсти казенный интересъ, освобождаетъ ихъ отныне отъ ведомства приказныхъ судей и приказныхъ людей, въ отношении суда и расправы, торговыхъ дель, службъ и всякихъ поборовъ; вместо того все они – гости и гостиныя сотни и всехъ сотень и слободъ московскаго государства посадские и купецкие и промышленные люди и чернослободцы – подчиняются ведомству своихъ бурмистровъ».

В Указе от 17 апреля 1699 г. Петр I определил избрать в Бурмистрскую палату по одному человеку от каждой корпорации<sup>1</sup>.

Указом от 27 октября того же года сделано было распоряжение, чтобы торговые люди, по примеру иностранных государств, торговали компаниями. Им же были учреждены провинции по торговым делам (к Новгороду, Пскову, Астрахани и другим крупным городам приписаны малые города с уездами), при этом бурмистры провинциальных городов имели право наблюдать за земскими, а также таможенными и кабацкими бурмистрами приписанных городов относительно всех дел и сборов<sup>2</sup>.

10 марта 1702 г. очередным Указом Петра I упразднены должности губных старост, а их функции переданы воеводам и выборным дворянским советам, которые должны были управлять уездом совместно с воеводой. Более того, согласно названному акту воеводы обязаны были согласовывать с дворянскими советами всю свою деятельность.

Общество вновь оказалось на последнем плане. Выборная система осталась только в обществах ремесленников и торговых людей по городам. Крестьяне по волостям выбирали своих старост, которые были подчинены чиновникам, назначаемым от разных коллегий, и не имели голоса в общей администрации.

В 1708 г. Петр проводит административно-

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. III. № 1683. С. 611-613.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. III. № 1706.

территориальную реформу, разделив все государство на 8 крупных областей, получивших название губернии. В губерниях было введено коллегиальное управление. По Указу 1713 г. при губернаторах учреждались советы ландратов, выбиравшиеся дворянством своих губерний. Без них губернатор не мог ничего решать. Однако губернии не являлись самоуправляющимися единицами, а были лишь частью административно-бюрократического механизма.

Попытки Петра жестко подчинить окраины крепкой центральной власти потерпели неудачу. Дисциплинировать администрацию и справиться с многочисленными правонарушениями, допускаемыми чиновниками, не удалось, и поэтому он вновь обращается к местному самоуправлению. В 1714 г. им учреждается выборная должность земского комиссара, избираемого местным дворянским обществом сроком на год, для сбора подушной подати. Земский комиссар нес ответственность перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Уездную администрацию составляли избираемые дворянством земские комиссары, писаря, надзиратели.

Очень скоро убедившись в несостоятельности Бурмистрской палаты и земских изб, Петр I принимается за устройство городского управления на иных началах, ориентируясь уже, прежде всего, на зарубежный опыт. Царь поручил иноземцу Г. Фину составить «мемориал» об устройстве городского управления. Г. Фин выполнил порученное ему дело, и в 1718 г. появились Учреждение о губерниях с царскими наместниками, воеводами и другими государственными чиновниками, а также резолюция Петра I об учреждении в городах магистратов «на основании Рижского и Ревельского регламентов». Меры эти были направлены на устранение местных приказных властей от вмешательства в дела посадских общин.

В 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации и централизации системы управления: введено новое областное деление, в которое вошли и земли, отвоеванные у Швеции. Россия разделена была на 11 губерний, подразделявшихся на провинции, а те, в свою очередь, на уезды. Упразднены

ландратские коллегии, вместо них введены центральные коллегии. Во главе провинций поставлены воеводы, в чьих руках сосредоточились все функции управления и которые назначались из центра и подчинялись только центру. Январской инструкцией воеводам, как и начальникам городов, были вверены надзор за действиями бурмистров и попечение о благоустройстве и благосостоянии городов<sup>1</sup>.

Таким образом, царь пытался упорядочить российскую жизнь путем подчинения окраины центральной власти. В уездах дворянство продолжало ежегодно собираться для выбора земского комиссара, однако и он скоро утратил свою независимость от администрации. Аналогичная судьба постигла и земские избы в городах.

В 1720 г. в Петербурге учрежден Главный магистрат, которому поручалось ведать всех – т.е. во всей России – купецких людей ... и «рассыпанную сию храмин паки собрать»<sup>2</sup>. Главный магистрат должен был учредить подчиненные ему магистраты и ратуши по другим городам. Лишь в конце 1724 г. эта реформа закончилась.

Регламентом (Уставом) Главного магистрата от 16 января 1721 г.<sup>3</sup> и последующими законами<sup>4</sup> подробно определены состав городского населения, разделение жителей на категории, их права и обязанности.

Согласно данным правовым актам города были разделены на пять частей или разрядов. В первую часть включены большие города (С.–Петербург, Москва, Новгород, Казань, Рига, Ревель, Архангельск, Астрахань, Ярославль, Вологда и т.д.), имеющие от двух до трех тысяч дворов. Во вторую – внутренние города и средние приморские (Выборг, Нарва и т.д.), имеющие от одной и более тысяч дворов. В третью также включались внутренние города и, кроме того, небольшие приморские (Пернов), в которых насчитывалось от пятисот до тысячи дворов. В четвертую часть входили небольшие города (от двухсот пятидесяти дворов). И, наконец, в пятую – все

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. III. № 3294.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 3520.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 3708. С. 300-309.

<sup>4</sup> Например, Положение о городских магистратах 1724 г. (ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 4624).

малые города и слободы, независимо от места нахождения.

Магистраты почти не опирались на местные традиции самоуправления, именно поэтому их жизнеспособность оказалась весьма ограниченной. «В условиях усиливавшейся бюрократизации общественной жизни задачи местного управления могли оперативно решаться без участия в нем сил местного общества. Это явилось одной из главных причин, почему Петру не удалось решить во всей полноте субъективно привлекательную для него задачу развития местного самоуправления», – справедливо заметил В.Д. Гончаров<sup>1</sup>.

Реформы Петра I, призванные укоренить в России доселе почти неведомые ей политико-правовые ценности Запада, не могли получить поддержки населения и свелись, в конечном счете, к бюрократическому правлению с минимальным общественным участием. Реформы подводили черту под многовековой историей самобытного, чисто русского самоуправления, способствуя ликвидации старого административно-территориального деления страны, путем попытки приобщения к европейским институтам и традициям. При этом многовековой опыт древнерусского и российского самоуправления чаще всего не просто игнорировался, а «выжигался каленым железом», подменяясь каким-нибудь шведским или голландским образцом<sup>2</sup>.

В эпоху Петра I были созданы учреждения и органы, несвойственные русской традиции и исторической практике: ландраты (название, структура и полномочия которых были заимствованы из практики аналогичных органов при присоединении к России Остзейского края); по шведскому образцу губернии были разделены на провинции и дистрикты, которыми соответственно руководили воеводы и земские комиссары.

По мнению Л.Е. Лаптевой, «при Петре I сохранялось лишь цеховое и отчасти городское самоуправление, поскольку

---

<sup>1</sup> Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / В.Д. Гончаров; СПб., 2001. С. 37.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Голуб И.М. С. 34-35.

именно города представляли собой социальную опору петровских преобразований. Но эти элементы прежнего «земского мира» скорее подчеркивали, чем смягчали перерыв в традиции»<sup>1</sup>.

Следующий этап развития местного самоуправления в рассматриваемом периоде связан с формированием сословного самоуправления на местах, значительное влияние на становление и развитие которого оказала Екатерина II. Ее реформы в области земского и городского самоуправления оставили гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений. «Муниципальная реформа, произведенная Екатериной II, была не столько реформой, сколько революцией, т.к. она не усовершенствовала старые учреждения, а поставила на их место совершенно новые, коренным образом отличавшиеся от существовавших»<sup>2</sup>. Необходимость реформы была обусловлена многочисленными злоупотреблениями местной администрации и широко распространившимся недовольством населения существующей системой управления.

Началом изменений послужил Указ Екатерины II от 14 декабря 1766 г. «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов»<sup>3</sup>. Этим Указом предусматривались создание комиссии для обсуждения местных нужд и порядок избрания в ее состав депутатов от всех местностей и должностей. К назначенному им сроку большая часть депутатов явилась уже в Сенат. Потому, именным указом от 24 июля 1767 г.<sup>4</sup> велено было Сенату объявить об открытии в Москве с 30 июля того же года Комиссии для сочинения нового Уложения. В результате работы данной комиссии были подготовлены законодательные акты, определившие и закрепившие отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи.

---

<sup>1</sup> Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (2-я половина XIX века). М., 1998. С. 26.

<sup>2</sup> Постовой Н.В. Указ. соч. 2000. С. 326.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XVII. № 12801.

<sup>4</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XVII. № 12945, 12948.

По справедливому замечанию Л. Гильченко, именно разработанные при Екатерине II нормативные правовые акты можно считать «первой попыткой формирования российского муниципального права»<sup>1</sup>.

Основы системы местного самоуправления были ею заложены в двух актах: Учреждении для управления губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г.<sup>2</sup> и Грамоте на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г.<sup>3</sup>

7 ноября 1775 г. Екатериной II были утверждены губернские учреждения, которые с небольшими изменениями действовали до земской и судебной реформы 1864 г.

По «Учреждению о губерниях» местное управление имело следующие особенности:

1) вводится новое административное деление государства (если накануне реформы территория России разделялась на двадцать три губернии, шестьдесят шесть провинций и около ста восьмидесяти уездов, то после нее империя уже делилась на пятьдесят губерний с населением 300–400 тысяч душ в каждой и подразделением их на уезды в 20–30 тысяч душ)<sup>4</sup>;

2) практически впервые в истории о местном управлении повсеместно проводится принцип законности, обеспечивающийся не только изданием «Учреждения о губерниях» как общего закона о местном управлении, но и коллегиальной организацией некоторых местных установлений, а также системой контроля и надзора за местными учреждениями;

3) вводится начало децентрализации управления;

4) рядом с правительственными органами (губернаторами и генерал-губернаторами, власть которых в результате

---

<sup>1</sup> Цит. по: Сологуб В.А. Указ. соч. С. 23.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XXII. № 16188. С. 358-384.

<sup>4</sup> Примечательно, что по данному вопросу мнения ученых разделились. Одни считают данное территориальное деление правильным. (См., например: Малиновский И. Указ. соч. С. 243). Другие, напротив, относят его к недостаткам, указывая, что данное деление было проведено исключительно по количеству населения, без внимания к пространству, прежнему историческому делению, местным бытовым связям и особенностям населения. (См., например: Симонова О.В. Указ. соч. С. 56). Вторая точка зрения нам кажется предпочтительнее.

указанной реформы была усилена, а также они получили власть распорядительную и полицейскую) в общем местном управлении принимают участие представители населения, которыми, как правило, являются выборные от дворян;

5) право формирования местных управленческих и судебных должностей предоставлялось местному дворянству;

6) предметы ведомства разграничены между отдельными учреждениями;

7) суд отделяется от администрации.

По мнению П. Муллова, «в этом замечательном памятнике законодательной деятельности императрицы Екатерины II, ясно, положительно выразилась мысль о важности и необходимости отделения власти судебной от власти административной»<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, отметим, что в 1775 г. Екатериной II было утверждено первое «Положение об управлении Войска Донского», ограничивающее самостоятельность донского казачества. Первым пунктом названного Положения предписывалось: «Учредить на Дону гражданское правительство, под именем войсковой канцелярии, которой на основании общих империи законов, предоставить как и расправу земскую, так и все хозяйственные распоряжения, сборы доходов, проверку расходов, и все до промыслов и торговле относящееся». Одновременно с этим говорилось о принципе выборности на все должности внутри войска, в том числе из шести старшин, составляющих Войсковое Правление, только двое назначались Атаманом, а четверо выбирались на Войсковом круге.

В 1782 г. утвержден «Устав о благочинии», который регламентировал структуру полицейских органов, их систему и основные направления деятельности, перечень наказуемых полицией деяний. Главными источниками «Устава о благочинии» стали: «Учреждение о губерниях», материалы Уложенной комиссии, зарубежные полицейские нормы и правовые трактаты.

Основным документом, создавшим необходимую правовую базу для развития самоуправления городов, в

---

<sup>1</sup> Муллов П. Указ. соч. С. 86.



результате чего они приобрели свое окончательное устройство, стала Грамота на права и выгоды городам Российской Империи, обнародованная 21 апреля 1785 г. При ее подготовке использовались материалы Уложенной комиссии, Цеховой устав (1722 г.), Устав благочиния (1782 г.) и Учреждение для управления губерний (1775 г.), шведский Цеховой Устав и Положение о маклере (1669 г.), прусский Ремесленный устав (1733 г.), законодательство городов Лифляндии и Эстляндии<sup>1</sup>.

Указанная грамота была дарована манифестом за подписью Екатерины Великой, из последних слов которого видно, что данной жалованною грамотой городам императрица хотела лишь подтвердить права и преимущества, данные прежде городам, городским обществам и гражданам. Но уже из самой грамоты видно, что ею не только подтверждены были прежние права и преимущества, а даны еще новые, и все это вместе сведено в одно общее положение, в систематическом порядке.

Жалованной грамотой введены новые учреждения для общественного, причем бессловного, городского управления: Градское общество, Общая и Шестигласная думы. Под городской самоуправляющейся общиной в ней понималось наличие выделившихся своими промышленными или специальными городскими профессиями городских граждан, управляющих самостоятельно, в качестве хозяев всем хозяйством общины и вообще заведующих всеми материальными и духовными нуждами.

В то же время, «при всей очевидности прогрессивности указанной реформы следует отметить и некоторые ее негативные черты. Так, была сохранена прямая зависимость и подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления государственной власти. Кроме того, в результате проведения реформы общинные учреждения были включены в вертикаль государственной власти – поэтому презюмировалась ответственность этих учреждений только перед вышестоящими государственными институтами. Вместе с тем следует отметить, что центральная власть правомерно

---

<sup>1</sup>Подробнее о порядке принятия и применения Жалованной грамоты см.: Дитятин И. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года. М.: Изд-во «Русская мысль», 1885. С. 113.

оставила за собой право контроля за деятельностью и возложением на выборные органы и должностных лиц органов местного самоуправления ответственности в случаях ненадлежащего осуществления или неосуществления ими отнесенных к их ведению полномочий, так как полномочия, осуществлявшиеся указанными органами и должностными лицами, имели в большей или меньшей степени государственно-властный характер. Формы и методы контроля постоянно изменялись, однако стабильной оставалась возможность центральной власти оказывать разностороннее воздействие на органы власти на местах. Такой вид ответственности, как ответственность перед населением, отсутствовал»<sup>1</sup>.

По издании Жалованной грамоты 1785 г., меры правительства относительно городского управления, в течение остального царствования Императрицы Екатерины Великой, касались лишь частных вопросов. Так, уничтожена Контора Главного Магистрата, за окончанием порученных ее рассмотрению дел<sup>2</sup>, затем упразднен Санкт-Петербургский Городовой Магистрат<sup>3</sup>. Во многих незначительных городах учреждены, по желанию жителей, Ратуши<sup>4</sup>. Отдельные распоряжения касаются прав граждан относительно записи в городское сословие<sup>5</sup> и участия в городских выборах. Так, Указом от 12 августа 1786 г. пояснено, что на основании городского положения (ст. 78) раскольники могут быть избираемы в городские службы, наравне с прочими лицами<sup>6</sup>. Указом от 7 сентября 1786 г. дозволено и евреев допускать к выборам в судейские и прочие из купечества и мещанства должности, также составлять из них и из других христианского закона граждан Городовые Магистраты, Ратуши и Градские Думы, соразмерно с количеством каждого звания<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Голуб И.М. Указ. соч. С. 35.

<sup>2</sup> ПСЗ. Указ 9 июня 1785. № 16222.

<sup>3</sup> ПСЗ. им 31 марта 1786. № 16367.

<sup>4</sup> ПСЗ. им. 14 мая 1789. № 16765; 16 окт. № 16809; 16 февр. 1790. № 16835 и др.

<sup>5</sup> ПСЗ. 21 июля 1785. № 16229 и 23 дек. (иностранцам), 15 мая 1790 (дворянам в гильдии), отмененный ук. 26 окт. 1793. № 16914.

<sup>6</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXII. № 16238.

<sup>7</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXII. № 16391.

В 1785 г. был также разработан проект «Сельского положения», касавшийся статуса государственных крестьян. Сельское общество так же, как дворяне и горожане, получало права корпорации. Сельские жители должны были получить право избирать исполнительные органы самоуправления в общинах, сословный суд и выходить с представлениями к местной администрации. Однако данный проект так и не стал законом. И до сих пор в современной юридической литературе встречаются высказывания, что вопрос о правовых основах самоуправления сельских общин дореволюционной России недостаточно изучен<sup>1</sup>.

Местные учреждения в период царствования Екатерины II были тесно взаимосвязаны с сословным строем. Они были основаны на самоуправлении, но не земском, а исключительно сословном. И хотя реформы Екатерины II оказали значительно большее влияние на повышение эффективности территориального управления, чем реформы Петра I, по мнению специалистов, местное самоуправление времен Екатерины во многом постигла та же участь, что и введенные Петром ландраты. Как отмечает М. Слобожанин, при Петре I и Екатерине II идея земского самоуправления была заменена идеей о земских повинностях<sup>2</sup>.

Основные принципы екатерининской реформы: децентрализация, избрание на должности, относительная самостоятельность суда – были отменены или значительно изменены при Павле I.

Так, в 1797 г. им был образован департамент уделов на местах, где имелись удельные земли и крестьяне. Тогда же была введена новая система управления государственными крестьянами: они избирали волостные и сельские сословные органы. Волостной сход избирал волостное управление: волостного голову и двух заседателей. Сельский сход избирал сельского старшину и его помощников: старост, сборщика

---

<sup>1</sup> См.: Щендригин Е.Н. Местное самоуправление в традиции российской государственности / Е.Н. Щендригин // Юристъ-Правоведъ. – 2000. – № 1. – С. 89.

<sup>2</sup> См.: Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России: к 50-летию земских учреждений: Очерки. СПб.: Изд-во журн. «Жизнь для всех», 1913. С. 36.

податей, сотских и десятских. Однако эти органы лишь обеспечивали правительственному административно-полицейскому аппарату управление, сбор податей, порядок, но не имели прав.

В 1798 г. на основе указа «Устав столичного города Петербурга»<sup>1</sup> Павел I провел новую городскую реформу, ограничив городское самоуправление и усилив государственное начало в управлении. Вместо выборных органов вводились ратгаузы, которые, фактически, представляли собой государственный территориальный орган.

В 1800 г. данная реформа была распространена повсеместно. Во всех городах были созданы городские правления – ратгаузы, которым подчинялись магистраты и ратуши, в состав которых входили назначаемые правительством чиновники (президент и директор экономии) и выборные от городского общества, утвержденные императором.

В целом, оценивая деятельность Павла I в области реформирования местного управления, следует согласиться с мнением Н.А. Бойко о том, что «коренных изменений законодательные акты императора Павла не принесли, а лишь ослабили управление государством и еще больше бюрократили систему власти»<sup>2</sup>.

После восшествия на престол, Александр I вернулся к децентрализации и самоуправлению, заложенным при Екатерине II, однако территориальная система управления в период его царствования, а также в еще большей степени при Николае I, подверглась массе частичных переделок, значительно изменивших ее характер.

Так, Указ Павла I 1797 г. был отменен Александром I. «Признали мы за благо, – говорится в именном указе Александра I, – учреждение в губернских городах отменить ..., оставя довольствоваться в них издавна установленными магистратами». Эта мера мотивируется желанием «всевозможными способами», облегчить «жителей городов, которые отягощены разными, не существовавшими прежде

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXV. № 18663.

<sup>2</sup> Бойко Н.А. Указ. соч. С. 27-28.

повинностями»<sup>1</sup>. А Манифестом от 2 апреля 1801 г. восстанавливается Жалованная грамота 1785 г. «Соображая великим намерениям вселюбезнейшей бабки Нашей, – говорит Император, – сохраняя святость ее установлений и быть удостоверены в той истине, что без прав и преимуществ непоколебимых и всей силой закона охраняемых не могут промыслы, рукоделия и торговля достигнуть цветущего состояния, мы признали за благо в пользу и ободрение их утвердить и восстановить Городовое положение и грамоту городам данную во всей силе ее и пространстве, торжественно утверждая, узаконивая и повелевая всем нашим верным подданным признавать положение этого одним из главных непреложных и неприкосновенных государственных постановлений; напротив, отменяя и отлагая все, что противно этому или несообразно силе его допущено или установлено было»<sup>2</sup>.

Но, несмотря на де-юре восстановления Александром I действия Грамоты, де-факто восстановления городских учреждений не произошло.

Одним из достижений Александра I можно назвать принятие 2 мая 1805 г. Положения о земских повинностях<sup>3</sup>, которым впервые в законодательном порядке уясняется понятие «земство» и определяется его отношение к государству.

Дальнейшее реформирование, происходившее в изучаемом периоде, касается устройства управления отдельными областями и городами государства: Сибирских губерний, Кавказской областью, Бессарабской областью, Войска Донского, Санкт-Петербурга, Дагестанской областью.

Первой преобразованиям подверглась Сибирь. М.М. Сперанский, прожив в Сибири около трех лет, создал несколько проектов преобразования управления регионом. Основной документ – Учреждение для управления Сибирских губерний<sup>4</sup> – был утвержден Александром I вместе с остальными

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVI. № 16188.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVI. № 19811.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVII. № 21837.

<sup>4</sup> ПСЗ–I. 1822. № 29125.

касающимися Сибири проектами 22 июля 1822 г. По этому учреждению все города разделены на три разряда: многолюдные, средние и малолюдные<sup>1</sup>.

Вторым по значению документом стал Устав об управлении сибирских инородцев, которым инородцы классифицированы по образу жизни: оседлые, кочевые, бродячие, а также, соответственно, видоизменялся объем их прав и порядок управления каждой из категорий<sup>2</sup>.

Кроме того, под руководством данного политического деятеля были разработаны: Устав об управлении Сибирских киргизов, Устав о сухопутных сообщениях в Сибири, Устав о сибирских городских казаках, Положение о долговых обязательствах между крестьянами и инородцами, Устав о ссыльных.

Все же, по мнению Л.Е. Лаптевой, «эффективность разработанных М.М. Сперанским документов ненамного превышала пользу от предыдущих марш-бросков законодателя на Сибирь», чего «и следовало ожидать, поскольку скорость написания закона неизбежно сказывалась на его качестве»<sup>3</sup>.

Следующим реформированию подверглось городское управление Кавказской области на основании высочайше утвержденного Учреждения для управления Кавказской области от 6 февраля 1827 г.<sup>4</sup> На основании этого Учреждения, городское хозяйственное управление в городах многолюдных вверено Думам, а малолюдных – старостам.

По Учреждению для управления Бессарабской областью<sup>5</sup>, принятому ровно через год, городское управление вверено также Городским Думам, в которых должен председательствовать городской голова и заседать пять гласных.

В 1835 г. принято новое «Положение об управлении Войска Донского», которое уточняло и подтверждало нерушимость и неприкосновенность существовавших казачьих

---

<sup>1</sup> Подробнее о делении городов в Сибири см.: Муллов П. Указ. соч. С. 146.

<sup>2</sup> ПСЗ–I. 1822. № 29125, 29126.

<sup>3</sup> Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1865 – 1905): историко-правовое исследование. С. 118.

<sup>4</sup> ПСЗ. 6 февр. 1827. № 878.

<sup>5</sup> ПСЗ. 28 февр. 1828. № 2834.

преимуществ, в том числе земельных, а также право внутреннего самоуправления. Оно стало законодательной основой существования казачьей местной власти.

В 1838 г. издан закон «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным», который достаточно критично оценивает Л.Е. Лаптева, в частности, положение о том, что бывшие земские исправники стали назначаться губернатором, утратив название «земские», а члены нижних земских судов стали уже не избираться, а назначаться губернатором<sup>1</sup>.

В 1846 г. введено в действие новое Положение об общественном управлении города Санкт-Петербурга, которое, по сути, несущественно отличалось от Жалованной грамоты 1785 г.<sup>2</sup> По свидетельству ученого К.А. Пажитнова, в результате введения в действие Положения 1846 г., «объем власти органов городского самоуправления не увеличился, а административная опека осталась без изменения. Как и прежде, городское общество давало лишь личный состав тех учреждений, которым правительство вручало свой надзор управления городскими делами»<sup>3</sup>.

Данное Положение действовало без изменений вплоть до 1859 г., когда МВД вновь был поднят вопрос о необходимости коренного реформирования городского управления в городе Санкт-Петербурге, а также возможном введении местных учреждений в других крупных российских городах.

13 июля 1851 г. издано новое Положение о земских повинностях<sup>4</sup>.

Начиная с 5 апреля 1860 г., с момента утверждения проекта Положения об управлении Дагестанской областью, реформируется устройство управления данной вновь образованной области и компетенция всех административных

---

<sup>1</sup> Цит. по: Симонова О.В. Указ. соч. С. 10.

<sup>2</sup> Подробнее об указанном Положении см.: Колотилин А.В. Российское законодательство о формировании органов местного самоуправления второй половины XIX – начала XX веков (историко-правовое исследование): дис. ...канд. юрид. наук / А.В. Колотилин; СПб., 2004. С. 70.

<sup>3</sup> Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. С.24.

<sup>4</sup> ПСЗ. 13 июля. 1851. № 25298.

органов<sup>1</sup>.

Таковы были основы местной власти накануне событий 1861 г.

Завершая обзор данного значительного по продолжительности периода, отметим, что реформы Ивана IV, Петра I, а также Екатерины II внесли существенный вклад в развитие местного самоуправления в России. Безусловно, все эти реформы имели свои особенности, положительные и отрицательные последствия, но отрицать их значимость для изучения исторических особенностей становления и развития местной власти с точки зрения права, нецелесообразно. Сближает данных правителей, прежде всего, то, что они, стремясь преобразовать систему управления государством, искали различные оптимальные для того периода и уровня развития государства варианты управления, вплоть до заимствования зарубежного опыта. При этом они понимали, что эффективно управлять государством только посредством жесткой централизованной власти невозможно, поэтому и «вплетали в ткань» государственного управления элементы самоуправления.

### **2.3. Земская и городская реформы Александра II**

Одним из самых значительных периодов в истории развития местного самоуправления нашего государства, как по продолжительности (длится вплоть до падения царизма и становления системы Советов), так и по значимости преобразований (их принято еще называть великими буржуазными преобразованиями) является период, берущий свое начало после отмены крепостного права. Данный период охватывает время царствования нескольких императоров, но самые значительные изменения законодательство о местном самоуправлении претерпело при правлении Александра II и Александра III.

Так, 19 февраля 1861 г. императором Александром II было

---

<sup>1</sup>Подробнее см.: Геворкьян Д.П. Историко-правовые особенности городского управления в Дагестанской области во второй половине XIX века / Д.П. Геворкьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 21. – С. 36-39.



утверждено «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», в разделе II которого установлены основы устройства сельских обществ и волостей, а также общественного их управления<sup>1</sup>.

В результате реформы получили личную свободу и право распоряжаться собственным имуществом 22,5 миллиона крестьян (7,5 миллионов крестьянских хозяйств). Ранее управление такой массой населения осуществляли помещики, которые отвечали за исправность крестьянских платежей, должны были кормить крестьян в случае неурожая или падежа скота, оказывать им помощь после пожара, при эпидемиях. Какие-либо формы внутренней организации, за исключением пережитков средневековой общины – верви, среди крестьян отсутствовали. Естественно, отсутствовали даже элементарные навыки самоорганизации и на ином, кроме семейного, уровне.

В сложившихся, не самых благоприятных для самодержавия условиях на новых основаниях, надо было регламентировать управление всеми местными хозяйственными делами, которые касались одинаково как крестьян, так и самих помещиков, а также других жителей сельских территорий. Поэтому правительство России, осознавая, что накопленный опыт управления местными делами государственных и удельных крестьян невозможно применить к бывшим помещичьим крестьянам, пошло на введение местного самоуправления. С этого момента местное самоуправление получает свое развитие как массовое явление.

Манифест 19 февраля 1861 г., дополненный впоследствии различными законодательными актами, создавал некоторое правовое пространство для закрепления традиций народовластия живших в русском обществе, для удовлетворения основных политических потребностей крестьянства.

Этот документ определял состав общины, в которую входили: сельский сход, сельский староста<sup>2</sup>, а если общество

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVI. № 36657.

<sup>2</sup>Об особенностях правового статуса сельского старосты см.: Сулейманов Б.Б. Некоторые особенности правового статуса старосты как института власти сельского управления крестьянской общины / Б.Б. Сулейманов, Е.В. Яненко // История государства и права. – 2006. – № 4. – С. 26-27.

считало необходимым – и особые сборщики податей, смотрители хлебных магазинов, училищ, больниц, сельские писари и другие, а также очерчивал полномочия названных должностных лиц общины. Кроме этого, в нем затрагивались проблемы экономической независимости общины, которая обеспечивалась наличием в ее ведении общественных земель, лесов, лугов, пастбищ, правом сбора мирских, денежных и хлебных сборов, назначения натуральных повинностей, распорядительства общественными представлениями для удовлетворения внутренних потребностей. В ст. 178 Манифеста указывалось: «крестьянские общества могут, смотря по надобности и по своим средствам, установить мирские сборы на устройство и поддержание церквей, заведение сельских училищ, содержание учителей и на удовлетворение других общественных и хозяйственных потребностей крестьян».

В этом же 1861 г. Императором были утверждены «Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях» и «Временные правила о преобразовании полиции».

20 марта 1862 г. высочайше утверждено «Положение об общественном управлении города Москвы»<sup>1</sup>, введившее всесословный принцип в организации Городской Думы и приспособившее ее деятельность к потребностям новых экономических отношений. Одновременно с ним, в Санкт-Петербурге, введено в действие исправленное Положение об общественном управлении, которое закрепляло двухступенчатый порядок проведения выборов, но при этом сохраняло всю систему административной опеки над деятельностью городских общественных учреждений. Примечательно, что указанное Положение ввело образовательный ценз для кандидатов на пост гласного Городской Думы. Действие последнего Положения в 1863 г. распространилось на Одессу, а спустя три года, вступило в силу в Тифлисе.

К началу 60–х гг. XIX в. у большинства неимущего и малоимущего населения Российской империи выработалось устойчивое отрицание позитивных начал государственной

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXII. Отд. 1. № 38078. С. 220-231.

организации в виде самодержавия, что явилось благодатной почвой для практического воплощения в жизнь идей общественной муниципально-правовой теории, которые и были заложены в основу реформ земского управления 1864 г. и городского управления 1870 г.

1 января 1864 г. Указом Александра II были утверждены Положение о губернских и уездных земских учреждениях и Временные для них Правила по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении<sup>1</sup>, которые подлежали немедленному введению в действие в 33 центральных губерниях Российской Империи, где преобладало помещичье землевладение.

Положение о земских учреждениях 1864 г. разрабатывалось с 1859 г., когда по указанию императора Александра II Министр внутренних дел П.А. Валуев создал комиссию для подготовки проекта нового нормативного правового акта о местном земском самоуправлении. Он кардинальным образом отличался от предшествующих нормативных правовых актов о формировании органов местного самоуправления в России, так как существенное влияние на его содержание оказало европейское законодательство о местном самоуправлении.

Положение 1864 г. впервые законодательно закрепляло создание всесословных местных учреждений, в производстве выборов которых участвовали различные слои населения. В законе отмечалось, что «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, не согласно с характером земских учреждений, имеющим в принципе не сословные, но общие хозяйственные интересы известной местности». Всесословный характер делал систему земского самоуправления более гибкой и эффективной.

В то же время Положением 1864 г. были закреплены некоторые ограничения избирательного права. Так, например, в выборах не могли принимать участие: 1) лица моложе 25 лет; 2) судившиеся и не оправданные судом; 3) отрешенные от должности; 4) состоящие под судом и следствием; 5)

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр 2. Т. XXXIX. № 40457.

признанные несостоятельными; б) исключенные из духовного ведомства.

Уездными земскими учреждениями согласно Положению являлись уездное Земское Собрание и уездная Земская Управа, губернскими – губернское Земское Собрание и губернская Земская Управа. Указанные органы не были подчинены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительствующий Сенат.

К недостаткам системы местного самоуправления, сложившейся в результате принятия Положения 1864 г., можно отнести следующие: 1) не была введена мелкая земская единица, в результате чего осуществление непосредственной и тесной связи между земскими учреждениями и местным населением оказалось затруднительно; 2) введение трехклассной системы земских выборов создавало искусственное разделение земских избирателей; 3) введение ограничений активного и пассивного избирательного права не было подкреплено действенным механизмом порядка проверки соответствия явившихся на выборы лиц установленным избирательным цензам; 4) высокий имущественный ценз давал преобладание имущим над неимущими; 5) предметы ведения земских и правительственных учреждений не были точно разграничены; 6) несмотря на то, что земство было наделено широкой компетенцией, оно для успешной ее реализации при этом не было наделено необходимыми функциями власти; 7) земские учреждения не были наделены правом издавать обязательные для населения постановления; 8) усиленный надзор над действиями земских учреждений, в том числе за целесообразностью их действий и над личным составом, значительно стеснял их самостоятельность.

Многие современники достаточно скептически оценивали законодательство о земских учреждениях данного исторического периода и практику его реализации. Так, по мнению В.П. Безобразова «закон не вводил земские учреждения в существующую систему учреждений, а

ставил «подле них», как органы, «не имеющие никаких органических связей с системой государственного управления»<sup>1</sup>. М.Е. Салтыков-Щедрин считал, что государство отвело земствам роль «пятого колеса в механизме государственного управления»<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на целый ряд ограничений со стороны законодательства и правительства, земства оказались жизнеспособными и достаточно эффективными. Они стали учреждением нового, капиталистического общества, более либеральным, чем иные институты самодержавной монархии<sup>3</sup>. В этом заключалось противоречие, с которым не могли примириться реакционные круги в правительстве, и которое определяло многие аспекты его взаимоотношений с земскими учреждениями. В итоге, правительство стремилось всячески ограничивать земства, перекладывая на них обременительные для бюрократии заботы, не выпуская за рамки хозяйственных дел.

Так, уже с января 1866 г. правительство начинает наступление на земства, расширяя своими циркулярами сферу государственных экономических интересов. Циркуляр от 17 мая 1866 г. запрещал облагать сборами изделия и продукты на промышленных предприятиях, оплачиваемые акцизом в пользу казны. Закон, изданный уже 21 ноября 1866 г., окончательно лишил земства притока средств, ограничив право облагать сборами торговые и промышленные заведения. Циркуляром от 12 октября 1866 г. все земские служащие были поставлены в зависимость от администрации.

Мнение Правительствующего Сената от 4 мая 1867 г. разъяснило земским деятелям, что обмен постановлениями

---

<sup>1</sup> Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 38.

<sup>2</sup> Салтыков-Щедрин М.Е. Собр. соч.: В 20-ти тт. М.: Художественная литература, 1972. Т. 14. С. 231.

<sup>3</sup> Подробнее об итогах деятельности земств после реформы 1864 г. см.: Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. Исторические справки. М.: Типолитография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1900. С. 37; Тихомирова Г.В. Исторический опыт земской реформы 1864 г. / Г.В. Тихомирова // История государства и права. – 2006. – № 10. – С. 28-30.

между губернскими земскими собраниями «представляется несогласным с законом, ограничивающим круг действий земских учреждений пределами губерний и уездов».

Закон от 13 июня 1867 г. «О порядке печатания постановлений, отчетов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях» запретил печатание журналов земских собраний, отчетов управ и других материалов без предварительной губернаторской цензуры, запретив тем самым земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом. Этим же законом председателям земских собраний предоставлена весьма широкая власть над самими собраниями – включительно до права их закрытия. А в случае незакрытия собрания, в котором были поставлены на обсуждение вопросы, несогласные с законами, председатель должен подвергнуться наказанию по ст. 64 Уложения о наказаниях.

Высочайше утвержденным Положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства окончательно были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.

Циркулярами Министра Внутренних Дел от 12 октября 1866 г., 28 августа 1868 г., 22 октября 1870 г. и законами от 4 июля 1879 г. и 19 августа 1879 г. губернаторам было предоставлено право не только утверждать служащих по земству лиц, но и удалять тех из них, которых он признает неблагонадежными. Одновременно разного рода служащие земств были поставлены в полную зависимость от правительственных учреждений (земские фармацевты и врачи от врачебных управ и губернаторов, попечители училищ от училищных советов, учителя от инспекторов и т.д.)<sup>1</sup>.

Закон от 22 ноября 1867 г. изъял из компетенции земств обложение торговых свидетельств и патентов и этим переместил тяжесть обложения на землю.

Земская реформа вызвала к жизни аналогичные преобразования в системе городского самоуправления. Так,

---

<sup>1</sup> Подробнее об ограничении прав земств см.: Вите С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб.: Типография акционерного общества, 1914. С. 80-81, 88.

через несколько лет после земской реформы, которая положила начало формированию новой сословной системы самоуправления в России, императорским указом было утверждено Городовое положение от 16 июня 1870 г.<sup>1</sup> По этому закону в 509 городах России вводились новые сословные органы городского самоуправления – Городские Думы, избираемые на четыре года, которые из своей среды выбирали исполнительные органы – Городские Управы.

Городовое положение внесло значительные нововведения в формирование городских местных учреждений. Как подчеркивал дореволюционный исследователь К.А. Пажитнов, «... Положение 1870 г. все же является крупным шагом вперед по сравнению с предшествующим периодом... Будучи проникнуто хотя и умеренно, но все же либеральным духом, и построено на идее доверия к общественной самодеятельности оно впервые вызвало наши города из той спячки, в которую последние были погружены, и придало им ту силу и значимость, о которой лишь мечтали преобразователи XVIII века»<sup>2</sup>.

Основой для Городового положения 1870 г. послужила трехразрядная куриальная система выборов гласных, заимствованная российскими законодателями у Пруссии, в которой подобная избирательная схема действовала с 11 марта 1850 г. Активное и пассивное избирательное право было предоставлено каждому городскому обывателю. Но система выборов губернских и уездных земских учреждений, а также органов городского самоуправления оставалась сословной.

Интересен тот факт, что Положение 1870 г. исключало из числа избирателей – кроме лиц «неполноправных или устранимых от общественной деятельности в силу своего служебного положения» – всех тех, на ком числилась недоимка городских сборов.

Кроме того, ст. 18 Городового положения 1870 г., так же как и ст.17 Положения 1864 г., предъявляла довольно серьезные требования к моральному облику отдельных гласных. Так,

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. XIV. № 48498. С. 821-839.

<sup>2</sup>Пажитнов К.А. Указ. соч. С. 33.

права участвовать в избирательных собраниях лишались лица, исключенные из дворянского, духовного и иных сословий за совершение порочащих их честь, достоинство и деловую репутацию поступков.

По Городовому положению 1870 г. городскому самоуправлению были предоставлены достаточно широкие полномочия в решении местных дел и ведении городского хозяйства. Так, согласно ст.5 городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти действовало самостоятельно.

В целом же результаты реформы городского управления были более прогрессивными и эффективными, чем в сельской местности. Была установлена довольно рациональная структура городского управления. И при всех своих недостатках Положение 1870 г., по мнению Л.В. Гильченко, «являлось крупным шагом вперед по сравнению, как с предшествующим периодом, так и с той обстановкой, в которой оказалось городское самоуправление в конце XIX – начале XX веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самодеятельности, оно вывело российские города из XVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права и, несмотря на усиление административных начал в 90–е годы XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906–1917 годов»<sup>1</sup>.

Реформы Александра II значительным образом изменили характер государственной и общественной жизни в России. Однако оказалось, что преобразованиями были недовольны и «верхи», и «низы» общества. И не случайно на Александра II было совершено восемь покушений, в то время как на следующего императора, проводившего не реформы, а контрреформы – ни одного.

К началу 80–х гг. вопрос о ненормальном положении земств, о несоответствии между ними и строем государственного управления стал ребром. Перед Правительством стояла дилемма: или дать правильную постановку земским учреждениям, дать им дальнейшее

---

<sup>1</sup> Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 146.



развитие и, таким образом, уступая требованиям земств, открыто вступить на путь конституционализма, или, охраняя основы самодержавия, окончательно подавить всякую самостоятельность и самодеятельность земских учреждений и дать решительный перевес началу правительственному над началом выборным, земским. Как справедливо заметил С.Ю. Витте, «спор попадал, таким образом, в заколдованный круг: земство стало плохим средством управления, потому что оно стеснено; его надо стеснить, потому что оно стало плохим средством управления... Земство пришло в упадок бесспорно потому, что поставлено было Правительством в ненормальные условия, но изменить эти условия, дать ему свободу без последующего изменения самодержавного строя государства было нельзя»<sup>1</sup>.

Обостряло сложившуюся ситуацию также то, что земства стали все более громко заявлять о своих политических претензиях, настаивать на созыве общеземского съезда, объединении земств в масштабах всей страны. Так, в петиции, подписанной видными земскими деятелями того времени и поданной 25 марта 1880 г. графу Лорис-Меликову для представления Государю, говорилось: «В тот момент, когда общество стало искать государственной деятельности, администрация начала воздвигать ему препятствия на этом пути. Если правящий механизм в его существующей форме исключает прямое правление тех, для кого такое участие составляет первое право и твердое желание, то, значит, этот механизм нуждается в преобразовании. Правительство же, вместо этого, только усиливается разрушить учреждения, которые способны были бы облегчить это преобразование. Русское общество все более и более укрепляется в убеждении, что такое обширное государство, как наше, с его сложной социальной жизнью, не может быть управляемо исключительно чиновниками. Земские собрания с каждым годом образуют все большее и большее число людей, способных к политической деятельности, а между тем эти собрания систематически притесняются. Их постановления подвергаются цензуре губернатора, их право устанавливать

---

<sup>1</sup> Витте С.Ю. Указ. соч. С. 93.

налоги для покрытия собственных расходов стеснено, они заседают под председательством предводителей дворянства, дисциплинарная власть которых все увеличивается; право заведования устроенными ими школами отрицается; на их просьбы и ходатайства не обращают внимания; важные земские вопросы решаются помимо их административными присутствиями, и губернатор уполномочен аттестовать благонадежность избранных населением представителей. Неизбежным последствием этого является опасение, что земские собрания, долженствовавшие быть независимыми органами местного самоуправления, скоро выродятся во второстепенные присутствия местной администрации. Эта система последовательных притеснений все-таки не может подавить стремления общества к независимой политической деятельности, но только внедряет хроническое недовольство и делает из администрации скорее служительницу интересам бюрократии, чем интересам народа». В заключение в петиции заявлялось, «что единственное средство вывести страну из ее настоящего положения заключается в создании независимого собрания из представителей земств и в предложении этому собранию участия в управлении нацией и в выработке необходимых гарантий для прав личности, свободы мысли и слова»<sup>1</sup>.

Такие требования противоречили действовавшему законодательству и, что самое главное, установкам правящего класса. Поэтому реформирование законодательства о земских учреждениях стало неизбежным. При этом, направления дальнейшего реформирования сводились к трем предположениям: 1) призвание выборных от земств к участию в законодательной деятельности и вступление, таким образом, на путь конституционализма; 2) наличие местного самоуправления с самодержавным царем во главе 3) укрепление начала правительственного с подавлением начала земского.

По-видимому, Правительство вначале избрало средний путь. Высочайшим манифестом от 29 апреля 1881 г. была выражена Высочайшая воля утверждать и охранять силу и

---

<sup>1</sup> Цит. по: Витте С.Ю. Указ. соч. С. 106.

истину Самодержавной власти для блага народного от всяких на нее поползновений.

На пост Министра Внутренних Дел был призван граф Игнатъев, который немедленно по вступлении в должность издал циркуляр, в котором излагалась правительственная программа. В данной программе было весьма ясно высказано осуждение бюрократии «за небрежное исполнение своих обязанностей и равнодушие к общему благу», за «корыстное отношение к государственному и общественному достоянию» и затем заявлялось, что Правительство будет «стремиться, при верном всех служении и содействии, к осуществлению на самом деле того, что положено в основу дарованных Монархом (Императором Александром II) учреждений» и что оно «примет безотлагательные меры, чтобы установить правильные способы, которые бы обеспечивали бы наибольший успех живому участию местных деятелей в деле исполнения Высочайших предначертаний»<sup>1</sup>.

О доверии Правительства к земству, о самостоятельной деятельности последнего в тесном единении с органами власти говорил и циркуляр Министра Народного Просвещения Попечителям учебных округов (от 5 мая того же года). «Директоры и инспекторы народных школ - гласил циркуляр, - как непосредственные агенты Министерства Народного Просвещения, должны являться агентами заботливости правительственной, а не стеснения самодеятельности общественной: сию последнюю они обязаны уважать и поощрять»<sup>2</sup>.

Но данная позиция центральной власти просуществовала недолго. 14 августа 1881 г. «Положение о мерах к сохранению государственного порядка и общественного спокойствия»<sup>3</sup> разрешило объявлять отдельные местности находящимися в «состоянии усиленной охраны». Указанное Положение сразу же было введено в 10 губерниях, а также в ряде городов и уездов других губерний. Положение предусматривало, помимо «нормального общего состояния властей», три особых его состояния: а) состояние усиленной

---

<sup>1</sup> Цит. по: Витте С.Ю. Указ. соч. С. 126.

<sup>2</sup> Цит. по: Он же. С. 126.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр.3. Т.1. №350.

охраны; б) чрезвычайной охраны; в) «промежуточное» между нормальным и исключительным.

Несмотря на то, что Положение от 14 августа 1881 г. издавалось на три года, по истечении этого срока оно подтверждалось и так просуществовало до самого падения царизма.

Но постепенно, пока еще отдельными актами, правительство приближалось к главной своей цели – проведению контрреформ и усилению роли самодержавия.

Так, Временные правила о печати в 1882 г. усилили цензуру.

Университетский устав 1884г. установил назначаемость министерством ректора, деканов, профессоров, до этого выборных.

7 июня 1888 г. Высочайше утвержденным положением Комитета Министров предоставлено было Министру Внутренних Дел на три года возложить на правительственную комиссию обязанности и полномочия, входящие в круг ведомства уездной земской управы и представительства местного земства в уездных учреждениях.

В 1889 г. выборные мировые судьи стали назначаемыми. Согласно Положению о земских участковых начальниках от 12 июня 1889г.<sup>1</sup> каждый уезд разделялся на земские участки, и в каждом таком участке учреждалась должность земского участкового начальника, назначавшегося из числа потомственных дворян. Он выполнял функции мирового судьи, а также следил за крестьянским общественным управлением, мог приостанавливать приговоры сельских сходов, подвергать трехдневному аресту.

#### **2.4. Контрреформы в области местного самоуправления в 90-е годы XIX века**

Контрреформы затронули всю систему местного самоуправления, развитие которой, по мнению Н.А. Бойко,

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 3. Т. IX. №6196.

«всецело зависело от настроений и намерений центральной власти»<sup>1</sup>. Аналогичной точки зрения придерживался и А.В. Кружков, отмечая, что «в дореволюционной России сложилась вполне определенная традиция реформирования местного самоуправления – реформы проводились «сверху», по инициативе властей; государство строго контролировало МСУ; его права и свободы ущемлялись как по закону, так и на практике»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что контрреформы 90–х гг. XIX в. в сфере местного самоуправления были проведены на основе нескольких нормативных правовых актов, которые вносили ряд изменений в порядок формирования и функционирования соответствующих органов.

Первым из них явилось «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденное Александром III 12 июня 1890 г., которое фактически дискредитировало идеи расширения местной власти, лишало земские учреждения статуса общественного самоуправления и вводило их в систему государственного управления.

Представляется, что в основу Положения 1890 г. были заложены идеи государственной муниципально-правовой теории. Так, граф Д.А. Толстой, который при новом императоре стал министром внутренних дел, сразу же подверг резкой критике законодательство о местном самоуправлении, заявив о своем намерении усилить влияние правительства на органы местного самоуправления, заменив начала общественного самоуправления «началами государственного управления, через посредство или при содействии местного населения»<sup>3</sup>.

Однако, вместо того, чтобы расширить функции земства как органа государственного управления, законодателями, напротив, был увеличен контроль правительства за земскими учреждениями настолько, что возникла реальная угроза искоренения земского самоуправления вообще. «Признать, что

---

<sup>1</sup> Бойко Н.А. Указ. соч. С. 109.

<sup>2</sup> Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект / А.В. Кружков // Полис. – 2004. – № 6. – С. 56.

<sup>3</sup> Цит. по: Бойко Н.А. Указ. соч. С. 110.

земское дело, будучи государственным, должно находиться в ведении правительства, – писал Н.М. Коркунов, – значило вовсе отрицать саму теорию самоуправления»<sup>1</sup>.

Изменения в законодательстве о земских учреждениях были вызваны не только субъективными, но и объективными причинами. Прежде всего, сословный состав общества менялся в условиях развития капитализма, причем достаточно быстро. После крестьянской реформы 1861 г. земельные угодья части дворян быстрыми темпами стали приходить в упадок. Размеры ценза были слишком велики даже для шестидесятых годов; в последующий период, когда дворянское землевладение быстро дробилось и мельчало, высокие цензовые требования, прежде всего, отразились на правоспособности дворянства принимать участие в земском деле.

Кроме того, процессы формирования и деятельности городских и земских учреждений зачастую не вызывали особого интереса в местном обществе. Выборы не отличались активностью избирателей. Собственники больших поместий не проявляли особого желания участвовать в земских выборах и их деятельности. По свидетельству К.А. Пажитнова «для них работа в земстве была лишь неприятным бременем, так как им приходилось уплачивать довольно большие налоги. Земские места для них, как для людей обеспеченных, не представляли особого интереса, а идейные мотивы им были, обычно, чужды»<sup>2</sup>. Крестьяне также часто сторонились участия в земских учреждениях, не понимая их смысла и назначения, не имея достаточно средств, что вынуждало к постоянному тяжелому труду.

Положение 1890 г. существенно поколебало начала самоуправления и самостоятельности в местном общественном управлении. В результате земские учреждения лишились «одного из существенных свойств всякого самоуправления – независимости»<sup>3</sup>. Значительные слои населения были лишены

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1897. С. 394.

<sup>2</sup> Пажитнов К.А. Указ. соч. С. 85.

<sup>3</sup> Покровский С.П. Министерская власть в России: Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906. С. 457.

избирательных прав. Принцип выборности управ был практически повсеместно нарушен. Утверждению стали подлежать не только председатели управ, но и все остальные члены управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. В целом, новое Положение укрепило позиции дворянства в земствах. Теперь дворяне стали посылать в земские собрания больше представителей, чем крестьяне и горожане, вместе взятые.

Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе, и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу. Губернатору было предоставлено право останавливать исполнение постановлений собрания не только в случаях формальных нарушений закона, но и с точки зрения их целесообразности. При этом право издавать обязательные постановления принадлежало исключительно губернским земским учреждениям по определенному кругу предметов: санитарные и противопожарные меры, устройство, содержание и порядок пользования путями сообщения, производство извозного промысла, распорядок на ярмарках, рынках и базарах и прочее.

Самым существенным нововведением было подчинение действий органов самоуправления контролю бюрократии не только с точки зрения законности этих действий. Центральным мероприятием земской контрреформы было учреждение специального органа административного надзора за земскими учреждениями – губернского по земским делам присутствия<sup>1</sup>.

Коренным образом была изменена и постановка крестьянского дела: крестьянское самоуправление было поставлено под контроль земских участковых начальников и в значительной степени подчинено им. Крестьяне, а также лица других низших сословий, живущие в сельских местностях, были поставлены в личную зависимость от земского начальника, имеющего право безапелляционно подвергать их взысканиям без всякого судебного производства.

---

<sup>1</sup> Подробнее о деятельности указанного органа см.: Мухлынина М.М. Из сенатской практики по земским делам (конец XIX–начало XX вв.) / М.М. Мухлынина // История государства и права. – 2006. – № 4. – С. 2-6.

11 июня 1892 г. вышло новое Городовое положение<sup>1</sup>, согласно которому были произведены существенные изменения во внутреннем устройстве органов городского управления, осуществлявшегося в отличие от земского по поселенческому принципу.

Циркулярным распоряжением министра от 24 июля 1892 г. был установлен порядок проведения городской реформы. Предлагалось незамедлительно приступить к ее осуществлению в обеих столицах, градоначальствах (Одессе, Керчи, Севастополе), Кронштадте, Николаеве и губернских городах Европейской России. Реформировать общественное управление в остальных городских поселениях надлежало постепенно, начиная с будущего года.

Одновременно с новым Городовым положением (которое действовало в 456 городах) были утверждены «Правила об упрощенном городском общественном управлении»<sup>2</sup>, установленном в тех городских поселениях, где Высочайше утвержденными положениями Комитета министров было признано невозможным ввести общий порядок по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов.

Городовое положение 1892 г. ужесточало взыскания за неявку на заседания Думы без уважительных причин. Если гласный Городской думы не явится в заседание Думы и не пришлет объяснения о законных к тому препятствиях, или же объяснение его Думой будет признано не заслуживающим уважения, то он подвергается за это: в первый раз – замечанию от председателя Думы, во второй – денежному взысканию свыше 75 рублей, в третий раз – сверх такого же денежного взыскания исключению из Думы на время, самой Думой определяемое.

Постановления Городских Дум подразделялись на два разряда: нуждающиеся в утверждении вышестоящими лицами и не нуждающиеся в таковом.

Согласно ст. 33 Городового Положения 1892 г., так же как и ст. 27 Положения 1890 г., права избирать и быть избранными лишались лица, состоявшие под гласным надзором полиции.

---

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910. С. 281-304.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 3. Т. XII. Приложения. С. 170-171.



После издания Городового положения 1892 г. городское самоуправление вплоть до реформ Временного Правительства не подвергалось существенным изменениям, в отличие от земского.

Так, 12 июня 1900 г. были изданы законы о предельности земского обложения и о народном продовольствии. Издание первого закона, ограничившее земское право самообложения, вызвало ряд протестов со стороны земств. Этот документ запретил земским учреждениям увеличивать свою смету более чем на 3% по сравнению с предшествующим годом, причем за отправную точку принят был совершенно случайный размер земского обложения – тот, который был назначен на 1900 г. Одновременно земствам запретили заниматься вопросами помощи голодающим районам, возложив данную проблему на земских начальников.

Вслед за тем, Министерством народного Просвещения было предложено издать «Наказ училищным советам», цель которого – отлучить земство от участия в деле народного образования. В свою очередь, земства энергично требовали, чтобы «Наказ» до утверждения был сообщен земским собраниям для отзыва, но таковое ходатайство земств было отклонено Правительством, а сам «наказ» не был издан.

На непрекращавшиеся ходатайства земств о разрешении им издания общеземского органа, Хозяйственным Департаментом Министерства Внутренних Дел разослано было земским управам объявление об издании им с 1 января 1900 г. сборника «Вестник земского и городского хозяйства». Относительно других, нежелательных Правительству, требований земства принимались энергичные меры к их безуспешности.

В 1900 г. Министерство Внутренних Дел отложило осуществление мысли введения земства в северо-западных и юго-западных губерниях.

Все эти мероприятия не оказали существенного влияния на земства, а лишь побудили его деятелей к большей сплоченности, начавших энергичнее прежнего действовать для достижения намеченных ими целей. С этого времени, не принимая во внимание правительственных распоряжений, начали устраиваться частные съезды земцев, или как их

называли они сами «слеты». Большинство этих слетов устраивалось в Москве, так как московское губернское земство играло руководящую роль, но иногда эти «слеты» устраивались и в других городах, к чему были предлогом события местной жизни, такие как выставки, медицинские и учительские съезды и прочее<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что Правительство шло на определенные уступки земствам (например, указами Правительствующему Сенату от 20 марта 1900 г.<sup>2</sup> и 10 февраля 1904 г.<sup>3</sup> вновь были наделены правом участия в выборах через представителей женщины и несовершеннолетние, равно как и юридические лица), по большей части, все его акты были направлены на ущемление их прав.

Так, 11 апреля 1903 г. – изданы были новые «правила о принятии мер к прекращению холеры и чумы». Согласно этим правилам, в случае появления холеры или чумы учреждалась центральная комиссия и местные комиссии – губернские, уездные и городские. Последние две находились при этом в полной зависимости губернской комиссии.

2 апреля 1903 г. в 9 западных губерниях введено «Положение об управлении земским хозяйством», которое фактически ввело не земские учреждения, а бюрократические органы для заведования тем делом, которое в земских губерниях предоставлено земству.

12 декабря 1904 г. последовал Высочайший указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» и одновременно было опубликовано правительственное сообщение, в котором после указания на высказанные в разных губернских собраниях пожелания о необходимости реформы внутреннего управления Империи, которые, вопреки закона послужили предметом обсуждения в прессе и заседаниях городских дум и земских собраний, вновь особо подчеркивалось, что «земские и городские управления и всякого рода учреждения и общества обязаны не выходить из

---

<sup>1</sup> Подробнее о данной деятельности земств см.: Витте С.Ю. Указ. соч. С. 341-343.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр.3. Т. XXV. №3096.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр.3. Т. XXV. №1035.

пределов предоставленных их ведению и не касаться тех вопросов, на обсуждение которых они не имеют законного полномочия; председатели же общественных собраний, за допущение в них обсуждения не относящихся к их ведению вопросов общегосударственного свойства подлежат ответственности на основании действующих законов»<sup>1</sup>.

18 февраля 1905 г. был опубликован Высочайший указ Правительствующему Сенату и рескрипт на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина об учреждении под его председательством особого совещания по осуществлению высказанной Высочайшей воли о привлечении «достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений», с проведением преобразований в жизнь «при непрременном сохранении незыблемости основных законов Империи». По результатам совещания 17 октября 1905 г. император подписал «Манифест об усовершенствовании государственного порядка»<sup>2</sup>.

Еще одним заметным изменением в законодательстве об организации местного самоуправления стал Именной Высочайший Указ Николая II от 5 октября 1906 г. Данный указ предоставил крестьянам, соответствующим установленному земельному цензу, право на участие в земских избирательных съездах мелких землевладельцев, вне зависимости от их участия в выборах гласных от сельских обществ. Кроме этого указ отменил правило об утверждении гласных от сельских обществ губернатором<sup>3</sup>.

В начале XX в. ситуация стала наиболее тяжелой. Например, в 1909 – 1912 гг. дворяне должны были переизбрать в 316 уездах 30 губерний 3444 гласных, а переизбрали всего 387 гласных, или 21%. Недовыборы гласных были зафиксированы во всех губерниях, за исключением Херсонской.

В отдельных губерниях Российской империи земские учреждения не просто были недоукомплектованы гласными,

---

<sup>1</sup> Цит. по: Витте С.Ю. Указ. соч. С. 356.

<sup>2</sup> ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. №26803.

<sup>3</sup> ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. Ст. 28392.

но вообще фактически исчезли как местный институт власти, существуя только юридически. Так, в 1908 г. на заседании Государственной Думы депутат Шингарев привел свидетельство, согласно которому «в Николаевском уезде, Самарской губернии, уже несколько лет фактически исчезло из жизни земство. Дело в том, что в этом уезде числятся лишь шесть человек из дворян – землевладельцев, имеющих право участия в выборах, но их нет налицо; двое умерли, двое продали землю, остальные попали под суд. Земская управа существует по назначению и, конечно, ежегодно представляет земскому собранию (несуществующему) разные доклады, которые потом, ввиду отсутствия земского собрания, представляются на утверждение губернатору»<sup>1</sup>.

Центральная власть понимала трудность сложившейся в стране обстановки и, пытаясь как-то исправить ситуацию, даже ввело Указом Правительствующему Сенату от 14 марта 1911 г., хоть и с существенными изъятиями, Положение 1890 г. в губерниях Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской. Указом от 26 июня 1912 г. земское самоуправление было введено в губерниях Астраханской, Оренбургской и Ставропольской.

Как показал анализ, система местного управления и самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. постепенно унифицировалась, в основном, по наиболее значимым для центральной власти направлениям, относящимся к области публичного права: общее политическое руководство, охрана безопасности и благочиния. Сфера частноправовых отношений (экономика, торговля, брак, семья и прочее) отдавалась «на откуп местным властям, которые отвечали, прежде всего, за соблюдение учреждениями, предприятиями и частными лицами установленных границ правового общения.

---

<sup>1</sup> См.: Герье В. Значение третьей Думы в истории России. Часть I. СПб., 1912. С. 97; Смирнов В. Земская реформа 1864 года и ее последующие изменения // Русская старина. 1916. Т. 167. С. 240.

Важно заметить, что при этом активно использовались как местные (традиционные) институты управления, так и соответствующие привычкам населения правовые системы, включая юридические обычаи»<sup>1</sup>.

Самоуправление данного периода было сословным (дворянское, купеческое, мещанское и крестьянское) и всесословным (земское и городское). Введено оно было лишь в двух административно-территориальных единицах: губернии и уезде. В ходе реализации земской реформы так и не был создан орган, возглавляющий и координирующий работу всех земств. Не было создано и низового звена, которое могло бы логически замкнуть всю систему земских учреждений – волостного земства. Кроме того, введено земство было не на всей территории Российской империи.

Подводя итоги проведенного обзора исторического опыта развития местного самоуправления в дореволюционной России, подчеркнем, что земский опыт, несмотря на некоторые недостатки, все же представляет особую ценность в наши дни. Справедливости ради, хотелось бы привести высказывание Б.Б. Веселовского: «Многое в деятельности земства было, конечно, не таким, каким следовало быть, но, в общем, необходимо признать, что русское земство выполнило большое культурное дело и сыграло немалую роль в политическом освобождении России»<sup>2</sup>. Опыт земств должен быть поучителен для нас теми просчетами и ошибками, которые совершили реформаторы местного самоуправления в 1864 – 1870 гг., а также в 1890 – 1892 гг., так как мы по-прежнему учимся на своих ошибках во всем, в том числе и в организации местного самоуправления.

Причинами того, что земство в целом не добилось тех целей, ради которых оно создавалось, были, по утверждениям некоторых государствоведов тех лет, «скудность» местного бюджета, а также попытки правительства за счет местного бюджета решать свои проблемы. К сожалению, сегодня

---

<sup>1</sup> Лаптева Л.Е. Организация местного управления в Российской Империи / Л.Е. Лаптева: В сб. Проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти по вертикали // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2003. – № 1 (194). – С. 120-121.

<sup>2</sup> Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918. С. 34.

происходит то же самое.

Полезен опыт земств и в сфере управления образованием, здравоохранением, а также подготовки для себя кадров.

Все вышеперечисленное говорит о том, что нынешним органам местного самоуправления и субъектам Российской Федерации есть чему поучиться и что взять на вооружение у губернских и уездных земств, отмечая при этом отрицательное и принимая положительное в их работе.

## **2.5. Деятельность Временного Правительства по реформированию местной власти**

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в нашем государстве была предпринята Временным Правительством. Так, 3 марта 1917 г. им была принята Декларация, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было созвано Особое совещание по реформе местного самоуправления при Министерстве внутренних дел.

Реформа охватила следующие основные группы вопросов: 1) преобразование на демократических началах городских выборов; 2) улучшение городских финансов и условий выдачи кредита для городов; 3) введение нового административного деления городов; 4) создание поселкового самоуправления; 5) преобразование на широких демократических началах губернских и уездных земств, вводилась мелкая земская единица (волостное земство); 6) улучшение земских финансов; 7) расширение полномочий земств (добавились оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, принятие мер по охране труда, заведование милицией); 8) преобразование полиции в земскую и городскую милицию; 9) введение административных судов.

Н.П. Ерошкин, анализируя законодательство о местном самоуправлении Временного правительства, подчеркивал, что «характерной особенностью местного управления являлось расширение полномочий земских и городских органов

самоуправления. Территория введения земств и городских органов самоуправления была значительно расширена. Земства были созданы даже на таких окраинах, как Сибирь, Семиреченская, Акмалинская, Архангельская и Астраханская губернии»<sup>1</sup>.

Фактически, в ходе земской реформы, проведенной Временным правительством, в России впервые сформировалась система местного самоуправления.

Особенный исторический интерес представляют акты Временного Правительства, регулирующие вопросы избирательного законодательства, отличающиеся довольно высоким уровнем демократичности и схожестью положений с современным избирательным законодательством Российской Федерации. Например, в случае досрочного прекращения гласным, избранным по партийным спискам, своих полномочий, его место в органе самоуправления занимал следующий по партийному списку кандидат в гласные. При выбывании гласного, избранного по одномандатному округу, проводились дополнительные выборы в волости выбывшего гражданина. В избирательных бюллетенях, введенных вместо шаров для голосования на местных выборах Временным правительством, не было графы «против всех кандидатов». Также в законодательстве о местном самоуправлении Временного правительства не предусматривалась возможность признания выборов несостоявшимися ввиду участия в них меньшего числа избирателей, чем это определено действующим законодательством.

Созданные путем всеобщих, прямых и тайных выборов органы местного самоуправления пользовались большим авторитетом у населения и в некоторых регионах страны, несмотря на победу большевиков, земские учреждения сохранились вплоть до 1922 г.

Провозгласив курс на широкую автономию местного самоуправления от центральной власти, Временное правительство одновременно способствовало политическому кризису в стране. Данное обстоятельство было связано с тем, что многие местные учреждения, истолковав теорию широкой

---

<sup>1</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 327.

автономии от центра как принцип вседозволенности, начали устанавливать на местах свои порядки, зачастую кардинально отличающиеся от общегосударственных. Более того, в России с начала 1917 г. начался стихийный процесс строительства органов местного самоуправления произвольно, по инициативе местных властей без одобрения центральной власти. Новые органы самоуправления, часто даже не имеющие законодательной базы своей организации и деятельности, по свидетельству исследователя К. Арсеньева, нередко отказывались повиноваться центральной власти и исполнять ее распоряжения<sup>1</sup>.

В отдельных регионах бывшей Империи росли сепаратистские настроения, резко обнажив все национальные и религиозные противоречия, накопившиеся в обществе еще со времен царской России. По свидетельству ученых Т.С. Масловской и В.Д. Плесовских, «на местах появлялись многочисленные и разнообразные органы местного самоуправления. В крупных промышленных пунктах и городских и уездных городах Сибири были созданы Комитеты общественной безопасности, состоящие преимущественно из крупных промышленников, домовладельцев, торговцев, офицеров, представителей духовенства и мещан. Параллельно в марте – апреле 1917 г. в Сибири были созданы земельные комитеты (волостные и сельские). Кроме того, возникают многочисленные местные организации национальных групп. Возникают мусульманские комитеты в Томске, Новониколаевске, Тюмени, Омске; Белорусский национальный комитет в Красноярске; украинские громады в Томске, Омске, Барнауле, Тюмени, Иркутске, Красноярске, Алтайске... «Национальные» комитеты стали создаваться у бурят, якутов, хакасов, алтайцев и других народов»<sup>2</sup>.

Помимо всего прочего, одновременно с созданием официальных земских и городских органов местного самоуправления, с марта 1917 г. активно стали организовываться местные Советы крестьянских, солдатских и

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Арсеньев К. Учредительное собрание и петроградские районные выборы // Вестник Европы. 1917. Кн. 4-6-я. С. 675-676.

<sup>2</sup> Масловская Т.С. Местное самоуправление в России / Т.С. Масловская, В.Д. Плесовских. Сургут: Изд-во СурГУ, 2000. С. 124.



рабочих депутатов. Данные органы местной власти формировались левыми социал-демократическими партиями как противовес существующим органам самоуправления. К середине 1917 г. местные Советы уже существовали в Петрограде, Москве и ряде других крупнейших городов России. Зачастую, конфликты между официальными Городскими Думами и оппозиционными им местными Советами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов заканчивались кровопролитием. По мнению Т.С. Масловской и В.Д. Плесовских, в стране установилось двоевластие<sup>1</sup>.

Однако, не только децентрализация государства, повлекшая за собой ослабление центральной власти, а также наличие многовластия в стране были главными трудностями на пути реализации нового законодательства о формировании выборных органов местного самоуправления в России. Население России, получившее избирательные права, пользовалось ими крайне неохотно, а абсентеизм избирателей и недоверие к избранным органам власти оставались, так же как при монархическом режиме, довольно распространенным явлением.

После победы вооруженного восстания в Петрограде II Всероссийский съезд Советов отстранил от власти Временное правительство и передал власть Советам<sup>2</sup>. Начался советский период развития местного государственного управления.

## **2.6. Политико-правовые основы организации и функционирования местной власти в советский период. Реформа местной власти в период «перестройки»**

После октябрьской революции 1917 г. земское самоуправление просуществовало недолго. В первые послеоктябрьские месяцы местным Советам были переданы некоторые управленческие функции земских учреждений. Первые декреты Временного Рабочего и Крестьянского

---

<sup>1</sup> Масловская Т.С. Указ. соч. С. 124.

<sup>2</sup> См.: Об организации местного самоуправления: Письмо НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР (далее СУ РСФСР). 1917. № 12. Ст. 179.

Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления. Например, к ним можно отнести следующие акты: Обращение «О полноте власти Советов» (26 октября 1917 г.), «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле» (28 октября 1917 г.), «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса» (30 октября 1917 г.), постановление Наркомата земледелия «О волостных земельных комитетах» (ноябрь 1917 г.)<sup>1</sup>.

Но уже вскоре стало ясно, что новая власть не уживется с прежней земско-городской системой. Советы, поставленные в финансово-экономическую зависимость от центральных органов государственной власти, утратили многие самоуправленческие характеристики. В ноябре 1917 г. состоялся Земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И. Ленина был опубликован декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению», которому передавались все относящиеся к местному самоуправлению учреждения и который образовывался для благой цели – «объединения их деятельности»<sup>2</sup>.

24 декабря 1917 г. последовало письмо НКВД ко всем советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов «Об организации местного самоуправления», которым подчеркивалось, что «на местах органами управления, органами местной власти являются Советы, которые должны подчинить себе все учреждения как административного, так и хозяйственного, финансового и культурно-просветительского значения... Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но соотносит свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и

---

<sup>1</sup> См.: История Советской конституции в документах 1917-1956 гг. М., 1957. С. 26, 42, 51.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 28 дек. 1917. Ст. 153.

с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит. Таким путем создается связный, во всех своих частях однородный организм – Республика Советов»<sup>1</sup>. Одновременно с этим документом была принята Инструкция НКВД «О правах и обязанностях Советов»<sup>2</sup>, которая закрепила не только полномочия Советов, но и порядок формирования их исполнительных органов, призванных проводить в жизнь постановления Советов и осуществлять всю текущую работу по управлению.

Спустя три дня после издания вышеназванных актов Декретом СНК был распущен состав Земского Союза, сам Союз ликвидирован и образован комитет по роспуску земств вообще. С этого времени земские учреждения, по сути дела, прекратили свое существование на всей территории, контролируемой большевиками.

Одновременно с фактическим прекращением деятельности городских и земских органов местного самоуправления, утратили юридическую силу и нормативные правовые акты, служившие юридической основой их формирования. Советская власть объявила недействующими все нормативные правовые акты царского и Временного правительства, что, по мнению А.С. Тагера, было неправомерно. По этому поводу он отметил следующее: «законодательство, предшествующее октябрьскому захвату действует, поэтому разгон дум незаконен и может быть произведен только по решению суда»<sup>3</sup>.

Интересна также такая своеобразная политика советской власти в части усиления контроля над советами на местах, как создание параллельных структур власти, например, волостных и сельских комитетов бедноты, образованных в июне 1918 г. на основании декрета ВЦИК. Они перераспределяли землю между крестьянами, изымали «излишки хлеба», действовали вместе с продотрядами и отрядами Красной Армии, контролировали работу местных советов. Удобство для власти было в том, что принцип «революционной целесообразности» позволял их

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180.

<sup>3</sup> Тагер А.С. О досрочном прекращении полномочий Городских Дум / А.С. Тагер // Город. – 1917. – № 12-13. – С. 4-5.

распускать тогда, когда они попадали под влияние «чуждых» политических сил. В конце 1918 г. комбеды слились с местными советами. Партийный аппарат на местах оказывал заметное влияние на систему местных органов.

В июне 1918 г. ВЦИК принял специальное постановление «Об исключении из состава ВЦИК и местных советов представителей контрреволюционных партий эсеров (центра и правых) и меньшевиков», что привело к желаемой цели – большевизации местных советов.

Но основным актом того времени по праву можно считать принятую 10 июля 1918 г. на пятом съезде Советов первую Советскую Конституцию<sup>1</sup>, закрепившую и систематизировавшую сложившуюся в центре и на местах организацию власти. Согласно ст.ст. 10-12 данной Конституции к местным органам власти относились областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В городах и сельских поселениях создавались Советы депутатов и их исполкомы. Причем, согласно ст. 57 данной Конституции, «в тех местностях, где это будет признано осуществимым, допускается решение местных дел непосредственно собранием избирателей данного селения».

Конституция 1918 г. устанавливала единство предметов ведения местных съездов, а также Советов и избираемых ими исполнительных органов – исполнительных комитетов, позднее – президиумов Советов. В ст. 61 главы 12 «О предметах ведения органов Советской власти на местах» говорилось, что «областные, губернские, уездные и волостные органы Советской власти, а также Советы депутатов имеют предметом своей деятельности: а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти; б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; г) объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории».

На ее основе чуть позднее было принято Положение о денежных средствах и расходах местных Советов, закрепившее,

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

что выполнение местными органами задач общегосударственного характера покрывается за счет средств, отпускаемых государственным казначейством, а вот руководство делами местного значения – за счет местных источников.

10 февраля 1920 г. принята Инструкция ВЦИК «О местных экономических органах», согласно которой все предприятия республики в отношении управления ими подразделялись на три группы. Одна из них именовалась «предприятия местного значения».

В целом к началу 1920-х гг. завершился этап становления советского законодательства, в том числе регулирующего местное управление, и продолжилось его ускоренное развитие, вызванное сменой социального строя.

Наибольший же интерес представляют проводимые в 1920-е гг. кодификационные работы и работы по систематизации советского законодательства.

Так, по мнению Т.Ф. Ящука, «идея систематизации законодательства и иных нормативных актов, регулирующих всю совокупность отношений, связанных с местным управлением, возникла сразу после завершения Гражданской войны и стабилизации политической обстановки в стране»<sup>1</sup>. Необходимость таких мероприятий обуславливалась несколькими обстоятельствами: значительностью числа нормативных актов, касающихся отдельных сторон местного управления, общее количество которых установить не представляется возможным; разной юридической силой данных актов; опубликованием их в разных изданиях, в результате чего они зачастую оказывались труднодоступными для практического использования.

По свидетельству все того же Т.Ф. Ящука, 21 июня 1921 г. на заседании секции конституционного права Института советского права прозвучали соображения о необходимости проведения инкорпорации законодательства о советском управлении, чтобы совместно с НКВД подготовить Кодекс законов об управлении. В заседании 9 августа 1921 г.

---

<sup>1</sup> Ящук Т.Ф. О работе по кодификации советского законодательства о местном управлении в 1920–е годы / Т.Ф. Ящук // История государства и права. – 2006. – № 7. – С. 34.

председатель секции Д.А. Магеровский выступил с информацией о разработке архива НКВД и предложил подготовить кодекс о местном управлении. А.И. Елистратову как сотруднику секции рекомендовалось произвести учет соответствующего декретного материала<sup>1</sup>. Но непосредственно к написанию кодекса в Институте советского права так и не приступили, в отличие от НКВД РСФСР.

В 1923 г. был опубликован подготовленный НКВД проект под названием Административный кодекс<sup>2</sup>, хотя изначально высказывались идеи о закреплении за ним названия «Кодекс советского управления»<sup>3</sup>, но оно не встретило поддержки среди работников наркомата. Опубликованная редакция кодекса содержала пять частей. В первую часть «Организация советского административного аппарата», состоявшую из шести разделов, были включены вопросы о местном управлении. Примечательно, что пять из шести разделов данной части непосредственно касались организации местной власти.

Но проект так и не стал нормативным правовым актом. И в последующие периоды развития советского права так и не появился аналогичный по предмету правового регулирования кодифицированный акт, и даже в современном муниципальном праве пока только обсуждается вопрос о необходимости разработки Муниципального кодекса Российской Федерации.

В 1920, 1922 и 1924 гг. были изданы Положения о сельских советах, которые признавались высшими органами власти на подведомственной им территории. Интересен тот факт, что согласно ст. 50 Земельного кодекса РСФСР 1922 г. в случае, если земельное общество как объединение крестьян-землепользователей совпадало в своих границах с территорией сельского совета, то последний выступал как его исполнительный орган<sup>4</sup>.

Конституция СССР от 31 января 1924 г.<sup>5</sup> зафиксировала

---

<sup>1</sup> См.: Яшук Т.Ф. Указ. соч. С. 35.

<sup>2</sup> Власть Советов. – 1923. – № 8-9. – С. 111-114.

<sup>3</sup> См.: Гурвич Г.С. К составлению Административного кодекса / Г.С. Гурвич // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 26-28.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

<sup>5</sup> Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

факт образования союзного государства, определила структуру и полномочия его высших органов и, в общем плане, правовое положение (суверенные права) союзных республик. Но она практически не затрагивала вопросов деятельности местных органов власти, отнеся их к нормам республиканских конституций.

В этом же году 29 августа было принято Постановление ЦИК СССР, СНК СССР «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд»<sup>1</sup>, которое урегулировало данное право населения намного подробнее и полнее, чем это сделал Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 56).

Так, согласно названному Постановлению самообложение населения предусматривалось в целях удовлетворения всякого рода местных общественных нужд (содержание учреждений учебно-просветительных, лечебных, социального обеспечения), а также удовлетворения нужд местного благоустройства и допускалось исключительно на началах добровольного соглашения граждан, объединившихся для этой цели в разрешенные установленным порядком организации или добровольно принявших на себя определенные обязательства. При этом примечателен пункт 2 Постановления о том, что решения о производстве самообложения, принятые в заседаниях, на сходах и другого наименования собраниях большинством голосов участвовавших в голосовании граждан (за исключением решений о самообложении, принятых законно существующей организацией, имеющей право по своему уставу или положению о ней облагать своих членов сборами на удовлетворение местных общественных нужд), не обязательны для лиц, принимавших участие в собрании, или хотя и принимавших в нем участие, но не участвовавших в голосовании или голосовавших против принятого решения. Особо отмечено, что все возникающие по вопросам самообложения споры могут быть разрешены только в судебном или предусмотренном уставом соответствующего общества порядке и применение в этих случаях каких-либо мер

---

<sup>1</sup> СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 69.

административного воздействия или понуждения не разрешается.

Принятая на основе союзной Конституция (Основной закон) РСФСР 1925 г.<sup>1</sup> внесла некоторые изменения в регулирование статуса местных органов власти. В ней достаточно подробно определялся порядок избрания исполкомов местными съездами Советов, их ответственность перед съездами и вышестоящими исполкомами, порядок образования президиумов, отделов при исполкомах, их упразднения или слияния, а также двойное подчинение отделов. Конституция РСФСР 1925 г. также урегулировала вопросы взаимоотношений в системе местных Советов, отношения между вышестоящими и нижестоящими исполкомами, взаимоотношения всей системы местных исполкомов с ВЦИК, СНК и народными комиссариатами. Определяя предметы ведения органов Советской власти на местах Конституция РСФСР 1925 г. сохранила все пункты ст. 61 Конституции РСФСР 1918 г., добавив к ним «составление и утверждение местных бюджетов», «обеспечение в пределах данной территории революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности» и «обсуждение вопросов общегосударственного значения, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов».

Положения Конституции РСФСР 1925 г. были развиты в законодательстве.

В том же году Постановлением СНК было утверждено «Положение о городских Советах», а год спустя «Положение о местных финансах». Указанными актами была сформирована хозяйственно-организационная власть на местах.

В 1926 г. ЦИК СССР отменил единую детализированную систему финансирования части местных нужд из общегосударственных ресурсов, предусмотрев образование в общесоюзном и республиканских бюджетах фондов регулирования нижестоящих бюджетов.

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.



Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 сентября 1927 г. «О нотариальных действиях волостных (районных) исполнительных комитетов и сельских советов»<sup>1</sup> низовым органам было разрешено в местностях, где отсутствовали нотариальные конторы, регистрировать сделки об отчуждении строений, различные договоры, производить засвидетельствование копий документов и т.д.

14 марта 1927 г. после длительной подготовки было принято Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях<sup>2</sup>, которым сельский сход был фактически лишен самостоятельного значения и подчинен сельскому совету, вследствие чего последний должен был укрепиться в качестве единственного органа власти в деревне.

В расширении прав сельских советов важную роль сыграло Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г. «О пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления». В дальнейшем права сельских советов продолжали расширяться. Решения IV съезда Советов СССР и XV съезда ВКП(б) (декабрь 1927 г.) стали определяющими при принятии решений по вопросам устройства жизни в деревне. Постановлениями ЦИК СССР от 3 февраля 1930 г. «Основные положения об организации сельских Советов в СССР», а также ВЦИК и СНК РСФСР от 30 июля 1930 г. «О ликвидации земельных обществ в районах сплошной коллективизации» было юридически ликвидировано имевшее место в деревне двоевластие в пользу сельских советов.

Вместе с тем, оценивая деятельность Советского государства по укреплению роли сельских советов в социалистическом строительстве, О.Н. Мигушенко, справедливо отмечает, что «несмотря на имевшиеся здесь

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1927. № 100. Ст. 668.

<sup>2</sup> Известия ЦИК и ВЦИК. 1927. 9 июня.

недостатки, следует признать ее достаточную эффективность. За короткое время (1929–1934 гг.) сельские советы превратились в действенные органы местного советского управления»<sup>1</sup>.

Структура городских Советов определялась Положением о городских Советах от 20 января 1933 г.

Районные Советы в городах создавались в соответствии с Инструкцией по организации и деятельности районных Советов в городах, утвержденной ВЦИК и СНК РСФСР 15 апреля 1929 г. и образовывались по постановлениям городских Советов городов, в которых проживало более 100 тысяч населения.

Правовое положение поселковых Советов в РСФСР определялось в рассматриваемый период рядом актов, изданных общесоюзными и республиканскими органами государственной власти. К ним, прежде всего, относятся: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. «О рабочих поселках»<sup>2</sup>, постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1927 г. «О курортных поселках»<sup>3</sup>, постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июня 1927 г. «О дачных поселках»<sup>4</sup>, постановление Президиума ЦИК СССР от 27 сентября 1934 г. «Об организации Советов в крупных рабочих поселках, совхозах, удаленных от сельских Советов не менее чем на 8 км»<sup>5</sup>.

Конституция СССР 1936 г.<sup>6</sup> внесла принципиальные изменения в систему органов власти, упразднив съезды Советов и создав единую систему местных органов государственной власти, которыми стали Советы депутатов трудящихся краев, областей, автономных областей, округов, районов, городов, сел

---

<sup>1</sup> Мигущенко О.Н. Организационно-правовые методы укрепления роли местных органов советского управления в социалистическом строительстве как предпосылка формирования социалистического правосознания сельского населения Центрально-Черноземной области в 1928-1934 годах / О.Н. Мигущенко // История государства и права. – 2007. – № 17. – С. 25; Он же. Противоречия в деятельности местных органов советского управления в 1928-1934 годах как фактор формирования правосознания сельского населения / О.Н. Мигущенко // История государства и права. – 2007. – № 19. – С. 32-35.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 509.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1927. № 56. Ст. 384.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1928. № 8. Ст. 70.

<sup>5</sup> СЗ СССР. 1934. № 56. Ст. 423.

<sup>6</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

(станций, деревень, хуторов, кишлаков, аулов) в соответствии с новым административно-территориальным делением. Новые органы избирались непосредственно населением. Местные исполкомы, которые ранее являлись в период между сессиями местных Советов и местными съездами Советов «высшей властью в пределах данной территории», были отнесены Конституцией СССР 1936 г. к числу местных органов государственного управления.

В то же время Конституция СССР 1936 г. содержала лишь общие нормы, установившие порядок формирования исполкомов, их состав, а также состав исполнительных и распорядительных органов сельских советов в небольших поселениях, подотчетность исполкомов Советам, их избравшим, и вышестоящим исполкомам. Детализация положений содержалась в конституциях республик и в зависимости от их положений местные органы государственной власти различались по объему полномочий, осуществляемым функциям, структуре аппарата и т.п., но эти различия – в рамках единства основных принципов организации и деятельности всех местных органов государственной власти.

Описанное законодательство просуществовало вплоть до 60-х гг. XX в. практически без существенных изменений. Из наиболее значительных актов указанного периода можно назвать лишь: Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами»<sup>1</sup>, Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»<sup>2</sup>, Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г. «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР»<sup>3</sup>.

В конце 60-х гг. XX в. началось расширение прав местных Советов, что означало одновременное расширение компетенции и исполкомов этих Советов. Так, по свидетельству Ю.А. Свирина, «в решениях XXIII съезда КПСС была

---

<sup>1</sup> Справочник партийного работника. М.: Госполитиздат, 1957. С. 448-458.

<sup>2</sup> СЗ РСФСР. 1988. Т. 1. С. 122.

<sup>3</sup> СЗ РСФСР. 1988. Т. 5. С. 213.

подчеркнута необходимость повысить роль местных Советов. В соответствии с этим в 1968-1971 гг. были изданы союзные указы об основных правах и обязанностях сельских и поселковых, районных и городских Советов и республиканские законы об этих органах. Их права, в том числе в таких важных сферах, как координация работы предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения и контроль над ней, были значительно расширены. Советы Министров союзных республик приняли постановления о дополнительной передаче многих вопросов в компетенцию исполкомов областных, краевых, районных и городских Советов. Кроме этого, укрепилась материально-финансовая база местных органов власти и управления, в их непосредственное ведение перешло большое число предприятий и учреждений, обслуживавших местное население, но находившихся ранее в подчинении вышестоящих органов»<sup>1</sup>.

«В результате проведенных мероприятий деятельность местных Советов значительно активизировалась. Более широким и разнообразным стал круг вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, решаемых на сессиях Советов и заседаниях их исполнительных комитетов. Усилилось влияние местных органов государственной власти и управления почти на все стороны общественной жизни в пределах соответствующих административно-территориальных единиц. Все это и позволило более широко сформулировать полномочия местных Советов (и их исполкомов) в Конституциях СССР 1977 г. и новых республиканских конституциях»<sup>2</sup>.

Конституция СССР 1977 г.<sup>3</sup> опять изменила название органов власти. Теперь это Советы народных депутатов.

Конституция РСФСР 1978 г.<sup>4</sup> расширила права власти на местном уровне. Так, в ней подчеркивалось, что Советы всех уровней составляют единую систему органов власти, формировался принцип распределения полномочий между

---

<sup>1</sup> Свирин Ю.А. Указ. соч. С. 14.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. М.: Юридическая литература, 1978. С. 38.

<sup>3</sup> Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>4</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

Советом и исполкомом, утверждалась выборность депутатского корпуса, участие в его работе Советов без отрыва от производства. Местные органы государственной власти, провозглашалось в Конституции РСФСР, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социокультурным строительством (без определения конкретных пределов ведения и полномочий), их решения обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами.

По сложившейся практике конкретное правовое регулирование осуществлялось текущим законодательством<sup>1</sup>.

В 80-е гг. XX в. значительное развитие получило и научное направление местного самоуправления.

С момента проведения первых выборов в органы государственной власти СССР (в 1989 г.) и последующих (в 1990 г.) выборов депутатов Съезда народных депутатов Российской Федерации и депутатов местных советов началась так называемая «перестройка», т.е. реформирование всей системы власти в России.

С принятием в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>2</sup> началось выделение системы местного самоуправления из системы единой государственной власти путем передачи местным органам управления отдельных властных полномочий. Судьба данного закона была печальна. Созданный в эпоху начавшегося «парада суверенитетов» республик, он был обречен на невнимание к себе с их стороны. Основные недостатки данного законодательного акта выражались в том, что его нормы носили рамочный характер, и это не позволяло оперативно устанавливать разграничение полномочий между нарождающимися властными представительными структурами – советами и их исполнительными органами – исполнительными комитетами.

---

<sup>1</sup> См.: Законы СССР и РСФСР о местных Советах народных депутатов. М., 1982.

<sup>2</sup> ВСНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

В ходе конституционной реформы Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>1</sup> были внесены некоторые изменения в Конституцию РСФСР 1977 г. Название раздела VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» было дополнено – «Местное самоуправление в РСФСР», а в название главы 17 «Местные Советы народных депутатов» были введены слова «...и органы территориального общественного самоуправления».

6 июля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>2</sup>, который установил единоначалие в местных органах исполнительной власти, наделяя главу, избираемого непосредственно населением, достаточно широкими полномочиями. Кроме этого, данный законодательный акт более четко разделил функции местных представительных и исполнительных органов на основе разграничения их полномочий в основных сферах деятельности и установления в их взаимоотношениях системы «сдержек и противовесов», а также разграничил компетенцию местных Советов разных уровней, закрепив за ними также довольно широкий круг полномочий.

Давая оценку данному законодательному акту, исследователи отмечают, что «он отразил ряд общемировых стандартов местного самоуправления. Была сделана попытка развести полномочия Совета как представительного органа власти и как органа местной администрации»<sup>3</sup>.

Подводя итоги модели самоуправления в советский период, которая начала складываться еще в 1918 г., хотелось бы подчеркнуть, что на ней была поставлена «точка» именно указами Президента РФ.

---

<sup>1</sup> ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

<sup>2</sup> ВСНД РСФСР и ВС. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>3</sup> Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. Учебное пособие. 2-е изд. / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. М., 2004. С. 88.

Как отмечают Е.Г. Анимица и А.Т. Тертышный «после 75-летнего существования советская модель отошла в историю и стала представлять уже не практический, а, скорее всего академический интерес»<sup>1</sup>.

Однако в научной литературе существует и противоположная точка зрения. Такие ученые как Д.Ф. Аяцков, В.В. Володин, Л.А. Лукашов, считают необходимым возвратиться к советской форме организации и деятельности местного самоуправления<sup>2</sup>.

Действительно, итоги советского периода весьма впечатляющи. Поэтому с мнениями ученых, как в первом, так и во втором случае, можно согласиться, но с определенной долей условности.

Полагаем, что к вопросу об использовании советского опыта развития местного самоуправления необходимо подходить двояко. Так, с одной стороны, мы позволяем себе согласиться с мнением о том, что советская модель не может представлять практический интерес, обосновывая это организацией власти с присутствием жесткой централизации. А с другой стороны, большой потенциал осуществления власти с попытками привлечения народных масс к этой работе, в какой-то степени может быть использован и сегодня.

## **2.7. Научно-теоретические мысли относительно модели местного самоуправления, провозглашенной Конституцией Российской Федерации 1993 года**

В рамках данного параграфа нами будет предпринята попытка проследить развитие научно-теоретических взглядов, идей, представлений относительно модели местного самоуправления, провозглашенной Конституцией Российской Федерации 1993 г.

Считаем необходимым отметить, что для постсоветской

---

<sup>1</sup> Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М.: ИНФРА – М, 2000. С. 113.

<sup>2</sup> См.: Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Лукашов Л.А. Модели организации власти в субъектах Российской Федерации. Саратов: Регион. Приволжское изд-во «Детская книга», 1997. С. 93.

России было характерно противоборство трех школ местного самоуправления: общественной, государственной и дуалистической. Как показал анализ, на всем протяжении становления и развития местного самоуправления, мы могли наблюдать, как одна муниципально-правовая теория сменялась другой, что было связано с противоречивостью, незавершенностью и неопределенностью многих политических процессов в стране, которые, в конце концов, приводили к очередной реформе.

В числе проводимых реформ одно из первых по важности мест занимала и занимает, по сей день, реформа местного самоуправления. Поэтому для нас представляет интерес принципиальными положениями, какой теории руководствовались реформаторы, чтобы привести местное самоуправление к его нынешнему состоянию, и, конечно же, выявить развитие научно-теоретической мысли в рамках названных трех противоборствующих школ.

Прежде чем перейти к поставленной задаче, напомним, что политическая обстановка в стране к осени 1993 г. разразилась конституционным кризисом. В период с сентября-октября 1993 г. и до принятия новой Конституции РФ нормативная и законодательная база сводилась к ряду Указов Президента РФ.

Принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституция РФ предложила правовую синхронизацию государства и местного самоуправления, разрешив ситуацию в пользу местного самоуправления. Так, Конституция РФ признала и гарантировала право граждан на осуществление местного самоуправления; закрепила основополагающие нормы организации местного самоуправления, а также его самостоятельность в решении вопросов местного значения и обособленность от системы органов государственной власти. Можно констатировать, что Конституция РФ 1993 г. сыграла огромную роль для становления совершенно новой демократической модели местного самоуправления в России. Одновременно с ее принятием проблемы местного самоуправления стали обсуждаться с новой силой.

Напомним, что проектом Конституции, который был поставлен на референдум и одобрен большинством его участников, стал проект Президента РФ. Предварительно



проект прошел проработку на Конституционном совещании, в рамках которого высказывались далеко не одинаковые точки зрения о путях развития российской государственности, а также в острых дискуссиях «оттачивались» формулы Конституции о местном самоуправлении.

В первом же своем выступлении на заседании Конституционного совещания Б.Н. Ельцин заявил о необходимости смены советского типа власти: «Очевидно, - говорил он, - что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы». Таким образом, лозунг «Вся власть Советам!» был снят с повестки дня. Советы уходили в историю, и уже на самом Конституционном совещании о них говорилось только в негативном плане.

Глава Конституции о местном самоуправлении оказалась одной из самых дискуссионных. Основным научным экспертом в группе, занимавшейся формулированием конституционных норм о местном самоуправлении, оказался С.И. Шишкин (правовед из Иркутска). Главу «Местное самоуправление» он предлагал переименовать в главу «Местная власть и самоуправление». «Глава, - говорил он, - посвящена в большей степени местному самоуправлению... Но среда обитания - это местное сообщество как для местной власти, так и для самоуправления... Местное сообщество может реализовывать предметы ведения или действовать в рамках этих предметов ведения по двум каналам: через органы местной власти и через систему местного самоуправления. Поэтому базовая категория - это местное сообщество, которое реализует себя через два канала - через местную власть, представительные органы, исполнительные органы государственной власти и через местное самоуправление».

На вопрос участников совещания, чем отличается государственная власть, вводимая в качестве формы реализации функций местного сообщества, и власть вообще от местного самоуправления С.И. Шишкин четкого ответа дать не смог. В результате название главы «Местное самоуправление» оказалось в первоначальном варианте, предложенном для обсуждения, а суждения о целесообразности подразделения местной власти на две отвергнуты.

С самого начала зазвучала разголосица в терминах, определявших ячейку местного самоуправления. Большие споры вызвало понятие «местное сообщество», которое применяется в Европейской хартии местного самоуправления. Против его употребления в Конституции выступили те, кто считал, что не следует в ней употреблять необъясненные новые термины и что этот термин не совсем российский. Не приняты были понятия «население административно-территориальных единиц», «территориальные сообщества» и др.

Между тем концепция власти, закладываемая в Конституции, заключалась в том, что государственная власть ограничена федеральными органами и государственными органами субъектов Федерации, а все, что ниже, - это местное самоуправление. В результате споров в Конституции появилась формулировка, отнюдь не дающая четкого представления, где же все-таки осуществляется местное самоуправление – «в городских и сельских поселениях и на других территориях» (ч. 1 ст. 131)?

Многие участники Конституционного совещания понимали, что организация местного самоуправления на новых началах тесно связана с изменениями в административно-территориальном устройстве субъектов Федерации, которое, в свою очередь, «завязано» на проблемах сложившейся за многие десятилетия инфраструктуры, обслуживании населения бытовыми, коммунальными, культурными, медицинскими и другими предприятиями и учреждениями «соцкультбыта». «Проблемы реформы, проблемы перехода к реальному местному самоуправлению, - говорил один из участников дискуссии, - это в основе своей проблема административно-территориальной реформы, об опасности которой до сих пор продолжают говорить не только большевики... Эта проблема, на которую мы натолкнулись как на первойшую, но трогать ее опасно и колебать не нужно. Мы открываем движение к этому в общих статьях об отношениях между Федерацией и субъектами Федерации. Здесь это выльется в последней части статьи в формуле «с учетом мнения населения».

В сущности, по всем вопросам, связанным с конституционным статусом местного самоуправления, на Конституционном совещании не было единого мнения. Однако

надо отдать должное его радикальным защитникам, предлагаемые формулы которых «продавливались», несмотря на возражения оппонентов. Особенно характерна в этом отношении судьба одной из важнейших, если не самой важной, формулы Конституции об отделенности местного самоуправления от государственной власти – как гарантии необратимости демократических преобразований, стабильности управления как условие того, что население не будет втянуто в кризисы государственной власти.

Позже формулу «местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти» оценили как недостаточно точную. Ведь местное самоуправление – это и прямая демократия на местном уровне, это и референдумы, опросы населения и т.д. Иными словами, местное самоуправление во всем его функциональном содержании не может сопоставляться с органами государственной власти. Поэтому в итоге в Конституции была закреплена формула о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Немалые дискуссии были и по поводу гарантий местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, наименования органов местного самоуправления и т.д. В результате конституционные формулы приобрели тот вид, который они имеют сейчас<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что практика правового строительства постсоветской организации местного самоуправления не обошлась без теории. В частности, формулировка ст. 12 Конституции РФ о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, сразу породила множество споров и дискуссий, касающихся правовой природы местного самоуправления. Вновь «столкнулись» идеи общественной муниципально-правовой теории, которая провозглашала самостоятельность и свободу местных коллективов, а также негосударственную природу местного

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. С. 132-137.

самоуправления, и государственной теории, исходящей из государственно-правовой природы органов местного самоуправления. В результате этого столкновения модель местного самоуправления, провозглашенная Конституцией 1993 г., обрела качества правового дуализма.

Примечательно, что многие ученые и политики стали трактовать положение Конституции о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, опираясь на теоретические установки общественной теории.

Так, по мнению А.И. Черкасова, стремление как можно быстрее преодолеть излишнее «огосударствление» местного управления в России при очевидном дефиците теоретических знаний о природе современного государства, местном управлении и самоуправлении привело к фактическому закреплению в российском конституционном праве концепции негосударственной природы местного самоуправления, восходящей своими корнями к «общественной» теории самоуправления<sup>1</sup>.

А.А. Кармолицкий, обосновывая негосударственный характер органов местного самоуправления, приводит следующие аргументы: в системе этих органов отсутствует строгая иерархия и соподчиненность, характерные для построения государственного механизма; муниципальные органы действуют не от имени государства, а только в интересах населения соответствующего территориального коллектива; материально-финансовую базу местного самоуправления составляет муниципальная собственность и муниципальный бюджет, не являющиеся государственными<sup>2</sup>.

В.Е. Усанов в одной из своих научных публикаций отмечает, что «Конституция РФ 1993 г., родившаяся в условиях отрицания системы Советов, возродила местное самоуправление, основанное на современном понимании общественной теории... Для того чтобы избежать давления со стороны органов государственной власти на местное

---

<sup>1</sup> Черкасов А.И. Указ. соч. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления / А.А. Кармолицкий // Вестник МГУ. – Сер.11. – Право. – 1993. – №3. – С. 25.

самоуправление или подмену ими последнего, авторы Основного Закона закрепили беспрецедентную для России формулу о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Разумеется, полной независимости этих органов от государства быть не может. Вместе с тем, на местном уровне объект и субъект управления совпадают. Суть самоуправления состоит в том, что население самостоятельно (под свою ответственность и в рамках установленных полномочий) принимает решение, а затем само через сформированные им органы осуществляет его исполнение на местном уровне».

Рассуждая о формулировке ст.12 Конституции РФ данный автор констатирует следующее: «Появление этой конституционной нормы ознаменовало начало новой эпохи развития российской государственности – эпохи возрождения местного самоуправления, сформировавшегося в России к середине XIX в. и замененного в 1918-1991 гг. системой Советов, ничего общего с самоуправлением не имевшей». При этом, рассматривая этимологию термина «самоуправление», В.Е Усанов делает вывод о том, что понятие «самоуправление» включает в себя управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами без вмешательства посторонних органов власти. Самоуправление существует там, где есть только местные дела, противопоставленные общегосударственным. Гораздо привычнее и наиболее часто употребимо данное понятие в словосочетании «местное самоуправление». При этом под местным самоуправлением данный автор понимает инициативную деятельность населения, самоорганизацию граждан по месту жительства, направленную на удовлетворение материальных и духовных потребностей людей на местном уровне. Самоуправление – это тот уровень публичной власти, - продолжает В.Е. Усанов, - отсутствие которого не может быть восполнено ничем и никем. Поэтому государство заинтересовано в организации местного самоуправления на той или иной территории, но в большей степени, конечно, в этом заинтересовано само население,

проживающее на конкретной территории<sup>1</sup>. С данным высказыванием автора вряд ли стоит не согласиться.

Анализируя подобные подходы к природе местного самоуправления, напрашивается вывод о том, что ученые именно в этой норме (ст.12 Конституции РФ) видят основную гарантию независимости местного самоуправления от системы государственной власти и главный принцип формирования гражданского общества.

Однако подобные доводы не явились достаточными для того, чтобы вывести местное самоуправление из системы государственного механизма и подверглись критике.

Противоположной стала концепция жесткой «вертикали власти», которая находит свое отражение в рамках государственной муниципально-правовой теории.

Так, по мнению Ю.М. Козлова, органы местного самоуправления имеют государственно-правовую природу. Он обуславливает это тем, что органы местного самоуправления действуют в рамках территориального подразделения единого государства; решают проблемы, имеющие общегосударственное значение, хотя и местное выражение; обладают соответствующим комплексом полномочий государственно-властного характера, без чего невозможно управление<sup>2</sup>. Подобной точки зрения придерживается, также И.А. Алебастрова, которая полагает, что «часть не может присвоить себе осуществление функций целого, но от этого не перестает быть его частью. Аналогичным образом и органы местного самоуправления не могут быть исключены из системы государственного механизма и, несомненно, имеют государственную природу»<sup>3</sup>.

На взгляд В.В. Балытникова, существует логическое доказательство государственной природы местного

---

<sup>1</sup> См.: Усанов В.Е. Самоорганизация населения как основа эффективного местного самоуправления в России / В.Е. Усанов // Государство и право. – 2012. – №6. – С. 24, 26.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень / Ю.М. Козлов // Вестник МГУ. – Сер.11. – Право. – 1993. – №2. – С. 14-22.

<sup>3</sup> Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. Научно-аналитический обзор. ИНИОН РАН. М., 1994. С. 10.

самоуправления. В самом общем виде его можно сформулировать следующим образом: установлено, что власть, источником которой является народ, может осуществляться им либо непосредственно, либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Указанная власть носит название публичной власти, то есть власти общей, власти, которую осуществляет все общество.

Государство – это всеохватывающая политическая организация общества. Именно тем, что государство как политическая организация объединяет все общество, оно и отличается от любых других организаций. Никакая другая организация не может наряду с государством выступать от имени всего общества. Следовательно, только государству может принадлежать общая власть, осуществляемая обществом, то есть, публичная власть. Следовательно, публичная власть может быть только властью государства. А раз публичная (государственная) власть может осуществляться через органы местного самоуправления, следовательно, местное самоуправление по своей природе является государственным институтом. При этом значение местного самоуправления несколько не умаляется<sup>1</sup>.

Как отмечает В.А. Баранчиков, «Конституция РФ 1993 г. впервые в истории Российского государства на самом высоком правовом уровне определила и закрепила государственно-правовую природу местного самоуправления. Ни одна конституция зарубежного государства, тем более федеративного государства прошлого и настоящего, не решала столь фундаментально вопрос об организации народовластия на местном уровне, как это сделано в Основном законе России». При этом он ссылается на ст.3 Конституции, в соответствии с которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти

---

<sup>1</sup> См.: Балытников В.В. Государственная природа местного самоуправления / В.В. Балытников // Государственная власть и местное самоуправление. – 1998. – №1. – С. 2.

и местного самоуправления. Следовательно, по мнению В.А. Баранчикова, данная «конституционная норма закрепляет местное самоуправление как разновидность народовластия идентичной ее государственной форме организации»<sup>1</sup>.

М.В. Баглай, рассуждая о положении местного самоуправления в системе государственной власти, отметил, что местное самоуправление по своей природе является частью государственной власти<sup>2</sup>.

По мнению С.А. Авакьяна юридически лишение государственных начал для органов местного самоуправления добавит к их реальной слабости еще и слабость правовую<sup>3</sup>.

В современных условиях наиболее распространенным становится подход, характеризующий местное самоуправление как продолжение государственного управления либо как само государственное управление в границах муниципального образования, осуществляемое гражданами непосредственно или через формируемые на местах демократическим путем органы, основной функцией которых является обеспечение местного интереса<sup>4</sup>.

Некоторые авторы усматривают в самостоятельности местного самоуправления опасные центробежные тенденции, связанные с ослаблением государственной власти в России и подрывом фундамента государственного управления<sup>5</sup>, поэтому рассматривают местное самоуправление как нижнюю ступень государственного управления.

Профессор А.А. Безуглов заметил, что Конституция РФ

---

<sup>1</sup> Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ: Учеб. М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 92-93.

<sup>2</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. М., 1998. С. 135-136.

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 47.

<sup>4</sup> См.: Люхтерхандт Г. Ценности местного самоуправления в западных демократиях / Г. Люхтерхандт // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М., 1998. С. 36.

<sup>5</sup> См.: Бачило И.И. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 422.



«закрепила ряд мифов, одним из которых является местное самоуправление»<sup>1</sup>, а профессор Е.И. Колюшин отметил суперреволюционность, а потому утопичность норм Конституции РФ, закрепивших местное самоуправление. По мнению данного автора, «ни досоветский, ни советский, ни мировой опыт не дают никаких надежд, что эта модель будет реализована».

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что «в проходившей в 2004 г. дискуссии при обсуждении ст.12 Конституции РФ, гласящей, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», утверждалось, что при принятии Конституции «все прекрасно понимали, что это (местное самоуправление) на самом деле государственная власть», и приняли формулировку ст.12 «только по тонким политико-психологическим соображениям»<sup>2</sup>.

Наконец, самым радикальным, на наш взгляд, является высказывание О.О. Миронова о том, что ст. 12 следовало бы вообще исключить из текста Конституции РФ, так как практически невозможно представить, чтобы миллионные по численности населения города, иные крупные областные центры жили и управлялись вне системы органов государственной власти<sup>3</sup>.

Особый интерес представляет мнение Г.В. Атаманчука об отсутствии местного самоуправления в реальной действительности<sup>4</sup>. Данный тезис сразу вызвал критику и возражения со стороны теоретиков. Да, действительно, на первый взгляд можно полагать, что Г.В. Атаманчук выступает против института местного самоуправления, отрицает его существование. Но, проникнув в суть данного высказывания,

---

<sup>1</sup> Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 69.

<sup>2</sup> Цит. по: Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2011. – №6. – С. 9.

<sup>3</sup> Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной / О.О. Миронов // Государство и право. – 1998. – №4. – С. 7.

<sup>4</sup> См.: Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». М., 2001. С. 42.

становится очевидным, что автор тезиса говорит об отсутствии местного самоуправления не на уровне теории, а на практике, в реальной действительности. А практика, как показывает опыт развития местного самоуправления, подтверждает, что местное самоуправление, прежде всего как социальный институт, находится вдали от самоорганизации граждан. Ведь не спроста значительная часть населения не является на муниципальные выборы, не видя в этом острой необходимости, и не без оснований, конечно же, наибольшее число жалоб граждан адресовано именно местным властям.

Проанализировав суть изложенных выше точек зрения ученых и политиков относительно модели местного самоуправления, провозглашенной Конституцией 1993 г., мы пришли к выводу о том, что в качестве теоретического обоснования организации местного самоуправления в постсоветской и современной России, все же необходимо руководствоваться положениями теории дуализма муниципального управления. Как свидетельствует история, в России уже был период, когда различные подходы к проблеме местного самоуправления приводили к конфронтации между государством и обществом, поэтому попытки противопоставления местного самоуправления государству, равно как и отделения их друг от друга были обречены на провал, приводили к серьезным политическим противоречиям в обществе, а в конечном итоге к гибели самого государства.

Вряд ли стоит не согласиться с мнением В.С. Мокрого о том, что по своей природе местное самоуправление есть явление гораздо более сложное, чем его формальный правовой статус. Его нельзя рассматривать только как государственный или как институт гражданского общества. Он включает в себе и государственную, и общественную составляющую, а также является фактором повышения экономической эффективности. В отношениях с государством институт местного самоуправления выражает интересы территориальных сообществ. В отношениях с сообществами он, по существу, является проводником интересов государства, так как отстаивает целостность социально-территориального

пространства и его развития<sup>1</sup>.

На наш взгляд, правильнее говорить о том, что органы местного самоуправления, равно как и органы государственной власти, являются выражением народовластия. И абсолютно неправильно считать, что с появлением в Российской Федерации местного самоуправления публичная власть разделилась на власть высшей категории (т.е. власть федеральная и субъектов РФ) и низшей – власть на местном уровне. Дело в том, что органы местного самоуправления максимально приближены к населению того или иного муниципального образования, в пределах которого осуществляется это управление, потому с точки зрения непосредственной связи с населением они более важны и эффективны, чем органы государственной власти. Назначением же последних является, прежде всего, обеспечение единства и защита всего государства, а также оказание взаимопомощи муниципальным образованиям.

Как справедливо заявил в своем выступлении на сессии Конгресса муниципальных образований В.В. Путин: «Местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем. И именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия»<sup>2</sup>.

Рассуждая о муниципальной власти, С.Г. Соловьев констатирует следующее: «Если же от теоретических разработок, посвященным понятию, природе и содержанию муниципальной власти, обратиться к сугубо нормативным аспектам данной проблемы, то следует акцентировать внимание на законодательстве и, в первую очередь, отметить, что в соответствии с ч.1 ст.3 Конституции РФ 1993 г., единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же с содержанием ч.2 ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

---

<sup>1</sup> Мокрый В.С. Указ. соч. С. 4.

<sup>2</sup>Выступление Президента РФ В.В. Путина на сессии Конгресса муниципальных образований. 11 нояб. 2003г. // Журнал российского права. – 2003. – №12. – С. 3.

С учетом данных норм, С.Г. Соловьев выделяет три составляющие власти народа Российской Федерации. Во-первых, источник власти в Российской Федерации – народ Российской Федерации. Во-вторых, три коллективных субъекта реализующих власть: народ РФ, население субъекта РФ, население муниципального образования. Наконец, в-третьих, три группы властных органов и должностных лиц, реализующих властные полномочия: федеральные органы и должностные лица государственной власти Российской Федерации, органы и должностные лица государственной власти субъектов РФ, муниципальные органы и должностные лица. Далее автор приходит к выводу о том, что «основываясь на положениях ст.12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, можно говорить о наличии в территориальных пределах Российской Федерации двух публичных властных системах, осуществляющих властные полномочия от имени народа Российской Федерации: 1) системе органов и должностных лиц государственной власти; 2) системе органов и должностных лиц муниципальной власти»<sup>1</sup>.

Мы разделяем точку зрения современных ученых<sup>2</sup> о том, что местное самоуправление – самостоятельный уровень публичной власти, имеющий как общие, так и отличительные черты с государственной властью. Несмотря на то, что государственная власть обладает полномочиями по осуществлению нормативного правового регулирования местного самоуправления, она (государственная власть) не может управлять муниципальной властью методом отдачи властных приказов. Таким образом, между органами государственной власти и органами местного самоуправления не может быть отношений административного подчинения.

Безусловно, территория, население, публичная власть – это существенные признаки государства, которые также

---

<sup>1</sup> См.: Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации / С.Г. Соловьев // Российская юстиция. – 2011. – №11. – С. 3.

<sup>2</sup> См.: Бабичев И.В. Местное самоуправление в постсоветской России: некоторые итоги и прогнозы / И.В. Бабичев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: ИД «Юриспруденция», 2004. С. 194.

характерны и для муниципального образования. Однако, как известно, государственная власть – суверенна, а муниципальная – подзаконна. Но, несмотря на это, местное самоуправление согласно своему общественно-государственному характеру должно занимать центральное место между обществом и государством. Как справедливо отмечает ряд авторов «это и есть главная основная роль местного самоуправления в судьбе любого государства»<sup>1</sup>, «именно в данной позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности»<sup>2</sup>.

Становление местного самоуправления в России проходит в условиях широкомасштабного реформирования политической и социально-экономической жизни общества и в значительной мере предопределяется заинтересованностью государства в развитом институте местного самоуправления, которое выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Ключевой вопрос местного самоуправления – объединение усилий местного населения по решению вопросов, которые, в конечном счете, обеспечивают демократизм, стабильность и целостность российского государства<sup>3</sup>.

Констатируя вышеизложенное, отметим, что именно местное самоуправление, как обязательный, неотъемлемый атрибут любого демократического государства, способно органически объединить власть и свободу, централизованное управление с внутренней самоорганизацией проживающих на одной территории граждан. Данное обстоятельство, на наш взгляд, позволит, в конечном счете, свести на нет, не совсем корректное представление о демократии как о государственной форме организации власти.

---

<sup>1</sup> Лапин В.А. Государственная поддержка развития местного самоуправления. МОНФ, вып. 14, Библиотека муниципального служащего. М., 1999. С. 70.

<sup>2</sup> Мокрый В.С. Указ. соч. С. 3.

<sup>3</sup> Холопов В.А. Модернизация модели местного самоуправления в РФ в контексте муниципальной реформы / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2011. – №12. – С. 17.

## **2.8. Современная организация местного самоуправления в Российской Федерации**

Процесс организации местного самоуправления в современной России, на наш взгляд, необходимо связывать с разработкой и принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а затем, Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако мы не будем подробно останавливаться на анализе положений данных законов, т.к. данной проблеме и без нас уделено достаточно внимания в научной литературе, к тому же изыскания продолжаются до сих пор. Наша задача гораздо скромнее. Мы попытаемся выяснить, к каким переменам они привели, а также раскрыть содержание этих перемен.

Отметим, что разработка Федерального закона №154–ФЗ, была растянута на три года, что создавало значительную правовую неопределенность в области организации местного самоуправления.

Дело в том, что конституционные нормы, закреплявшие основы местного самоуправления, хотя и были нормами прямого действия, требовали законодательной конкретизации. Движение по пути, предложенному Конституцией, оказалось чрезвычайно медленным и противоречивым, подверженным влиянию давно сложившихся и реанимированных накануне принятия Конституции традиций. Нужен был федеральный закон о местном самоуправлении, который послужил бы гарантией против попыток как со стороны ряда федеральных органов, так и со стороны государственных органов субъектов РФ затормозить становление важнейшего демократического института.

Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представлял собой прогрессивный документ, закрепивший новую модель местного самоуправления, учитывающую демократические тенденции формирования правового государства, отвечающую

международным стандартам, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. Именно с этого Закона начался процесс системного правового регулирования местного самоуправления<sup>1</sup>.

Следует подчеркнуть, что данный Закон, по-своему интерпретируя Конституцию, определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия; его правовые, экономические и финансовые основы; государственные гарантии осуществления местного самоуправления; установил общие принципы организации местного самоуправления в России; уделил большое внимание полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления; ввел понятие «муниципальное образование» и многое др.

В целом, можно констатировать, что со вступлением в силу Федерального закона №154–ФЗ началось реальное возрождение местного самоуправления. Об этом может свидетельствовать ряд факторов.

Так, в 1996-1999 гг. реализовывались мероприятия Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 1251. Основной целью указанной Программы, являлось обеспечение становления и развития самоуправления населения Российской Федерации путем создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованиями финансово-экономической самостоятельности.

Необходимо также отметить, что в данный период времени (1996-1999 гг.) было разработано значительное количество методик и технологий в области финансовой и экономической деятельности органов местного самоуправления, которые были апробированы и внедрены в ряде муниципальных образований, входящих в систему опорных зон. Эти методики и технологии должны были существенно повысить эффективность управления финансовыми и материальными ресурсами муниципальных образований. Значительно меньше внимания в

---

<sup>1</sup> Подробнее о разработке и принятии Федерального закона от 28 августа 1995 г. №-154 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» см.: Васильев В.И. Указ. соч. 2008. С. 137-146.

указанный период было уделено работе с населением, вовлечению его в решение местных вопросов, взаимодействию местной власти и населения.

В то же время, делался акцент на то, что «без постоянной поддержки со стороны государства муниципальные образования не смогут эффективно участвовать в проведении реформ, в укреплении российской государственности, в удовлетворении основных жизненных потребностей проживающего на их территории населения, тем более что государственная поддержка развития местного самоуправления является законодательно установленной обязанностью органов государственной власти. Поэтому необходимо осуществление мер, обеспечивающих углубление реформы местного самоуправления, планомерный переход от поддержки государством становления власти на муниципальном уровне к поддержке социально-экономического развития муниципальных образований, реализации в полном объеме конституционных полномочий местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Затем был принят ряд федеральных законов, в том числе: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. №138–ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>2</sup>; Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. №126–ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ); Федеральный закон от 8 января 1998 г. №8–ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>4</sup> (документ утратил силу с 1 июня 2007 г. в связи с принятием Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации») и многие другие.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральные целевые программы России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.programs-gov.ru/39\\_1.php](http://www.programs-gov.ru/39_1.php)

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.



Кроме этого, в 1996 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы и 11 апреля 1998 г. ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. 15 октября 1999 г. Указом Президента РФ №1370<sup>1</sup> были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ.

В то же время опыт реализации положений Федерального закона 1995 г. показал его противоречивость и недостатки, которые были связаны, прежде всего, с финансированием деятельности органов местного самоуправления; определением организационно-территориальной структуры местного самоуправления; компетенцией органов местного самоуправления, а также их взаимодействием с государственными органами власти и т.д.

Так, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве существенно подорвали финансовую базу местного самоуправления и превратили большинство муниципальных образований в дотационные. На органы местного самоуправления был возложен значительный объем государственных полномочий, не обеспеченных финансированием.

Разработанная и принятая Правительством РФ Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления оказалась неадекватной масштабу начатых преобразований.

По мнению ряда ученых<sup>2</sup> для реализации Федерального закона 1995 г. не были в полном объеме созданы необходимые условия. Недооценка важности реформы местного самоуправления, вылившаяся в неурегулированность

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakon.kuban.ru/nd/up%601370.htm>

<sup>2</sup> См.: Парахина В.Н. Указ. соч. С. 79-80.

межбюджетных отношений, способствовала постоянному сокращению доходов местных бюджетов и росту их дефицита, в результате чего муниципальное хозяйство в 2000 г. фактически исчерпало свой ресурс.

В.И. Васильев обращает внимание на следующие недостатки Федерального закона №154 – ФЗ.

Так, в законе содержалось слишком размытое определение местного самоуправления. В результате в Федеральном Собрании, в Правительстве РФ, в региональных структурах, в муниципальных образованиях понимание местного самоуправления было неодинаковым, что отнюдь не способствовало его последовательному применению.

Закон был ориентирован главным образом на городское самоуправление. Этот акт не учитывал особенности местного самоуправления в сельской местности; не принимал также во внимание специфику местного самоуправления в малых городах и поселках. Кроме того, документ недостаточно четко разграничивал сферу деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, что приводило на практике к перманентным спорам и конфликтам.

Документ носил расплывчато-рамочный характер, поскольку намечал решение важных вопросов территориального устройства и порядок функционирования местного самоуправления лишь «пунктиром» или вообще уходил от их решения, отдавая его на усмотрение субъектов Федерации, муниципалитетов и самого населения. Однако надежды на то, что регионы на основе учета своих условий разовьют и конкретизируют Федеральный закон, не оправдались. Используя предоставленные возможности, органы государственной власти большинства субъектов Федерации значительно сократили число муниципальных образований, главным образом сельских. Как правило, региональные власти ограничивали самостоятельность муниципалитетов и, в свою очередь, наталкивались на их сопротивление, что приводило к перманентной неоправданной борьбе разных уровней публичной власти за обладание ресурсами и полномочиями.

Непрочным оказался расчет и на инициативу населения. Жители городов и сел не смогли освоить предоставленные законом муниципальные свободы. В частности, оказалось слабо

востребованным право определения структуры органов местного самоуправления.

По многим параметрам Федеральный закон был декларативен. Многие его важнейшие установления не подкреплялись правовыми механизмами их реализации и не действовали. Норма о необходимости передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых ресурсов, необходимых для осуществления возлагаемых на них государственных полномочий, не была гарантирована какими-либо процедурами. Она просто воспроизводила требование Конституции РФ.

Закон нужно было менять. К тому же становилось все более очевидным, что назревшие перемены в правовом положении местного самоуправления необходимо рассматривать в контексте общей проблемы разграничения полномочий и ответственности между всеми уровнями власти.

В июне 2001 г. при Президенте РФ была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления во главе с заместителем руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козаком.

В апреле 2002 г. В.В. Путин в очередном президентском послании Федеральному Собранию затронул проблемы местного самоуправления. Он отметил, что в течение длительного времени федеральные власти практически не уделяли внимания местному самоуправлению. Это в конечном итоге негативно сказалось на жизненном уровне населения. Президент назвал одним из источников сложившейся ситуации низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации лишь в малой степени согласованы с реальным состоянием местного самоуправления. В Послании были обозначены

насуточные вопросы развития местного самоуправления и заявлено, что они должны быть отражены в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Рассуждая о недостатках Закона 1995 г., И.В. Выдрин отмечает следующее: «Реформа осталась незавершенной в силу нежелания принимать законодательные акты в поддержку этого Закона. Для реализации полномасштабного плана преобразований местной власти не хватило, как принято сейчас говорить, политической воли. Государство не могло твердо определиться в своем отношении к местному самоуправлению: в одном случае оно хотело видеть его свободным и самостоятельным, в другом – подверженным максимальному влиянию. В конечном счете, вторая точка зрения в настоящее время доминирует»<sup>2</sup>.

Наконец, И.В. Бабичев констатирует следующее: «Федеральный закон от 28 августа 1995 г., как показала практика, недостаточно полно урегулировал формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в его осуществлении, не обеспечил «прозрачности» деятельности органов местного самоуправления, принятия и исполнения ими собственных решений. В законе отсутствуют, например, положение об обязательности официального обнародования нормативных правовых актов органов местного самоуправления, гарантии рассмотрения правотворческих инициатив граждан. Как показала практика, недостаточно урегулирована деятельность территориального общественного самоуправления, что тормозило все эти годы развитие этого важного института участия населения в осуществлении местного самоуправления. Лишь в самом общем виде были прописаны в Федеральном законе системы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления,

---

<sup>1</sup> Подробнее о разработке и принятии Федерального закона от 6 октября 2003 г. №-131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» см.: Бабичев И.В. Указ. соч. С. 199-220; Васильев В.И. Указ. соч. 2008. С. 147-172.

<sup>2</sup> Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 71.

контроля за их деятельностью как со стороны государства, так и со стороны граждан»<sup>1</sup>.

С принятием Федерального закона №131–ФЗ был начат новый виток реформ местного самоуправления, целью которых предполагалось улучшение качества оказания услуг населению органами публичной власти посредством обеспечения четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание баланса власти внутри субъектов РФ, прекращение практики «нефинансируемых мандатов». Достижению этой цели должно было служить централизованное формирование такой модели местного самоуправления, которая бы обеспечила максимальное приближение местной власти к населению и наделение необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения<sup>2</sup>.

Иными словами, сущность очередной реформы в области местного самоуправления заключалась в том, чтобы, во-первых, приблизить органы местного самоуправления к населению; во-вторых, предусмотреть ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Новый Закон, по сравнению с прежним законодательством о местном самоуправлении, более подробно и детально регулирует многие вопросы **правовой, территориальной, экономической, а также организационной основ местного самоуправления.**

Так, согласно ст.4 Федерального закона №131 – ФЗ **«правовую основу местного самоуправления** составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и

---

<sup>1</sup> Бабичев И.В. Указ. соч. С. 198-199.

<sup>2</sup> См.: Невинский В.В., Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования / В.В. Невинский, О.Л. Казанцева // Российская юстиция. – 2010. – №11. – С. 5.

распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты».

Исходя из положений данной статьи, учитывая различные уровни регулирования муниципально-правовых отношений (международный, федеральный, региональный, местный), систему нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления условно можно разделить на четыре группы: 1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; 2) федеральные нормативные правовые акты; 3) нормативно-правовые акты субъектов РФ; 4) муниципальные правовые акты.

Напомним, что согласно ст.7 Федерального закона №154–ФЗ, которая именовалась «Законодательная основа местного самоуправления», местное самоуправление осуществлялось в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ.

Следующей особенностью Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является унификация территориальной организации местного самоуправления, а именно, **переход на двухуровневую модель местного самоуправления** одинаковую на всей территории Российской Федерации.

Отметим, что реформирование местного самоуправления, начатое в 1995 г., основываясь на положениях ст.131 Конституции РФ (согласно которой местное самоуправление осуществляется в границах городских и сельских поселений, а также на иных территориях), предполагало переход на поселенческую, одноуровневую модель местного самоуправления. Так, согласно ст. 12 Федерального закона №154–ФЗ местное самоуправление осуществлялось на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. При этом территории

муниципальных образований – городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований, согласно данной норме, устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Сегодня, согласно ст. 10 Федерального закона №131–ФЗ, «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения». На наш взгляд, предусмотренные данным Федеральным законом муниципальные образования, с определенной долей условности, можно подразделить на муниципальные единицы низового уровня (сельские поселения, городские поселения) и более высокого уровня (муниципальные районы и городские округа).

Следует отметить, что при обсуждении проекта Закона 2003 г. возникали споры и высказывались различные точки зрения по поводу введения двухуровневой модели местного самоуправления.

Например, депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края настаивали на сохранении одноуровневой территориальной организации местного самоуправления. Поэтому предлагали включить в проект нормы, которые бы позволили субъектам РФ не создавать муниципальные образования на уровне сельских поселений, а ограничиться переустройством уже имеющихся муниципальных образований (города и районы) в городские округа и муниципальные районы<sup>1</sup>. Может быть депутаты и правы, ведь они не по наслышке знают о тех трудностях, с которыми сталкивается ежедневно население.

Однако имела место и противоположная точка зрения. Примером может служить позиция одного из разработчиков

---

<sup>1</sup> О внесении поправок к проекту федерального закона №280514–3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 26.02.2003 №95–П // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2003. – №2 (73). – С. 98.

проекта Федерального закона №131–ФЗ Д.Н. Козака. Так, выступая против одноуровневой системы он отметил следующее: «в каждом субъекте Российской Федерации со сменой государственной власти меняются традиции: то используется поселенческий принцип, поменялась власть – используется районный принцип, пришла другая власть – используется другой принцип... А местное самоуправление – это одна из основ конституционного строя, которая гарантируется Конституцией... Поэтому мы должны не просто продекларировать, что оно обязательно на всей территории Российской Федерации, а установить конкретные механизмы реализации этого принципа. Вот эти механизмы изложены. Они изложены, прежде всего, в принципах территориальной организации местного самоуправления, главным из которых является доступность органов местного самоуправления для граждан Российской Федерации. Доступность. Это означает, и Конституция это обозначает, что главными территориальными единицами, которые являются муниципальными образованиями, должны быть городские и сельские поселения»<sup>1</sup>.

Напомним, что термин «муниципальное образование» был введен для обозначения территориальных основ местного самоуправления и раскрыт в Федеральном законе № 154-ФЗ. Данный Закон закрепил категорию «муниципальное образование» в качестве универсальной формы организации местного самоуправления. Так, в ст.1 названного Закона муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Как видно, Закон 1995 г. в данном определении фактически перечислил признаки муниципального образования и

---

<sup>1</sup> О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №280514 (материалы и документы) // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сер.: Государственное строительство и конституционные права граждан. Вып.16. 2003. С. 7.



сформулировал требования, которым оно (муниципальное образование) должно соответствовать, а именно: наличие муниципальной собственности, местного бюджета, выборных органов местного самоуправления. Закон содержал примерный перечень видов (типов) муниципальных образований, среди которых: города, поселки, станицы, районы, сельские округа.

С принятием Федерального закона №131 – ФЗ ситуация изменилась. В частности, названный Закон определяет, что муниципальными образованиями в Российской Федерации являются: сельское поселение; городское поселение; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения. Отсюда следует, что Федеральный закон 2003г. не дает определения муниципального образования, а лишь перечисляет возможные виды (типы) муниципальных образований, которые по сути, все между собой равны.

В то же время, анализ отдельных положений данного нормативного правового акта позволяет выявить пробел в регулировании взаимодействия поселений с органами государственной власти. Речь идет о том, что лишь муниципальные образования, обладающие статусом муниципальных районов и городских округов, осуществляют взаимодействие с органами государственной власти, наделяются отдельными государственными полномочиями. Таким образом, можно констатировать, что с появлением новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошло увеличение более чем вдвое количества муниципальных образований, а также разделение их на типы, определяющие различный правовой статус.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что Законом 2003 г. подробно регламентирована детализация процедур участия населения в определении территориальной организации местного самоуправления, что, на наш взгляд заслуживает особого внимания и одобрения.

Так, производство об изменении границ муниципального образования включает следующие этапы: 1) выдвижение инициативы об изменении границ муниципального образования; 2) выявление мнения населения; 3) проведение

голосования по вопросу изменения границ муниципального образования; 4) принятие закона субъекта РФ об изменении границ муниципального образования; 5) внесение изменений в устав, реестр муниципальных образований.

Производство о преобразовании муниципального образования включает аналогичные этапы. Однако в данном производстве появляется дополнительный этап, связанный с организацией и проведением публичных слушаний (п.4 ч.2 ст.28 Закона 2003 г.).

Согласно ст.13.1. Федерального закона №131–ФЗ упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. А в соответствии со ст.13.2. указанного нормативно-правового акта создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с данным Федеральным законом.

Рассуждая о принципах территориальной организации местного самоуправления, необходимо отметить, что появление новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» повлекло необходимость территориального переустройства местного самоуправления во многих российских регионах. Речь идет о том, что Федеральный закон №131–ФЗ изъял у субъектов Федерации полномочия по определению принципов территориальной организации местного самоуправления, а также определил систему требований, в соответствии с которыми должны устанавливаться территории муниципальных образований. Субъектам Федерации оставлено лишь полномочие по установлению и изменению границ конкретных муниципальных образований в порядке и на условиях,

заданных данным Федеральным законом. При этом соответствующие полномочия должны реализовываться путем принятия законов субъектов Федерации.

По мнению ряда ученых, передача на федеральный уровень полномочий по территориальному обустройству местного самоуправления не будет способствовать оптимизации правовой базы местного самоуправления и не согласуется в полной мере с принципом федерализма. Законы субъектов Федерации не должны снижать уровень гарантий, предоставленных местному самоуправлению федеральным законодателем, они не могут содержать специальных норм, конкурирующих с общими нормами федеральных законов. Однако они могут устанавливать дополнительные гарантии прав граждан на участие в выборе оптимального территориального устройства местного самоуправления и предлагать нормативные решения тех вопросов, которые остались вне поля зрения федерального законодателя. Поэтому роль законодателей субъектов Федерации нельзя сводить лишь к принятию в форме законов индивидуально-определенных решений об утверждении границ муниципальных образований, они имеют право участвовать в определении порядка и условий территориального устройства местного самоуправления.

Как показала практика, с принятием Федерального закона №131-ФЗ, проблемы территориального переустройства местного самоуправления в тех регионах, где это оказалось необходимым, свидетельствовали о недостаточности положений главы 2 данного Закона для того, чтобы обеспечить четкое и бесколлизийное течение соответствующих процессов. Данное обстоятельство объясняется тем, что федеральный законодатель объективно не мог заранее предусмотреть все казусы, которые могут возникнуть на практике. В связи с этим, как справедливо отмечает А.А. Сергеев, законодатели субъектов Федерации не должны бояться восполнять пробелы в правовом механизме, установленном Федеральным законом,

несмотря на то, что последним не предусмотрено принятие региональных законов о порядке установления и изменения границ муниципальных образований. Важно, чтобы при этом появлялись не ограничения, а дополнительные гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления<sup>1</sup>.

В целом, можно констатировать, что специальных критериев или принципов территориальной организации местного самоуправления в Федеральном законе 2003 г. не содержится. Между тем последовательный подход к определению территориальных пределов муниципальных образований, несомненно, требует их введения. Наиболее очевидными такими критериями являются: 1) численность населения; 2) обеспеченность муниципального образования земельными ресурсами; 3) социально-экономический потенциал территории, обеспечивающий реальную возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения; 4) мнение населения соответствующей территории<sup>2</sup>.

Примечательно, что рассуждая о территориальной организации местного самоуправления в современной России, эксперты в области местного самоуправления отмечают появление новой тенденции, связанной, по их мнению, с началом широкой кампании по объединению ныне существующих в Российской Федерации муниципальных образований. Предположительно она затронет в первую очередь низовое звено самоуправляющихся территорий – сельские поселения как наиболее уязвимые в общей массе муниципальных образований, в целом финансово зависимые и функционально несостоятельные.

Еще на стадии разработки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специалисты предупреждали, что

---

<sup>1</sup> См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика / А.А. Сергеев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: ИД «Юриспруденция», 2004. С. 199-220.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 71.

минимальная численность жителей в поселении должна составлять не менее 30 тыс. человек. Только в этом случае налоговые сборы хотя бы в минимальной степени в состоянии покрывать расходные обязательства. Между тем, действующее российское законодательство допускает возможность создания муниципальных образований с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. В результате, многие муниципальные территории сегодня оказались неспособными эффективно решать вопросы местного значения, предоставлять качественные услуги населению, а именно эти критерии должны находиться в основе территориального устройства местного самоуправления. Вот почему уже сейчас мы являемся свидетелями обратного процесса, который ведет к сокращению муниципальных образований. Главным образом, речь идет о тенденции сведения к минимуму поселенческого уровня местного самоуправления с передачей его полномочий на уровень муниципальных районов. Большинство бесперспективных с экономической точки зрения сельских поселений (их больше 19 тыс.) оказались не готовы осуществлять закрепленные за ними функции.

Все указывает на то, что новый курс муниципальных преобразований уже задан, его цели ясны, а задачи сформулированы: Российскую Федерацию ожидает сокращение общего количества самоуправляющихся единиц за счет упразднения сельских поселений. Либо полного (как самостоятельного типа муниципальных образований), либо весьма существенного.

«В общем, этого следовало ожидать. Тезис о необходимости максимального приближения местной власти к населению (а значит, количественного роста муниципальных образований), приобретший в последние годы характер какого-то магического заклинания, ставший лозунгом муниципальной реформы образца 2003 года, себя не оправдал. Соответствующие преобразования проводились в весьма сжатые сроки, в должной мере не учитывали мнений специалистов, не подкреплялись продуманными финансово-экономическими мероприятиями, в итоге случилось то, что и должно было случиться», - отмечает доктор юридических наук,

профессор И.В. Выдрин<sup>1</sup>.

На наш взгляд, определение тенденций развития территориальных основ местного самоуправления в современной России является особенно актуальным, т.к. их знание позволяет составить целостное представление о видах (типах) муниципальных образований, порядке их создания и упразднения.

Как справедливо отмечает И.П. Пономарева, Конституция Российской Федерации содержит необходимую правовую основу для укрепления местного самоуправления в нашей стране. Дальнейшее его развитие предусматривает совершенствование всех муниципально-правовых институтов, в том числе территориальных основ местного самоуправления. Современная доктрина местного самоуправления констатирует принципиальное значение территории в жизни социума и в настоящее время «...местные сообщества складываются в рамках территориальных единиц. Несмотря на продолжающуюся специализацию общественной жизни, территория продолжает выполнять свою интеграционную, формирующую роль»<sup>2</sup>.

Полагаем, что недостатки территориальной организации местного самоуправления нередко являются препятствием для эффективного решения задач местного самоуправления, комплексной реализации государственной политики. Кроме того, правовая теория часто не содержит четких ответов на проблемные вопросы территориальной организации местного самоуправления, которые ставит практика.

Отметим, что соотношение между «территориальной организацией местного самоуправления» и «территориальными основами местного самоуправления» очевидно и состоит в следующем. Понятие территориальной организации местного самоуправления является более узким и используется для обозначения сложившейся системы муниципальных образований и существующих между ними взаимосвязей, а

---

<sup>1</sup> См.: Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления / И.В. Выдрин // Российская юстиция. – 2012. – №5. – С. 11-12.

<sup>2</sup> Пономарева И.П. Муниципальные территории – основа государства / И.П. Пономарева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №12. – С. 19.

содержание понятия территориальные основы местного самоуправления включает в себя не только территориальную организацию местного самоуправления, но и существующие правила ее определения.

Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев под территориальными основами местного самоуправления предлагают понимать институт муниципального права, который представляет собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что с принятием Федерального закона №131–ФЗ изменениям подверглась и **экономическая основа местного самоуправления**, которая наряду с территориальной основой является одним из важнейших условий, обеспечивающих реальную гарантию становления и развития местного самоуправления. Действительно, без достойной финансовой и экономической базы самоуправление останется фикцией. Это подтверждается нашим предшествующим опытом.

Как свидетельствует история, отсутствие экономической самостоятельности, собственных материальных ресурсов порождает бесправие органов власти на местном уровне. Напомним, что в советский период развития нашего государства деятельность местных Советов финансировалась исключительно за счет средств государственного бюджета, что приводило на практике к их полной зависимости от вышестоящих органов власти и управления.

Принцип достаточности собственных средств как непременное условие осуществления местного самоуправления подтверждается и опытом зарубежных стран, в которых каждый муниципалитет имеет собственность, свои источники доходов в виде налогов или четко фиксированной доли от общегосударственных налогов. Как показывает опыт, особенно последних лет, этих источников не хватает для покрытия всех

---

<sup>1</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 291.

местных расходов. Тем не менее, наличие собственной экономической основы является необходимой предпосылкой сохранения статуса самостоятельных органов местного самоуправления.

С начала 90-х гг. в России были приняты меры по созданию экономической основы местного самоуправления: закреплено право муниципальной собственности, принципиально изменилась система формирования местных бюджетов. Муниципальная собственность была провозглашена достоянием населения соответствующих территорий. Управление муниципальной собственностью было возложено на органы местного самоуправления, но вместе с тем, была предусмотрена возможность непосредственного участия граждан в решении данных вопросов<sup>1</sup>.

Конституция РФ, подтвердив право граждан на местное самоуправление, закрепила за органами местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст.132).

В свою очередь Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основываясь на положениях Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ, в ст. 28 главы V «Финансово-экономическая основа местного самоуправления» закрепил, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

При этом, в состав муниципальной собственности, согласно ст.29 указанного Закона, входили средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в

---

<sup>1</sup> Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. С. 140-141.



муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляли органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно. Как видно, перечень объектов муниципальной собственности, закрепленных в данной статье, не был исчерпывающим, и давал лишь примерное представление о составе муниципального имущества.

С принятием Федерального закона 2003 г. с одноименным названием данная практика была прекращена.

Так, во-первых, согласно п.1 ст.49 названного Закона экономическую основу местного самоуправления составляют: 1) находящееся в муниципальной собственности имущество; 2) средства местных бюджетов; 3) имущественные права муниципальных образований.

Во-вторых, в соответствии со ст.50 Федерального закона №131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться: 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения; 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданное им на основе соглашений между органами местного самоуправления муниципального района и входящих в его состав поселений; 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; 4)

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Остальное же имущество (не соответствующее перечню, установленному в ст.50) подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению (ч.5 ст.50). Таким образом, можно констатировать, что состав имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, в названном Законе носит закрытый характер и связан, прежде всего, с целевым назначением (достижение целей местного самоуправления).

В-третьих, согласно ч.2–4 ст.50 муниципальное имущество дифференцируется в зависимости от вида муниципального образования. Так, принадлежность объектов муниципальной собственности к различным по своему статусу самоуправляющимся территориям позволяет классифицировать их как собственность городских и сельских поселений, муниципальных районов, а также городских округов. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов РФ (соответственно городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в соответствии с Федеральным законом и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов РФ (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) (ст.79).

В-четвертых, Федеральный закон №131–ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Наконец, в-пятых, определяя экономическую основу местного самоуправления, новый Закон закрепляет, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет) (ст.52). Кроме этого, названный Закон устанавливает требования к расходам местных бюджетов

(ст.53), определяет виды доходов (ст.55-59), закрепляет механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст.60-61), а также предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст.63), регулирует иные вопросы формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

На наш взгляд, в современных условиях особую актуальность приобретают проблемы формирования такой экономической основы местного самоуправления, которая бы решала новые задачи и обеспечивала эффективное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Как справедливо отмечает В.И. Васильев «передача полномочий на муниципальный уровень власти, наиболее приближенный к гражданину, может оказаться бессмысленной, если децентрализация не сопровождается практическими мерами для осуществления обозначенных полномочий, а именно предоставлением соответствующих финансовых и других ресурсов. Эффективность решения вопросов, отнесенных в соответствии с принципом субсидиарности к ведению муниципалитетов, может быть обеспечена только в том случае, если установлена прямая зависимость между объемом полномочий местного самоуправления и материально-финансовыми ресурсами, направляемыми на осуществление этих полномочий»<sup>1</sup>.

Полагаем, что для эффективного правового регулирования экономической основы местного самоуправления в России, необходимо, прежде всего, решить вопросы, касающиеся, во-первых, укрепления материальной базы местного самоуправления; во-вторых, поиска критериев достаточности материальных и финансовых ресурсов для реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления; наконец, в-третьих, эффективной защиты интересов муниципальных образований как собственников муниципального имущества.

---

<sup>1</sup> Васильев В.И. Указ. соч. 2008. С. 137-146.

В настоящее время, как отмечает О.А. Дементьева, по ряду причин ограничено не только право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, но и право муниципальных образований на само наличие и стабильность объема муниципальной собственности. Таковыми причинами, по мнению данного автора, являются следующие.

Во-первых, в собственности муниципалитетов находится очень малая доля в несколько десятков процентов от общей площади земельных ресурсов в Российской Федерации. Все попытки разграничить собственность на землю по уровням публичной власти оказались неудачными. Процесс перераспределения публичной собственности на землю между федеральным центром, субъектами РФ и муниципалитетами не завершен и находится на начальной стадии.

Во-вторых, Федеральным законом 2003 г. значительно сокращен состав муниципального имущества. Однако большинством специалистов поддерживается мнение о том, что принцип закрытого перечня муниципального имущества не только порождает сложность с определением состава имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, но и существенно ограничивает возможности развития социальных услуг на уровне муниципальных образований. В целом же реализация этого принципа сокращает экономическую основу местного самоуправления. Последнее не может не сказаться негативно на возможности муниципалитетов использовать муниципальное имущество в целях стимулирования экономической активности на их территории.

Далее О.А. Дементьева констатирует, что с введением двухуровневой системы местной власти актуальными остались вопросы создания нормативной базы, детально регулирующей вопросы не только разграничения государственной собственности на землю, но и вопросы разграничения собственности между уровнями местной власти (городскими и сельскими поселениями, муниципальными районами, городскими округами). Отказ федерального законодателя от разработки таких законов, по мнению данного автора, негативно скажется на экономическом состоянии

муниципалитетов. Как показала практика, их отсутствие негативно повлияло на процесс перераспределения муниципальной собственности между двумя типами муниципальных образований и передачи муниципальной собственности на уровень субъектов РФ и в федеральную собственность, особенно в начальные годы проведения реформы. В результате многие муниципальные образования в спешном порядке освобождались от «лишнего» имущества, в результате чего лишились не только гарантированных доходных источников местных бюджетов, но и возможности использования этого имущества в дальнейшем в связи с расширением компетенции муниципальных образований и для поддержки субъектов экономической деятельности<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что реформа местного самоуправления в современной России не обошла стороной и его **организационную основу.**

Понятие «организационные основы местного самоуправления» характеризует: структуру органов местного самоуправления; порядок, формы и принципы их деятельности; а также, организацию муниципальной службы. Организационные основы местного самоуправления не остаются неизменными. Их развитие обусловлено эволюцией местного самоуправления, изменением муниципального законодательства, поиском оптимальных организационных моделей местного самоуправления, форм и методов работы муниципальных органов.

Ядро организационной основы местного самоуправления составляют выборные и другие органы муниципальных образований. Вместе с тем необходимым условием эффективного функционирования органов муниципальных образований является активное участие населения в осуществлении местного самоуправления, которое обеспечивается посредством использования различных форм непосредственной демократии.

В силу этого организационная основа местного

---

<sup>1</sup>См.: Дементьева О.А. Регулирование экономической деятельности в муниципальных образованиях / О.А. Дементьева // Российская юстиция. – 2012. – №2. – С. 7.

самоуправления в широком смысле слова включает в себя не только органы местного самоуправления, их структуру, формы и принципы их деятельности, не только организацию муниципальной службы, но и различные институты и формы непосредственной демократии. Организационная структура осуществления местного самоуправления выступает как организация муниципальной демократии, являясь ее организационным выражением.

В развитии организационной основы местного самоуправления можно выделить четыре периода.

Так, первый период – с 1990-1991 гг. по осень 1993 г., до начала процесса реформирования местного самоуправления (т.е. до начала поэтапной конституционной реформы, основу которой составили Указы Президента РФ, принятые в сентябре – декабре 1993 г.).

На данном этапе осуществлялся переход от советской организации власти на местах к ее организации на началах самоуправления, получивших закрепление в Законе СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и в Законе РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Особенность данного этапа заключается в том, что существенные изменения произошли, прежде всего, в организации исполнительно-распорядительных органов. Так, вместо коллегиальных исполнительных комитетов, избираемых местными Советами из своего состава, была учреждена местная администрация, действующая на принципе единоначалия.

Второй этап развития организационной основы местного самоуправления продолжался с осени 1993 г. до принятия на основе Конституции РФ 1993 г. и вступления в силу Федерального закона №154–ФЗ. В научной и учебной юридической литературе этот этап именуется как «президентский этап реформирования местного самоуправления», т.к. организационные основы местного самоуправления в данный период определялись в основном Указами Президента РФ, ряд положений которых, противоречил конституционным нормам о местном самоуправлении.

Прежде всего, необходимо отметить, что в этот период

существенным образом изменился характер взаимодействия представительного органа местного самоуправления и главы администрации, который согласно Указу Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» стал именоваться главой местного самоуправления.

Можно констатировать, что Указы Президента РФ на данном этапе развития организационной основы местного самоуправления, по существу, установили приоритет местной администрации в отношениях с представительным органом. Об этом может свидетельствовать ряд факторов, среди которых: представительный орган местного самоуправления созывался на свои заседания главой местного самоуправления; глава местного самоуправления председательствовал на заседаниях представительного органа и являлся главой местной администрации; глава местной администрации вправе был выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении.

Третий этап развития организационной основы местного самоуправления охватывает период с 1995 – по 2003 гг., а именно со дня вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до начала нового реформирования местного самоуправления, осуществляемого на основе Федерального закона №131–ФЗ с одноименным названием.

Наконец, четвертый период развития организационной основы местного самоуправления связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым остановиться на анализе двух последних этапов подробнее.

Итак, Федеральный закон 1995 г., основываясь на конституционном положении о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением

---

<sup>1</sup> Подробнее об организационной основе местного самоуправления см.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 320-334; Фадеев В.И. Указ. соч. С. 101-106.

самостоятельно (ст.131 Конституции РФ), предоставив данную возможность населению, предусмотрел, что такая структура обязательно должна включать выборные органы и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований (ст. 14). При этом данный Закон указал, что обязательным органом в структуре органов местного самоуправления является представительный орган. Однако, согласно п.6 ст.15 «в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан».

Кроме этого, Федеральный закон №154–ФЗ предусматривал возможность введения должности главы муниципального образования. Так, согласно ст.16 уставом муниципального образования могли быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. В то же время необходимо констатировать, что недостатком данного Закона, явилось предоставление избранному населением главе муниципального образования права совмещать одновременно две должности, а именно должность главы администрации и председателя представительного органа.

Помимо прочего, следует отметить, что Федеральный закон №154–ФЗ исходя из содержания ст.12 Конституции РФ в п.3 ст.17 закрепил, что «образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются».

Учитывая обозначенные выше проблемы и тенденции новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. достаточно подробно регулирует организацию органов местного самоуправления, их структуру, порядок, формы и принципы их деятельности.



К достоинствам данного Закона можно отнести установление четкой структуры органов местного самоуправления, обязательными элементами которой являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) (п.2 ст.34). Согласно п.1 ст.34 указанного нормативного правового акта предусматривается также создание контрольно-счетного органа муниципального образования, иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Необходимо также отметить, что согласно ст. 39 Федерального закона №131-ФЗ муниципальным органом является избирательная комиссия муниципального образования, однако в структуру органов местного самоуправления она не входит (п.2 ст.39).

Заслуживает внимания и одобрения требование Закона, о невозможности одновременного совмещения должностей председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации в лице главы муниципального образования (п.4 ч.2 ст.36), за некоторым исключением.

Глава муниципального образования, согласно ст.36 Закона 2003 г., является высшим должностным лицом муниципального образования, наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.

Продолжая сравнительно-правовой анализ двух Федеральных законов с одноименным названием, считаем необходимым отметить, что согласно ст.19 «Правовые акты

органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» Федерального закона №154–ФЗ «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации». Как видно Закон 1995 г. не определял порядок принятия, а также наименования правовых актов органов местного самоуправления.

Федеральный закон №131–ФЗ содержит главу 7 «Муниципальные правовые акты». Согласно ст.43 в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ (ст.43.1).

Кроме этого, считаем необходимым обратить внимание на ст.ст. 46-48 Закона 2003 г., которые регламентируют порядок подготовки и вступления в силу муниципальных правовых актов, а также отмену и приостановление их действия.

На наш взгляд заслуживает внимания также ст.20 Федерального закона №154–ФЗ, согласно которой «выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом

муниципального образования». Из содержания данной статьи следует, что Закон не требовал государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц.

Согласно же ст.41 Федерального закона №131–ФЗ органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом<sup>1</sup>.

Как нами было отмечено ранее организационная основа местного самоуправления в широком смысле слова включает в себя не только органы местного самоуправления и организацию муниципальной службы, но и различные институты и формы непосредственной демократии. В связи с этим, считаем необходимым отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в отличие от Федерального закона с одноименным названием 1995 г. внес существенные дополнения в перечень организационных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Так, глава IV Федерального закона №154–ФЗ именовалась «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». При этом к таковым формам названный Закон относил: местный референдум (ст.22), муниципальные выборы (ст.23), собрание (сход) граждан (ст.24), народную правотворческую инициативу (ст.25), обращения граждан в органы местного самоуправления (ст.26), территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст.27).

Федеральный закон №131–ФЗ содержит главу 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении

---

<sup>1</sup> Подробнее о вопросах особого правового статуса органов местного самоуправления как юридических лиц см.: Белоусова Е.В. Правовой статус органов местного самоуправления как юридических лиц: проблемы правового регулирования / Е.В. Белоусова // Государство и право. – 2011. – №2. – С. 32-38.

местного самоуправления», среди которых: местный референдум (ст.22); муниципальные выборы (ст.23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст.24); сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст.25, ст.25.1); правотворческая инициатива граждан (ст.26); территориальное общественное самоуправление (ст.27)<sup>1</sup>; публичные слушания (ст.28); собрание граждан (ст.29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст.30); опрос граждан (ст.31); обращения граждан в органы местного самоуправления (ст.32); другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст.33).

Как видно Закон 2003 г. уже не отождествляет понятия «сход» и «собрание» граждан. Так, согласно ст.25 «в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования». Таким образом, можно сделать вывод о том, что посредством схода граждане решают вопросы местного значения. В то время как собрание граждан используется лишь для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что объектом пристального внимания ученых в

---

<sup>1</sup> Подробнее о территориальном общественном самоуправлении см.: Кузнецов С.П. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления / С.П. Кузнецов // Российская юстиция. – 2011. – №12. – С. 18-20.

настоящее время является исследование форм прямого волеизъявления населения и их значения для контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Целью такого рода исследований является выявление причин и условий, снижающих активность участия населения в реализации контрольных полномочий на местном уровне.

Как отмечает А.А. Делеева, «...население имеет значительные конституционные полномочия, которые могут использоваться для контроля за деятельностью органов и должностных лиц муниципальных образований, для анализа ее эффективности. На этой основе местное сообщество потенциально получает широкие возможности для влияния как на выработку планов и программ развития муниципальных образований, так и для контроля за реализацией муниципальных правовых актов.... Законодательством установлен достаточно широкий круг форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, которые могут использоваться для общественного контроля за деятельностью муниципальных органов и их должностных лиц...Задачей органов местного самоуправления является создание полноценной правовой базы для реализации населением права контролировать исполнение решений вопросов на местном уровне...»<sup>1</sup>.

Актуальным представляется высказывание Д.А. Медведева о том, что необходимо дать гражданам больше возможностей влиять на принятие любых решений, затрагивающих их права и интересы<sup>2</sup>.

Поддерживая мнение ряда ученых, полагаем, что в системе местного самоуправления имеется достаточно специфических форм (территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан и некоторые др.), позволяющих населению, гражданам, общественным структурам непосредственно участвовать в

---

<sup>1</sup> Подробнее по данному вопросу см.: Делеева А.А. Формы прямой демократии как средство реализации населением полномочий контроля за деятельностью органов местного самоуправления / А.А. Делеева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №12. – С. 9-13.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 22 декабря. 2011 г. // Российская газета. – 2011. – 23 дек.

решении вопросов местной жизни, высказывать собственные позиции, влиять на принятие решений муниципальных органов. Их правовой анализ позволяет увидеть большие возможности для активности граждан. Причем эта активность проявляется не только в благоустройстве дворовых территорий, высадке зеленых насаждений (что тоже является замечательным примером гражданских инициатив), а направлена на осуществление публичных интересов в муниципальном образовании, активное взаимодействие с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Исследуя вопрос о взаимодействии граждан с муниципальными органами, Д.С. Михеев отмечает, что одним из ключевых принципов местного самоуправления является гласность, под которым следует понимать открытый характер деятельности органов местного самоуправления, обеспечение доведения до граждан муниципальных образований достоверной информации о работе муниципальных органов, привлечение населения к участию в решении вопросов местного значения. Вместе с тем, по мнению данного автора, «нельзя подтолкнуть гражданские структуры к активности волевым властным решением, но необходимо создать внятные правовые алгоритмы, позволяющие населению и общественным институтам участвовать в решении вопросов местного значения, взаимодействовать с органами местного самоуправления и быть услышанными ими. Нельзя забывать, что органы местного самоуправления являются всего лишь инструментом самого населения в решении им повседневных проблем»<sup>1</sup>.

В Послании Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. Д.А. Медведев отметил следующее: «Перемены к лучшему происходят лишь там, где есть возможность для открытого обсуждения возникающих проблем, для честного соревнования идей, определяющих методы их решения, где граждане ценят

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления / Д.С. Михеев // Российская юстиция. – 2012. – №7. – С. 17-19.

общественную стабильность и уважают закон. И в то же время могут брать на себя ответственность за положение дел в своем поселке или городе, понимают, что только активная позиция приводит в движение тяжелую машину государственной бюрократии»<sup>1</sup>.

Действительно, признать, что местное самоуправление – форма самоорганизации населения, сегодня мешает неверие в силы общества регулировать свою жизнь и деятельность самостоятельно, без принуждения государственных институтов. Рассчитывать же на успешное преодоление сложившейся ситуации, без повышения эффективности усилий органов местного самоуправления в решении повседневных проблем большинства граждан, а также без желания самого населения принимать в этом участие, реально влиять на осуществление деятельности муниципалитетов, представляется невозможным.

Полагаем, что реформы, которые в очередной раз осуществляются сверху, «буксуют» не только и не столько потому, что они отвергаются противниками их, а во многом потому, что отсутствует четкая формулировка идеи реформ. Необходима рациональная идеология реформ, близкая людям, соответствующая образу жизни, культуре, образованию и обычаям народа, материальной и технической базе страны.

Как отмечает А.А. Акмалова, общая направленность проведенной в 2003–2008 гг. муниципальной реформы заключалась в отходе от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления<sup>2</sup>. Однако в научной литературе можно встретить и противоположную точку зрения. Так, по мнению ряда авторов, с принятием Федерального закона №131–ФЗ «доля федерального регулирования ощутимо возросла, а степень

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 12 ноября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 13 нояб.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Акмалова А.А. Особенности организации местного самоуправления как проблема муниципальной теории / А.А. Акмалова // Право и государство: теория и практика. – 2005. – №4. – С. 29-37.

регионального вмешательства, напротив, значительно снизилась. Идеология нового закона обнаруживает очевидный крен федеральной законодательной власти в сторону централизации и унификации правового регулирования осуществления публичной власти на местах»<sup>1</sup>.

В целом, можно сделать вывод о том, что принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не закрывает дискуссию о месте и роли местного самоуправления в системе публичной власти, о возможности реализации конституционной модели в новых условиях. Он лишь переносит ее на новое правовое поле, так как, разрешая многие ранее поставленные правовые и методологические вопросы, одновременно вводит новые правовые термины, формулирует принципиально новые правовые подходы, ставит новые задачи и тем самым требует новых теоретических и исследовательских разработок, без которых практическая реализация закона может оказаться если не невозможной, то весьма затрудненной и неэффективной.

Главное, не стоит забывать о том, что местное самоуправление в России составляет одну из основ конституционного строя; это тот уровень власти, который наиболее приближен к населению. В связи с этим, его главным предназначением, помимо решения вопросов местного значения и удовлетворения основных жизненных потребностей жителей того или иного муниципального образования, является ликвидация социальной напряженности в обществе, а также принятие мер, направленных на повышение доверия населения к власти.

---

<sup>1</sup> Невинский В.В., Казанцева О.Л. Указ. соч. С. 6.



## **РАЗДЕЛ 2**

### **МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (САМОУПРАВЛЕНИЕ) В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

#### **Глава 3**

### **ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ (САМОУПРАВЛЕНИЯ) С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗА РУБЕЖОМ**

Прежде чем приступить к исследованию основных муниципальных систем зарубежных стран, считаем необходимым отметить, что зачастую в зарубежной и отечественной литературе, посвященной вопросам организации местной власти, используются понятия «местное самоуправление» и «местное управление». При этом четкого разграничения уровней собственно «местного самоуправления» и «местного управления» не проводится. Одни исследователи не противопоставляют данные понятия, а другие – предполагают их противопоставление (под местным управлением понимают органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под местным самоуправлением – местные представительные органы).

Но все они сходятся в одном: эти понятия отражают суть взаимоотношений центральной (федеральной) и местной власти, степень независимости и самостоятельности органов власти на местах; местное самоуправление и управление самым непосредственным образом связаны с населением, с его повседневной жизнью.

В современных зарубежных странах местное самоуправление представляет систему децентрализованной организации местного управления, сложившуюся в результате длительного, преимущественно эволюционного, развития. Становление централизованных государств привело к разделению публичной власти на государственную и муниципальную. На основе взаимодействия различных уровней публичной власти обеспечивается достижение эффективного управления делами общества.

Рассматривая развитие однопорядковых групп общественных отношений в различных странах, сравнивая их с современным состоянием в Российской Федерации, мы получаем возможность наряду со знакомством с уникальными особенностями различных моделей местного самоуправления выделить ряд общих закономерностей, имеющих общечеловеческое, общегуманитарное значение<sup>1</sup>.

Кроме этого, освоение опыта организации местного самоуправления зарубежных стран, на наш взгляд, является необходимым условием изучения муниципального права России, которое способно приблизить к осмыслению современного состояния института местного самоуправления в нашей стране. Освещение данных аспектов представляет для нас большую информативную ценность и потому, что большинство зарубежных стран нашли оптимальные ответы на многие вопросы, касающиеся местного самоуправления.

Как справедливо отмечает В.А. Переходов «развитие местного самоуправления в России – одна из приоритетных задач, о важности которой говорится на самом высоком уровне. Решение этой задачи зависит в первую очередь от эффективности и продуктивности взаимодействия между государственной и муниципальной властью.

Проводя реформу местного самоуправления, правительство должно обращаться к зарубежным моделям взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, поскольку наш исторический опыт довольно беден положительными примерами в этой области. За рубежом, напротив, используются довольно эффективные модели такого взаимодействия, которые складывались на протяжении десятков (а в некоторых странах и сотен) лет. Данные модели проверены временем и приносят конкретные положительные результаты на практике. Их исследование и разумное применение в Российской Федерации необходимы для успешной реализации административной реформы и реформы

---

<sup>1</sup>Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 30.

местного самоуправления»<sup>1</sup>.

В то же время следует отметить, что извечная проблема взаимоотношений между центральными и местными органами власти до сих пор ни в одной стране Европы полностью не решена. Об этом может свидетельствовать факт, по меньшей мере, двухвековой дискуссии между представителями «общественной» и «государственной» теорий. И это еще раз заставляет ученых разных стран искать пути решения проблемы, которая уходит своими корнями в глубину веков, а именно – проблемы взаимодействия всех уровней публичной власти.

Противоречивое становление взаимоотношений между местной и государственной властью привело на практике к развитию различных систем (моделей) местного самоуправления.

Так, по мнению В.Е. Чиркина существуют три базовые модели местного самоуправления, а именно: англосаксонская (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.), романо-германская, или континентальная (Франция, Италия, Бельгия и др.) и иберийская (Испания, Португалия, Бразилия и др.)<sup>2</sup>.

Н.А. Емельянов выделяет: англосаксонскую; континентальную, или французскую; смешанную, или гибридную (Германия, Австрия, Япония), а также «советскую» (Китай, КНДР, Куба) модели местного самоуправления<sup>3</sup>.

Из вышеперечисленных классификаций, как показывает зарубежный опыт, выделяют **три классические модели организации местного самоуправления**, а именно: **англосаксонскую** (Великобритания, Канада, США, Новая Зеландия, Австралия и некоторые другие страны); **французскую, или континентальную** (Франция, Италия,

---

<sup>1</sup>Переходов В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестник ПАГС. – 2012. – №32. – С. 22-23.

<sup>2</sup> Подробнее по данному вопросу см.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010; Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.

<sup>3</sup> Подробнее по данному вопросу см.: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996; Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997.

Швеция и некоторые другие страны); **германскую** (Германия, Австрия, Япония и некоторые другие страны). Названные модели базируются, прежде всего, на определенных принципах, лежащих в основе взаимоотношений органов местной власти, как между собой, так и с органами государственной власти.

На основе краткой характеристики названных моделей мы попытаемся выявить основные специфические черты каждой и определить, какой из аспектов мировой практики может стать полезным для российской государственности. При этом отдаем себе отчет в том, что зарубежный опыт может быть востребован частично и с известной долей условности.

Однако прежде чем перейти к рассмотрению основных моделей организации местного самоуправления, считаем целесообразным определиться со структурой органов муниципальной власти.

По мнению ряда авторов<sup>1</sup>, для описания российской и зарубежной систем местного самоуправления достаточно выделить три основных субъекта власти. Во-первых, представительный орган, обеспечивающий реализацию законодательной ветви власти, формирование которого осуществляется на выборной основе. Во-вторых, глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципалитета, выполняющее общую организационную деятельность органов местного самоуправления. Наконец, в-третьих, местная администрация, представляющая собой муниципальный орган, занимающийся общими административными вопросами.

Именно данные органы муниципального управления реализуют основной спектр полномочий местного самоуправления и их конфигурации позволяют говорить о различных моделях местного самоуправления.

Итак, одним, из наиболее распространенных в современном мире типом местного самоуправления является **англосаксонский** (возник в Великобритании).

---

<sup>1</sup> См, например.: Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Основные тренды в организации моделей местного самоуправления в России, Австрии, Федеративной Республике Германия и Швейцарии: сравнительный анализ / Г.Г. Красильщиков, А.А. Сабиров // Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления»). – 2012. – №2. – С. 65.

Система организации местной власти, присущая англосаксонской модели, зародилась еще во времена правления Вильгельма Завоевателя, когда самоуправляющимся общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном правотворчестве.

На первый взгляд представляется, что в рамках данной модели получили распространение идеи общественной теории. Это выражается, прежде всего, в том, что местные представительные органы власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий<sup>1</sup> и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует<sup>2</sup>. В свою очередь, Г. Барабашев убедительно доказывает, что развитие этой модели местного самоуправления шло при постоянном усилении государственного вмешательства. Ведь именно в США, по его мнению, были созданы основы государственной теории местного самоуправления – как реакция на противоречие между идеалами общественной теории и потребностями укрепляющегося государства<sup>3</sup>.

Продолжая наше исследование, отметим, что для англосаксонского типа организации местного самоуправления характерно также отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих органы местного самоуправления. Существуют лишь выборные органы общей компетенции, именуемые советами. В мелких общинах (с численностью населения менее 150 человек) для решения общих дел созываются приходские собрания (сходы).

Однако это не означает, что отсутствует контроль за тем, каким образом органы местного самоуправления выполняют свои задачи.

Во-первых, контроль за деятельностью местных органов осуществляется через министерства. Например, в

---

<sup>1</sup> В Великобритании полномочия предоставляются Парламентом, т.е. из «центра», в США – штатными правительствами, т.е. с регионального уровня управления). (Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 228-229).

<sup>2</sup> См.: Ильинский И.П., Энтин Л.М. Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М.: Международные отношения, 1988. С. 418.

<sup>3</sup> См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 14.

Великобритании местную власть курирует Министерство жилищного хозяйства и местного управления. В Англии Министерство по делам окружающей среды осуществляет контроль по общим вопросам, находящимся в ведении местных общин. Ряд министерств (например, Министерство образования, Министерство здравоохранения и др.) осуществляют контроль в иных сферах (образования, здравоохранения и т.д.). Если органы местного самоуправления действуют в пределах предоставленных им полномочий, то контроль за выполнением ими своих задач ограничивается лишь согласованием вопросов с соответствующими министерствами.

Как отмечает В.А. Холопов, центральная власть, естественно, стремится контролировать местные власти, т.е. следить, чтобы они не выходили за рамки, отведенные им законом, хотя им и предоставлено самоуправление. В унитарных государствах за местными органами (муниципалитетами) чаще всего наблюдают специальные представители центральной власти. Например, во Франции и Италии этим занимается Министерство внутренних дел, а в Японии существует специальное Министерство по делам местной автономии.

Определенные надзорные функции выполняют и другие центральные ведомства. Так, например, Министерство финансов следит за расходованием денежных средств и выполнением бюджета.

В федеративных государствах надзором подобного рода занимаются административные органы субъектов федерации. Такие органы существуют в структуре исполнительной власти отдельных штатов США. В ФРГ этим занимается правительство земель.

Центральная власть имеет следующие формы влияния на муниципальные органы: 1) прямое регулирование деятельности этих органов путем принятия законов и подзаконных актов; 2) контроль за работой муниципальных органов; 3) использование финансовой зависимости муниципалитетов от центральной

власти, поскольку все они получают определенные субсидии<sup>1</sup>.

Во-вторых, государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля.

Например, в Англии центральная власть может обращаться в суд в случае недовольства действиями местных органов. Судьи разных уровней могут рассматривать претензии власти или частных лиц к местным органам. Такие дела принимают к рассмотрению суды графств и более вышестоящие суды. Наиболее жесткий надзор за органами местного самоуправления в тех странах (например, Франция, Италия), где в составе муниципальных органов есть правительственные агенты или чиновники – префекты или губернаторы<sup>2</sup>.

По мнению Н.В. Колосова, наличие пределов контроля со стороны государственных органов является своего рода определенной гарантией местного самоуправления в организационной сфере. В настоящее время во многих странах распространен, так называемый административный контроль, при котором решения местных органов власти по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь по мотивам законности в суде. Суды, как правило, не могут рассматривать решения местных властей по собственной инициативе. В Великобритании, например, соответствующая просьба (жалоба) должна поступить от лиц или же органов, интересы которых были затронуты конкретным действием (или бездействием) властей. Конституционные суды земель в Германии также осуществляют свою деятельность только по запросам, ходатайствам, жалобам. При производстве, осуществляемом органами надзора в Австрии, общины имеют статус стороны (они имеют право обратиться с жалобой на орган надзора в административный суд и конституционный суд), на что особо указывается в Конституции Австрии (ст. 119 «а»)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Холопов В.А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2012. – №4. – С. 27-28.

<sup>2</sup> См.: Он же. С. 27-28.

<sup>3</sup>См.: Колосов Н.В. Гарантии в организационной сфере местного самоуправления: практика зарубежных стран / Н.В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2005. – №3. – С. 13.

В целом, можно сделать вывод о том, что основными чертами англосаксонской муниципальной системы являются: 1) относительная самостоятельность местного самоуправления; 2) отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы; 3) независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни; 4) отсутствие прямого подчинения нижестоящих муниципальных органов вышестоящим; 5) муниципальные органы вправе делать только то, что им прямо разрешено законом; 6) система самоуправления включает в себя, прежде всего, представительные органы (Советы), избираемые населением в ходе прямых выборов; 7) исполнительно-распорядительные органы формируются советом и подотчетны ему; 8) сочетание административного и судебного контроля за деятельностью местных органов власти.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым остановиться на краткой характеристике системы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления в США и Великобритании. Выбор именно этих государств обусловлен, прежде всего, тем, что они являются классическими примерами англосаксонской модели местного самоуправления.

Итак, в настоящее время в США существует до шести видов административно-территориальных единиц со своими органами местного управления: графства (за исключением Коннектикута и Род-Айленда); города (сити); бороу; виллиджи; тауны; тауншипы.

Особую категорию единиц местного управления составляют школьные и специальные округа, в которых создаются органы специальной компетенции для выполнения определенных функций.

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы деятельности, а также для предоставления населению тех услуг, которые не оказывают органы местного самоуправления. Как самостоятельные субъекты права они имеют право заключать соглашения и контракты, приобретать объекты собственности и распоряжаться ими, получать плату за предоставляемые услуги, осуществлять взимание налогов и сбор пошлин определенного назначения и т.д.



Специальные округа могут создаваться для того, чтобы лучше функционировала та или иная сфера, поскольку они могут охватывать многие административные единицы. Например, специальный округ управления транспортом Нью-Йорка охватывает территорию двух штатов и в его ведении находится эксплуатация портов, туннелей, мостов, аэродромов и т. д.

Специальные округа могут создаваться для выполнения самых разнообразных функций. В США существуют округа пожарной охраны, водоснабжения, жилищного строительства и т. д.

В одном городе могут функционировать различные округа. Они создаются по решению законодательных собраний штатов.

Особый интерес, на наш взгляд, вызывает организация школьного образования в США. Так, в этой стране помимо привычных для нас органов местного самоуправления общей компетенции, существуют органы местного самоуправления специальной компетенции – школьные советы, которые разрабатывают основы образовательной политики в своем округе, утверждают бюджет округа, распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей и определяют систему оплаты их труда.

Примечательно, что школьными округами управляют не профессиональные работники, а представители общественности. Они работают в совете безвозмездно. Школьные округа не зависят от графств и муниципалитетов.

Так, например, законодательством штата Нью-Йорк предусмотрено существование пяти типов школьных округов, среди которых: округ начальной школы, необъединенный школьный округ, состоящий из двух или нескольких округов начальной школы; центральный школьный округ, в который входит любое количество начальных и необъединенных округов; центральный округ средних школ; городской школьный округ.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что важным элементом правового статуса местных органов в США являются муниципальные Хартии. Впервые

право муниципалитетов принимать и изменять свои Хартии было закреплено в Конституции штата Миссури в 1875 г.

Право на такую Хартию обеспечивало муниципалитетам большую самостоятельность в отношениях с органами власти штатов, большую свободу усмотрения в решении дел местного значения, включая вопросы устройства власти, финансов, собственности, кадровой политики, отношений с населением<sup>1</sup>.

Примечательно, что Хартии позволяют избирать приемлемые для населения варианты устройства местной власти, взаимоотношений между представительными и исполнительными органами власти, организации муниципальных служб.

Вместе с тем, они (Хартии) не должны противоречить законодательству штатов. Введение в Хартию положений, противоречащих Конституции и законам штата, дает основания для вынесения судами решений о недействительности таких положений из-за превышения муниципалитетами своих полномочий. Тем не менее, местные власти имеют достаточно широкие полномочия в сфере организации своей деятельности.

Российское законодательство также позволяет муниципальным образованиям в своих уставах закреплять структуру органов местного самоуправления с учетом исторических и иных традиций. Но при этом, как и в США, устав муниципального образования не должен противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ<sup>2</sup>.

Проанализировав отдельные положения Конституции США<sup>3</sup>, мы пришли к выводу о том, что вопросы, связанные с организацией местного самоуправления на той или иной территории, уполномочены решать штаты. Дело в том, что Основной закон США устанавливает лишь исключительные полномочия федеральных органов власти и признает, что все

---

<sup>1</sup> Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 127-128.

<sup>2</sup> См.: Колосов Н.В. Указ. соч. С.13.

<sup>3</sup> См.: Конституция США. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm)

остальные вопросы относятся к компетенции штатов.

Так, в конституциях практически всех 50 штатов содержатся положения, посвященные организации и деятельности муниципалитетов. Однако это не означает, что число систем местного самоуправления в США равно числу штатов (т.е. пятидесяти). В данном случае речь идет, прежде всего, о самостоятельности каждого субъекта федерации выбрать наиболее приемлемый и подходящий для себя вариант, соответствующий деятельности его местных органов. В связи с этим, систем местного самоуправления в США в реальной действительности не так уж и много.

Существующие различные системы взаимодействия органов управления штатов и органов местного самоуправления В.А. Переходов предлагает сгруппировать в три основные модели<sup>1</sup>: модель координирующей власти, модель содержащей власти, модель пересекающейся власти.

Так, в рамках модели координирующей власти федеральные органы отделены от государственных органов штатов «резкой и четкой границей». Органы местного самоуправления входят в структуру органов власти штатов и зависят от них. В рамках данной модели действует так называемое «правило Диллона», согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против органов местного самоуправления. Теоретически штаты, использующие эту модель, могут даже распускать органы местного самоуправления, однако на практике этого не происходит.

Таким образом, конструкция полномочий муниципальных органов в государствах с англосаксонской моделью местного управления (прежде всего, в США и Великобритании) отвечает принципу «позитивного» регулирования («*intra vires*» – от лат. «действовать в пределах своих полномочий»), т.е. органы местного самоуправления могут совершать действия, которые лишь прямо предписаны законом. Функции муниципалитетов, пределы самостоятельности местных органов власти составляют предмет централизованного правового регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Переходов В.А. Указ. соч. С. 24.

В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий – «*ultra vires*» – и могут быть признаны судом недействительными<sup>1</sup>.

Модель содержащей власти можно представить в виде трех концентрических кругов, самый крупный из которых – федеральные органы власти, средний – органы власти штатов, а малый круг – местное самоуправление. Именно федеральные органы власти являются в данной модели той силой, которая определяет организацию региональной и местной власти. Органы же местного самоуправления выступают в данной модели исполнителями воли федерации и ее субъектов. Такая модель, по мнению В.А. Переходова, на сегодня характерна и для Российской Федерации, где местные органы власти пока не ощущают себя в полной мере самостоятельными участниками политических, экономических и социальных процессов, происходящих в стране.

Модель пересекающейся власти является наиболее демократичной и децентрализованной из используемых в настоящее время в США. В рамках данной модели федеральные органы государственной власти, органы власти штатов и органы местного самоуправления практически независимы друг от друга, они выступают в качестве партнеров в своих взаимоотношениях. Там, где их интересы пересекаются, они действуют сообща; там же, где такого пересечения нет, они свободны от влияния друг друга и действуют независимо. Как справедливо отмечает В.А. Переходов, «данная модель подходит для многих стран, в том числе и для России. Чтобы называться демократическим государством в обозримом будущем, мы должны прийти именно к такой форме взаимодействия рассматриваемых уровней власти».

Вместе с тем, существует определенного рода финансовая и экономическая привязанность муниципалитетов к федеральным властям (например, федеральные займы, федеральное гарантирование займов, получаемых муниципалитетами из других источников, субсидирование деятельности муниципалитетов и многое др.).

---

<sup>1</sup> См.: Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России / И.И. Дроботенко // Власть. – 2010. – №1. – С. 121; Колосов Н.В. Указ. соч. С. 14-15.

Как отмечает В.А. Холопов, зависимость местных органов от правительства обеспечивается системой денежных субсидий и дотаций, поскольку в ряде стран субсидии и дотации составляют от 1/3 до 1/2 всех муниципальных доходов. В США, например, дотация составляет примерно 1/4 муниципальных доходов, а в Англии сумма дотации обычно больше, чем сумма поступлений от всех налогов. Потому, самой страшной и реальной мерой наказания для местных органов власти в случае конфликта или неподчинения центральной власти является отмена субсидий. Таким образом, существует «денежная узда», которая местные органы держит в подчинении<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что представительные органы и ряд должностных лиц (например, шериф, казначей, клерк, коронер и др.) в США (как и в других странах с англосаксонской системой местного управления) избираются непосредственно населением.

Представительные органы местного самоуправления в данной стране именуются Советами, численный состав которых небольшой (как правило, от 5 до 9 человек, но в некоторых Советах – до 50 человек). Так, средняя численность городских Советов в США пять-семь членов. Характерно, что даже в крупнейших городах, население которых превышает 500 тыс. жителей, средний состав Совета - 13 человек, наиболее распространены Советы из 9 выборных.

Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений.

Следует отметить, что значительное влияние на положение муниципальных Советов в США оказывают принципы, положенные в основу отношений этих Советов с высшими должностными лицами муниципалитетов и исполнительным аппаратом в целом.

Для нас наибольший интерес представляет организация

---

<sup>1</sup> Холопов В.А. Указ. соч. С. 27.

городского управления, т.к. урбанизированный<sup>1</sup> образ жизни ведет подавляющее большинство населения Соединенных Штатов Америки. Так, в результате эволюционного развития в США сложились три основные модели городского управления:

1. «Совет – мэр».

Существует два вида этой модели: «совет – слабый мэр» (когда мэр избирается советом и осуществляет в основном представительские и оперативно-исполнительные функции); «совет – сильный мэр» (когда мэр избирается населением и занимает доминирующее положение во взаимоотношениях «совет – мэр»).

2. «Совет – менеджер (управляющий)».

В данном случае население избирает муниципальный совет, который в свою очередь назначает менеджера (управляющего). Отношения совета с управляющим строятся на основании контракта, регламентирующем обязательства сторон. При такой системе управления менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления.

Ряд ученых полагают, что данная модель местного управления считается антиамериканской, объясняя это тем, что нельзя допускать, чтобы лицо, занимающее такой ответственный пост и определяющее местную политику, избиралось не населением, а назначалось муниципальным Советом.

3. «Комиссионная система управления».

При такой модели местного управления население города избирает обычно на 2 – 4 года муниципальный Совет (Совет комиссионеров), состоящий из 3 – 5 человек. Каждый член такого Совета выполняет двойную функцию: функцию члена представительного органа и функцию главы одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета. При такой системе управления пост мэра не предусмотрен (а, если и предусмотрен, то мэр выполняет

---

<sup>1</sup> Урбанизация – сосредоточение населения и экономической жизни в городах при одновременном преобразовании сел в поселки городского типа. (См.: Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное. М.: Книжный мир, 2012. С. 774).

представительские функции).

Названная модель управления подвергается критике американских специалистов, считается недемократичной, т.к. она («комиссионная модель») не позволяет провести принцип «разделения властей».

В целом можно констатировать, что система местных органов в разных штатах неодинакова. По общему правилу эта система повторяет федеральную структуру власти, устанавливая три ветви власти и систему «сдержек и противовесов».

Функции местного управления в США можно разбить на две большие группы. Так, к первой группе относятся функции в области социального обслуживания и коммунального хозяйства (организация школьного обучения, здравоохранение, социальное обеспечение и т.д.). Во вторую группу входят административно-управленческие функции (поддержание порядка, обеспечение противопожарной охраны, руководство юстицией, регистрация актов гражданского состояния и т.д.).

Наконец, несколько слов о местных налогах в США, общий объем которых весьма различен для отдельных штатов.

Так, налоги на собственность (поимущественные налоги) являются основой налоговых систем в графствах, округах, тауншипах, муниципалитетах. Эти налоги обеспечивают им до 80% всех налоговых поступлений.

Следующим по значению источником месячных доходов является общий налог с продаж, на его долю приходится около 5% всех налоговых поступлений местных органов власти.

Приблизительно 3% всех налоговых поступлений местных органов власти приходится на выборочные налоги с продаж, т.е. специфические акцизы.

В некоторых штатах США действуют и местные налоги на прибыль корпораций.

Напомним, что в России в настоящее время существует всего два местных налога. Так, ст.15 Налогового кодекса РФ (Ч. 1)<sup>1</sup> к местным налогам относит земельный налог и налог на имущество физических лиц. При этом правовое регулирование земельного налога осуществляется в соответствии с гл.31 Налогового кодекса РФ (Ч. 2)<sup>2</sup> (т.е. данный налог

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

кодифицирован), а правовое регулирование налога на имущество физических лиц – Законом РФ от 09.12.1991 г. №2003-1 (ред. от 29.06.2012 г.) «О налогах на имущество физических лиц»<sup>1</sup>.

Как показал анализ местное самоуправление в США, в целом, характеризуется широкой децентрализацией и определенной независимостью муниципалитетов от центра. В то же время, существует и ряд проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления многих стран (в том числе, Россия), и США в этом плане не исключение. Речь идет, прежде всего, о недостаточной собственной финансовой и экономической базе, о несовершенной организации системы органов муниципального управления, о сложных отношениях «богатых» пригородных муниципалитетов и находящихся в постоянном финансовом кризисе городов (в России большинство муниципальных образований также являются дотационными).

Исследуя и сравнивая опыт муниципального управления в России и США, А.В. Захарова пришла к определенным выводам. Раскроем содержание некоторых из них.

Так, по мнению данного автора, «с одной стороны, правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации более развито в сравнении с Соединенными Штатами. С другой стороны, американский юридический подход в рассматриваемой области представляется более систематизированным и менее противоречивым. Российский региональный законодатель, издавая законы субъектов Федерации, регулирующие работу органов местного самоуправления, зачастую идет по пути простого копирования федеральных норм. Практика законодательства в Соединенных Штатах в этом отношении более разнообразна и изобилует примерами перманентного внесения поправок в соответствующие акты».

Далее А.В. Захарова справедливо отмечает, что «...для России актуальными остаются вопросы активизации взаимодействия населения и местных органов власти. Социальная активность россиян низка. Граждане склонны

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362.



ждать, пока местные власти примут жизненно важные решения, и, как правило, не предпринимают попыток повлиять на этот процесс. Россияне, скорее являются «муниципальными потребителями», склонными прибегать к помощи местной администрации только в случаях нарушения их потребительских прав (как правило – в сфере ЖКХ)». В то время как «жители Соединенных Штатов вносят свои предложения и получают в своих муниципалитетах консультации по весьма различным проблемам. Чаще всего они обращаются в муниципалитеты для получения юридических консультаций и резидентских услуг».

Наконец, по мнению данного автора «...американский опыт организации деятельности муниципалитетов может быть положительно применен в России. При этом основное внимание следует обратить на имеющий стратегический характер государственный подход, осуществляемый в Соединенных Штатах в области развития местного самоуправления. Американское государство правовыми, финансовыми и иными методами смогло, с одной стороны, сформировать эффективно действующие муниципальные структуры, а с другой – привлечь население к действительному участию в местной жизни. Российское государство, страдающее от избытка зарегулированности общественно значимых процессов и взявшее на себя излишний груз социальных обязательств, может повысить эффективность деятельности, если все-таки решиться на создание реального местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, напомним, что англосаксонская система местного самоуправления возникла в **Великобритании**. Подробно останавливаться на исследовании основных этапов развития британской системы местного управления мы не будем, т.к. данному вопросу и без того уделено достаточно внимания в научной и учебной литературе.

Однако считаем необходимым отметить, что для каждой из частей Великобритании характерно некоторое своеобразие административно-территориального деления и структуры местной власти. На территории Англии, Уэльса и Шотландии действует

---

<sup>1</sup> См.: Захарова А.В. Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа / А.В. Захарова // Вестник ПАГС. – 2010. – С. 39-44.

двухзвенная система органов местного управления, в Северной Ирландии – однозвенная система (районы).

Так, в Англии одну ступень образуют графства и округа (главным образом в городах), а другую – приходы в сельских районах. В Уэльсе муниципальная система подобна английской системе. В Шотландии один уровень представлен районами и округами, а второй – местными советами, схожими с приходскими советами в Англии<sup>1</sup>.

Великобритания – парламентская монархия. В данной стране нет письменной Конституции, потому конституционное значение здесь имеют законодательные акты, принятые парламентом, а также судебные прецеденты.

Как отмечает И.И. Дроботенко, в Великобритании важным источником компетенции местных органов являются судебные прецеденты, во многом регулирующие и конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую актами парламентов. Любое действие местного органа должно быть, поэтому оправдано ссылкой на соответствующий акт парламента<sup>2</sup>.

Примечательно, что еще в 2011 г. в одной из своих научных публикаций Эльза Конати (аналитик администрации г. Бирмингема) отметила следующее: «Великобритания в настоящее время претерпевает чрезвычайно масштабную муниципальную реформу. По всей видимости, реформа приведет к одним из самых радикальных изменений в системе местного управления страны со времен Второй мировой войны... Анализ реформы с точки зрения интересов местных сообществ позволяет подчеркнуть критическую важность наличия на государственном уровне законодательных и институциональных механизмов, гарантирующих местному самоуправлению стабильность и последовательность в отношениях с государством. Великобритании еще предстоит выработать эти механизмы, и может ли их обеспечить заявленная реформа – вопрос дискуссионный».

Новое британское правительство под руководством Дэвида

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Рыбушкин Н.Н., Зазнаев О.И. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997. С. 19-27.

<sup>2</sup> См.: Дроботенко И.И. Указ. соч. С. 121.

Кэмерона с самого начала жестко критиковало сложившуюся систему управления страной как чересчур громоздкую и чересчур централизованную. Нацеленность на реформирование системы местного самоуправления была подтверждена уже на этапе формирования нового Кабинета министров: был учрежден пост министра по вопросам децентрализации с функциями надзора за децентрализационными мероприятиями и координации деятельности министерств в данном направлении.

Министр по вопросам децентрализации Грег Кларк выступил перед членами специального комитета по вопросам местного самоуправления палаты общин с изложением причин, побудивших правительство начать муниципальную реформу. При изложении Кларком основных тезисов правительства акцент, прежде всего, был сделан на то, что «Великобритания централизована до такой степени, что это уже начинает приводить к недееспособности органов управления», «необходима децентрализация власти...» и т.д.

В результате правительство определило шесть основных направлений децентрализации: 1) облегчение бюрократического бремени; 2) предоставление сообществам возможности проводить свои собственные решения; 3) усиление местного контроля над государственным финансированием; 4) повышение разнообразия предоставляемых общественных услуг; 5) повышение открытости правительства для общественного надзора; 6) усиление подотчетности местному населению.

В качестве первого шага на этом пути на рассмотрение парламента был вынесен подготовленный министерством по делам общин и местного самоуправления проект закона «О децентрализации».

Вот некоторые из ключевых реформ, предусмотренных законопроектом: 1) изменение порядка установления общих полномочий местного самоуправления; 2) пересмотр финансирования органов местного самоуправления; 3) отмена комитета по стандартам на уровне муниципалитетов; 4) введение в крупнейших городах Великобритании прямых выборов мэров (вместо существующей условно «парламентской» модели, при которой глава муниципалитета

избирается депутатами местного совета из их числа); 5) перераспределение полномочий в сфере деvelopeмента; 6) установление права общины на конкуренцию и права выкупа.

По мнению британских экспертов наибольшее влияние на местное самоуправление могут оказать следующие факторы: небывалое по масштабу и скорости сокращение бюджета (в рамках программы среднесрочного бюджетирования на 2010–2014 гг.); усиление социальной нагрузки на местные бюджеты вследствие демографических изменений; беспрецедентное комплексное реформирование системы государственного управления; обострение напряженности между Севером и Югом страны; наследие введения подушного налога<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что в ряде зарубежных стран действует муниципальная система, которая основана на так называемой **французской, или континентальной модели местного управления.**

Главное ее отличие от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. В рамках континентальной модели большее распространение получили идеи государственной теории самоуправления, т.к. в ее основе заложена административная опека органов самоуправления и присутствие на местах агентов центрального правительства.

Родиной данной муниципальной системы является **Франция**, поэтому ее часто называют французской.

Специфика континентальной системы уходит своими корнями в историю этой страны, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления коммуны<sup>2</sup>. Как

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Конати Э. Реформа местного самоуправления в Великобритании и управление на уровне местных сообществ (Neighbourhood Management) / Эльза Конати // Практика муниципального управления. – 2011. – №12. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4186/63409/>

<sup>2</sup> См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 43.

пишет В.В. Маклаков «французское местное управление, положившее начало целой системе управления в западноевропейских странах, всегда характеризовалось жестокой иерархией и подчиненностью центральной власти»<sup>1</sup>.

Современное состояние местного самоуправления на территории Франции является итогом длительного исторического процесса преобразований, с одной стороны, и курса на коренные реформы, взятого в начале 1980-х гг., - с другой.

Основы современного статуса местных органов власти регулируются помимо Конституции следующими законодательными актами: Законом от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов; Законом от 7 января 1983 г. о распределении компетенции между государством и коммунами, департаментами и регионами; законом от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; законом от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов; законом от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики. Все перечисленные законы относятся к политике децентрализации, предпринятой французским правительством в 1982 г. и продолжаются до сих пор.

Считаем необходимым отметить, что именно Законом 1982 г. в основу организации власти были положены принципы деконцентрации и децентрализации.

До начала реформы местного самоуправления 1982-1983 гг. государственные органы во Франции предпринимали попытки сократить количество полномочий, реализуемых местными властями, путем сокращения субсидий, инвестиций, введением различных технических норм и т.д. Сотрудничество между этими двумя уровнями власти строилось на совершенно неравноправной основе. Так, государственная власть, могла осуществлять контроль за муниципалитетами практически в любой сфере деятельности; представители государства на местах имели право вмешиваться в деятельность органов муниципального управления, могли отменять решения местных

---

<sup>1</sup> Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике / В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993. С. 96.

властей не только по причине незаконности, но и даже по причине нецелесообразности<sup>1</sup>.

Как отмечает ряд ученых, французская модель обладает достаточно высоким уровнем централизации, который сохраняется даже после интенсивного реформирования, предпринятого в 80-е гг. прошлого столетия. Со времени наполеоновского централизма Франция придерживалась модели унитарного государства, ориентированного исключительно на один центр, в которой единственной политически релевантной территорией являлось единое и неделимое пространство великой нации.

Основные направления политики разрабатывались на общенациональном уровне политического управления (через вертикально интегрированные административные структуры – министерства). На промежуточном уровне в данной централистской модели выделялись территориальные единицы – департаменты, управлявшиеся префектами – государственными чиновниками, назначавшимися правительством Франции. Префект также отвечал за координацию деятельности на своей территории в рамках указаний территориальных подразделений министерств.

Основным направлением реформы во Франции 80-х гг. стало упрочение положения субнациональных территорий в межгосударственном устройстве как автономных единиц самоуправления и расширение их статуса.

Был изменен статус префектов, они потеряли исполнительную власть в департаменте, руководство регионами и административную опеку за коммунами и департаментами. Всеобъемлющий контроль префекта был заменен надзором за правомерностью и законностью действий органов местного самоуправления. Механизмы субординации уступили место взаимодействию и координации.

Закон от 2 марта 1982 г. изменил название должности представителя государственной власти в департаментах и регионах – вместо префектов и супрефектов они стали именоваться «комиссарами республики» и «помощниками комиссара республики». Представитель государственной власти

---

<sup>1</sup> См.: Переходов В.А. Указ. соч. С. 25.

на местах был вновь назван префектом в декрете от 29 февраля 1988 г.

Реформой 1982 г. территориальным коллективам (коммунам, департаментам, регионам) были предоставлены большие самостоятельность и полномочия, чем имелись до этого времени, что вызвало дополнительное вовлечение населения в решение местных вопросов.

Наиболее значительно в результате реформы расширились полномочия департаментов (особенно в сфере социальной политики); а также полномочия муниципалитетов в сфере контроля за городским планированием и развитием.

Однако, как свидетельствует история, результаты процесса реформирования оказались неоднозначными: необходимость координации деятельности не снизилась, а разграничить полномочия и распределить функции абсолютно четко и однозначно между тремя уровнями управления, т.е. территориальностями регионов, департаментов и коммун не удалось<sup>1</sup>.

В то же время, оценивая «плюсы» и «минусы» проведенных в 1982-1983 гг. реформ местного управления во Франции, необходимо все-таки констатировать, что главным их достоинством, является, прежде всего, попытка установления партнерских отношений между органами государственной власти и местными административно-территориальными образованиями. Что, на наш взгляд, заслуживает особого внимания и одобрения.

Как нами было отмечено ранее, основы правового регулирования статуса местных органов власти заложены в действующей Конституции Франции 1958 г., а именно в ст.72, согласно которой коммуны, департаменты и заморские территории объявляются территориальными сообществами Республики.

---

<sup>1</sup> См.: Лобко В., Вульфович Р. Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления / В. Лобко, Р. Вульфович // Власть. – 2010. – №1. – С. 26-27; Ясунас В.А. Указ. соч. С. 102-103.

Законом от 2 марта 1982 г. регион также был объявлен территориальным сообществом, но это решение вступило в силу лишь после избрания в 1986 г. региональных советов<sup>1</sup>.

Примечательно, что во Франции установлена пятизвенная система органов местного управления и самоуправления: коммуна, кантон, округ, департамент, регион<sup>2</sup>.

Основным звеном местного самоуправления Франции является коммуна. Как замечает Н.Э. Шишкина «коммуна – это, прежде всего, местный коллектив, а не государственная административно-территориальная единица»<sup>3</sup>.

Каждая коммуна имеет свой представительный орган – муниципальный совет (образуется путем всеобщего прямого голосования сроком на шесть лет), который избирает из своего состава мэра (главу исполнительной власти). Мэр и его заместители образуют муниципалитет (исполнительный орган коммуны).

Муниципальный совет является основой местного самоуправления на уровне коммун; уполномочен решать широкий круг вопросов, связанных с компетенциями коммун (например, управление имуществом коммуны; утверждение бюджета и финансового отчета мэра и др.); не связан в своих решениях ничем, кроме действующего законодательства.

Мэр выполняет функцию главы исполнительной власти коммуны и представителя центральной власти в коммуне.

В качестве представителя государства мэр вправе осуществлять регистрацию актов гражданского состояния, публиковать государственные законы и постановления, организовывать выборы и т.д. (на практике данные функции

---

<sup>1</sup> См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 128.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Рыбушкин Н.Н., Зазнаев О.И. Указ. соч. С. 44-50; Чудаков М. Местное самоуправление и управление за рубежом (некоторые вопросы теории) / М. Чудаков // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – №4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/199/49/>

<sup>3</sup> Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. Иркутск, 1995. С. 56-57.



обычно делегируются представителям муниципальной администрации).

Как представитель коммуны мэр обладает следующим кругом полномочий: 1) собственными полномочиями (при их осуществлении мэр неподотчетен совету, действует независимо); 2) полномочиями по исполнению решений совета; 3) полномочиями, делегированными ему советом<sup>1</sup>.

Как видно, мэр обладает двойным качеством: с одной стороны он выступает составной частью местного самоуправления, а с другой – низовым звеном исполнительной вертикали, ответственным за выполнение порученных ему сверху дел.

Констатируя вышеизложенное, еще раз подчеркнем, что для континентальной (французской) модели местного самоуправления (в отличие от англосаксонской) все же характерна высокая степень централизации и жесткий контроль со стороны государства за местными органами. Однако, по мнению В.Е. Чиркина, все это не мешает достаточно успешно функционировать местным органам власти, а наоборот, способствует усилению государственного начала в местном управлении, направляет деятельность местных органов на решение не только локальных, но и общегосударственных задач, что в свою очередь, способствует большей координации местного управления с другими элементами государственного механизма, повышает эффективность исполнительной власти<sup>2</sup>.

Как отмечает И.И. Дроботенко, как и англосаксонская модель, континентальная модель системы организации местного самоуправления имеет свои преимущества и недостатки. В числе несомненных достоинств – обеспечение единства действий государственной власти, управления на местах, необходимой степени централизации. Также к положительным факторам, по мнению данного автора, следует отнести то, что в государствах с французской системой

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 131-135; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособ. Москва-Ростов, 1999. С. 34; Зарубежный опыт организации местного самоуправления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=220](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220).

<sup>2</sup> См: Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М.: «Манускрипт», 1996. С. 687.

местного самоуправления муниципалитеты, в отличие от стран англосаксонского типа, могут принимать участие и в осуществлении власти на национальном уровне. Так, во Франции муниципалитеты участвуют в выборах сената (верхней палаты парламента), поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий. Вместе с тем она дает возможность населению, его представителям в избранных органах самостоятельно решать местные вопросы. Однако контролирующее местное самоуправление должностное лицо – комиссар республики, префект, супрефект – назначается «сверху», независимо от воли местного населения. Закон не обязывает правительство ни в коей мере согласовывать такое назначение с местным советом.

Далее автор делает вывод о том, что в развитых демократических государствах различия между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления не имеют принципиального характера, и что можно даже говорить об определенном сближении между ними (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании, проведенных в 1980-е гг.). Функционирование обеих моделей основано на сходных принципах, характерных для современных демократических политических систем западных стран. Основой структуры муниципальной власти здесь являются представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов<sup>1</sup>.

По мнению В.А. Переходова, «модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, сложившаяся сегодня во Франции, сильно отличается от той континентальной модели, прообразом которой она первоначально являлась. Нынешняя французская модель – это симбиоз централизации и децентрализации, государственного контроля и свободного самоуправления. Государство здесь все чаще выступает не как судья, карающий местные власти за любую провинность и неповиновение, а как партнер, сотрудничающий с муниципалитетами на принципах законности и ограниченного контроля»<sup>2</sup>.

Наконец, ряд ученых, чей интерес привлекло исследование

---

<sup>1</sup> См.: Дроботенко И.И. Указ. соч. С. 121-122.

<sup>2</sup> Переходов В.А. Указ. соч. С. 25.

правовых основ муниципального управления в современной Франции, пришли к следующему выводу: «...постепенное смещение акцентов от местного управления к самоуправлению подразумевает во французском варианте важную характеристику, закрепленную законодательно (Закон от 2 марта 1982 г.): не существует никакой иерархии между территориальными сообществами, никакого контроля одного уровня власти над другим. Все местные сообщества взаимонезависимы юридически и подконтрольны только государству. Ни одно из сообществ не может давать указаний другому. В то же время исключительные права государства в сфере контроля и частичное сохранение иерархических отношений – опять же между государством и местными органами власти – во многом позволяют сохранить общую тенденцию: абсолютное доминирование центра, который не допускает возникновения реальных политических конкурентов на местном уровне, сохраняя за собой исключительное право верховного регулирования. Вопрос о том, насколько децентрализованная Франция стала демократичнее, вызывает много противоречий. Передача местным властям новых компетенций неизбежно связана с передачей ответственности. Поскольку и то, и другое осуществлено государством односторонне, в законодательном порядке, местные органы власти отвечают за гораздо большее количество вопросов, но гораздо менее свободны в своих действиях: переданные компетенции являются обязательными. В связи с этим многие французские юристы говорят о фактическом отходе от принципа общей компетенции при его формальном сохранении: распределение обязательных компетенций между разными уровнями власти, которое становится все более подробным, почти не оставляет возможностей – как юридических, так и финансовых – для реального осуществления общей

компетенции<sup>1</sup>.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым обратиться к опыту организации местного самоуправления в **Германии**. Опыт данного государства представляет для нас особый интерес в связи с тем, что оно является, как и Россия, федеративным<sup>2</sup>. К тому же, наряду с англосаксонской и французской, **германскую** модель местного самоуправления выделяют в качестве самостоятельной и считают ее одной из самых эффективных в Европе.

Отметим, что некоторые ученые усматривают некоторое сходство германской модели местного самоуправления с французской и англосаксонской моделями.

Так, по мнению В.А. Переходова основное сходство немецкой и французской моделей состоит в наличии промежуточного уровня власти между органами власти республики (федеральной землей) и местным самоуправлением. Его главная задача – обеспечение контроля за соблюдением законодательства муниципалитетами. Но если во Франции эту функцию выполняют представители государственной власти на местах – префекты, то в Германии создаются специальные территориальные подразделения органов власти федеральных земель. Такой уровень власти в Германии называют средним уровнем.

Строго унифицированного порядка в организации взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в Германии не существует. В различных землях этот порядок может значительно отличаться. Это роднит Германию с США.

Характерной чертой немецкой модели является то, что федеральные органы власти практически не принимают участия во взаимодействии с органами местного самоуправления. Отношения между государством и муниципалитетами

---

<sup>1</sup> Лойт Х.Х., Болотина Е.В., Тищенко А.Г. Правовые основы муниципального управления в современной Франции / Х.Х. Лойт, Е.В. Болотина, А.Г. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – №2 (26). – С. 157.

<sup>2</sup> Германия является федеративным государством, поэтому основная схема структуры государственного управления включает в себя три независимых уровня: федеральное управление, земельное управление, коммунальное управление. (См.: Парахина В.Н. Указ. соч. С. 93).

развертываются в сфере отношений между федеральной землей и местными властями. Таким образом, существует определенное сходство немецкой модели с моделью координирующей власти, используемой в некоторых штатах США.

Система взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Германии опирается на принцип контроля и надзора со стороны государства. При этом данный надзор не ограничивает местное самоуправление. Само существование контролирующих органов заставляет муниципалитеты действовать в рамках закона и совершать меньше ошибок. Прямое вмешательство государства в дела муниципалитетов происходит крайне редко, конечно же, если это не касается исполнения отдельных государственных полномочий. Муниципалитеты в Германии имеют право даже выступать против государственных актов надзора и обращаться в суд<sup>1</sup>.

Примечательно, что в Германии нет федерального закона о местном самоуправлении, а в Конституции<sup>2</sup> закреплено лишь следующее: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках своей законной компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для самостоятельной финансовой ответственности; к этим основам относятся источники налогов, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога» (ст. 28 п. 2).

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного самоуправления на федеральном уровне. Потому, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель.

По мнению Р. Штобера, слишком интенсивное законодательное регулирование прав общин со стороны земель является недостатком германской системы местного

---

<sup>1</sup> Переходов В.А. Указ. соч. С. 26.

<sup>2</sup> Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.

самоуправления. Законодательное регулирование порождает иллюзию, что существует какой-то общий тип общины, соответствующий всем местным потребностям. При этом не учитываются специфика развития и географические особенности<sup>1</sup>. Напомним, что в России (с принятием Федерального закона №131–ФЗ) большинство вопросов местного самоуправления регулируется федеральным, а не региональным законодательством.

Изучив огромное количество научной и учебной юридической литературы<sup>2</sup>, мы пришли к выводу о том, что в настоящее время местные органы власти в Германии образуются в районах<sup>3</sup>, городах в ранге районов<sup>4</sup> и общинах. Общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций. Иначе говоря, федерация и земли являются не единственными субъектами государственного управления в Германии.

Общины являются базовой единицей местного самоуправления и присутствуют во всех немецких землях.

---

<sup>1</sup>См.: Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии / Р. Штобер // Местное самоуправление: теория и практика: сб. М., 1997. С. 26.

<sup>2</sup> Подробнее об особенностях организации местного самоуправления в Германии см.: Акмалова А.А. Указ. соч. С. 38-40; Государственное и административное устройство Германии / Сборник международных терминов из области права и управления. Немецко-русский. Серия Р. Т. 1. Мюнхен-Бонн, 1993. С. 39-41; Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 163-188; Красильщиков Г.Г., Сабиров А.А. Указ. соч. С. 66-69; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. 2009. С. 58-61; Михалева Н.В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления (сравнительный анализ): дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Михалева; Москва, 2005. С. 88-89; Парахина В.Н. Указ. соч. С. 93-95; Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О.И. Указ. соч. С. 55-66; Ясунас В.А. Указ. соч. С. 103-113.

<sup>3</sup> Районы традиционно рассматриваются в немецком праве и управлении как объединения общин. Однако в районах существуют выборные органы; они (районы) являются юридическими лицами; имеют свои компетенции (установленные законом). Следовательно, районы формируют самостоятельный уровень местного самоуправления. (См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 163).

<sup>4</sup> Города-районы – это крупные городские центры, которые обладают как компетенциями общин, так и компетенциями районов и имеют единые органы управления. (См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ. соч. С. 163).

Общину могут составлять город, сельское поселение, несколько поселений. Обязательным условием существования общины является раздельное существование представительного и исполнительного органа власти. Представительный орган общины формируется путем прямых, равных и всеобщих выборов. В маленьких общинах роль представительного органа может играть собрание всех жителей.

Правовой статус общин в ФРГ характеризуют следующие черты: а) община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции, за исключением случаев, когда их выполнение поручено иным структурам управления; б) община в своей деятельности руководствуется уставом, который не может противоречить федеральным и земельным законам; в) община вправе самостоятельно под свою ответственность решать задачи на местном уровне, но в соответствии с федеральными и земельными законами.

Основным правовым актом общины является местный устав (уложение), который принимается представительным органом коммуны. Кроме коммунальных уложений, существует ряд других нормативных актов местных властей (например, административные инструкции главы исполнительной власти, регулирующие работу подразделений администрации; административные акты, относящиеся к отдельным случаям, что является важнейшим инструментом по регулированию работы с населением).

Вопросы организации общин в федеральных землях Германии решаются по-разному. Выделяют четыре основных типа организационного устройства общин: 1) магистратный; 2) бургомистерский; 3) северо-германский; 4) южно-германский.

Так, при магистратной форме организации местного самоуправления исполнительная власть в общине осуществляется магистратом (коллегиальным органом), который состоит из профессиональных управленцев. Члены магистрата избираются представительным органом общины. По представлению членов магистрата представительный орган назначает бургомистра (председателя магистрата).

Бургомистерская форма предполагает, что бургомистр одновременно является председателем представительного

органа общины и главой исполнительной власти общины. При этом бургомистра избирает из своего состава Совет. Параллельно Совет назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава управу, в которую входит и бургомистр. Задачей управы является подготовка решений Совета, руководство (под началом бургомистра) общинной администрацией.

Северогерманский вариант организации местного самоуправления характеризуется тем, что в представительном органе общины председательствует бургомистр, избираемый ее представительным органом. Кроме того, избирается городской голова (городской директор), к полномочиям которого относится решение текущих вопросов местного управления. Директор общины единолично руководит администрацией, готовит и исполняет решения Совета.

Особенностью организации местного самоуправления при южногерманском варианте является то, что наряду с органом представительной власти в качестве главного органа общины рассматривается также обербургомистр, который избирается населением путем прямых всеобщих выборов. Он отвечает за решение текущих вопросов местного управления и председательствует на заседаниях представительного органа общины.

Наконец, хотелось бы обратить особое внимание на следующие положительные моменты проведенной коммунальной политики в Германии: 1) четкое разделение полномочий между уровнями вертикали исполнительной власти; 2) сильная финансовая основа местного самоуправления; 3) отсутствие разногласий между администрацией и депутатами<sup>1</sup>.

Подводя итоги, на основании анализа авторских исследований, а также опыта организации местного самоуправления в современных зарубежных странах можно сделать следующие выводы и заключения.

Во-первых, все модели взаимодействия органов местного управления (самоуправления) с органами государственной

---

<sup>1</sup> См.: Локшина К.Н. Особенности организации местного самоуправления в России и ФРГ: компаративный анализ / К.Н. Локшина // Юридическая наука. – 2011. – №2. – С. 27.



власти имеют как общие, так и отличительные черты. Полагаем, что основными критериями при выявлении различий англосаксонской, французской и германской моделями выступают, прежде всего, характер взаимоотношений между местной и государственной властью, а также степень автономии органов власти на местах.

Так, например, организация процесса взаимодействия государственной и муниципальной власти в Германии является прерогативой федеральных земель, в США – штатов. Таким образом, каждый регион вправе выбрать такую систему взаимодействия названных властей, которая больше ему подходит, отвечает реальной действительности. Это одно из сходств американской и германской модели.

Сходство между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления можно усматривать, прежде всего, в том, что функционирование обеих моделей основано на сходных принципах, основой структуры муниципальной власти здесь выступают представительные органы (формируемые населением в ходе свободных и состязательных выборов).

Отличие между данными моделями заключается, прежде всего, в различии форм государственного устройства. Так, как нами было отмечено выше, в США с органами местного самоуправления взаимодействуют органы власти регионального уровня (т.е. штатов). Во Франции же, как показал анализ, центральная власть взаимодействует с муниципальной через префектов (посредников государственной власти), т.к. региональный уровень отсутствует.

Сравнение германской и континентальной модели выявляет гораздо более высокий уровень децентрализации в системе публичного управления в Германии. Для Франции же характерен унифицированный порядок взаимодействия государственной и муниципальной власти.

Во-вторых, какую-либо одну модель в качестве идеальной выделить не представляется возможным. Дело в том, что та или иная модель всегда будет отражать национальные, территориальные и политические особенности государства, а также учитывать исторические традиции, потребности местных жителей, и, безусловно, способствовать развитию местного

самоуправления и государства.

В-третьих, опыт европейских государств доказывает, что эффективность, развитие, а также реформирование местного самоуправления напрямую зависит от вовлечения в этот процесс граждан, их общественных объединений.

Все это говорит о том, что накопленный богатый зарубежный опыт может быть полезен и интересен для России, и использован при строительстве российской модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Выдвигая такое предложение, мы отдаем себе отчет в том, что применительно к России, опыт решения проблем местной организации власти должен заимствоваться с определенной долей условности и соответствовать реальной действительности, повседневной практике.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе была предпринята попытка всесторонне, комплексно и как можно полно проанализировать проблемы, связанные с сущностью и правовой природой местного самоуправления, его становлением, развитием, реформированием, а также местом данного правового института в системе органов государственной власти в контексте отечественного и зарубежного опыта.

Кроме этого, в представленной работе были исследованы основные этапы становления и развития законодательства о местном самоуправлении в России с точки зрения его историко-правового и теоретического анализа.

На основе обобщения и анализа теоретических представлений и идей, сформулированных в трудах ученых различных эпох и стран, а также с учетом правоприменительной практики и обновляющегося законодательства России в данном исследовании дается оценка развития ситуации в сфере местного самоуправления на современном этапе.

Как показал анализ, государственно-правовое развитие России проделало долгий, трудный и прерывистый путь, придя в сегодняшнее состояние. Но разумеется, что и это не конечный пункт нашей истории. Сегодня мы лишь на одном из его этапов.

Ясно одно: России необходима такая модель местного самоуправления, которая будет способствовать эффективному развитию цивилизации, и как следствие обеспечению достойной жизни граждан и построению демократического государства.

Как свидетельствует историческая практика, местное самоуправление было свойственно человеческому обществу на самых ранних стадиях его развития. До возникновения раннего государства не что иное, как институты самоуправления, нашедшие свое выражение в самых разных социальных формах и проявлениях, оставались главными элементами системы управления обществом. В нашей стране местное самоуправление всегда играло немаловажную роль в формировании и укреплении российской государственности, в управлении обществом и влиянии на судьбы людей. И,

несмотря на то, что оно не всегда было признано на уровне высших законодательных актов государства, тесно взаимодействовало с государственными органами.

Наблюдение за текущей практикой функционирования местного самоуправления в современной России показывает, что его развитие происходит крайне сложно и напряженно, что обусловлено рядом причин.

Во-первых, остается неясным и неточным правовое положение органов местного самоуправления в политической системе Российской Федерации (полагаем, что формулировка ст.12 Конституции РФ нуждается в корректировке).

Во-вторых, в большинстве своем полномочия местного самоуправления не соразмерны финансовым возможностям.

В-третьих, минимизация социальной активности граждан того или иного муниципального образования в осуществлении местного самоуправления, неверие в результативность своего участия в решении многих вопросов на местном уровне, недоверие местной власти.

Наконец, в-четвертых, реформирование местного самоуправления в России должно проводиться не в спешке, а последовательно и продуманно, что в результате будет способствовать установлению партнерских отношений между органами государственной власти и органами власти на местах, а также решению накопившихся организационно-правовых проблем.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ

1. Конституция РФ. М., 2013.
2. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу с 1 января 2009 г.).
4. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
5. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464 (утратил силу с 1 января 2009 г.).
6. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224 (утратил силу с 1 июня 2007 г.).
7. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1): Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2): Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40.
11. О налогах на имущество физических лиц: Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 (в ред. от 29.06.2012 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362.
12. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации

Федерации: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 // СЗ РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

13. Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. №568 // СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741 (утратил силу 28 мая 2004 г.).

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

15. О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления: Постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. № 755 // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3282.

16. О федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. №1394 // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6359 (утратил силу с 22 апреля 2009 г.).

17. О внесении поправок к проекту федерального закона №280514–3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 26.02.2003 №95–П // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2003. – №2 (73).

### **Документы СССР и РСФСР**

18. Декрет СНК от 19 декабря 1917 г. «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1917. 28 декабря. Ст. 153.

19. Об организации местного самоуправления: Письмо НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

20. О правах и обязанностях Советов: Инструкция НКВД от 24 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180.

21. Конституция СССР от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

22. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
23. Конституция СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.
24. О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29 августа 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 5. Ст. 69.
25. Конституция (Основной закон) РСФСР 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
26. О рабочих поселках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 509.
27. О нотариальных действиях волостных (районных) исполнительных комитетов и сельских советов: Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 сентября 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 100. Ст. 668.
28. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях от 14 марта 1927 г. // Известия ЦИК и ВЦИК. 1927. 9 июня.
29. О курортных поселках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 56. Ст. 384.
30. О дачных поселках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июня 1927 г. // СУ РСФСР. 1928. № 8. Ст. 70.
31. Об организации Советов в крупных рабочих поселках, совхозах, удаленных от сельских Советов не менее чем на 8 км: Постановление Президиума ЦИК СССР от 27 сентября 1934 г. // СЗ СССР. 1934. № 56. Ст. 423.
32. Конституция (Основной закон) СССР 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.
33. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов СССР от 21 января 1937 года (в редакции от 11 декабря 1975 г.) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1937. № 20.
34. О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. // СЗ РСФСР. 1988. Т. 1.
35. О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных

советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г. // СЗ РСФСР. 1988. Т. 5.

36. Конституция СССР 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

37. Конституция РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

38. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

39. Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления: Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

40. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. №1551–1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

### **Нормативные акты дореволюционной России**

41. Белозерская уставная грамота 1488 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. Т.1. СПб., 1836. №123.

42. Солигацкая грамота городским и посадским людям от 31 августа 1540 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. Т.1. СПб., 1836. №192.

43. Губная грамота селам Троице–Сергиева монастыря от 23 октября 1541 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. Т.1. СПб., 1836. № 194.

44. Двинская земская грамота 1556 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. Т.1. СПб., 1836. № 250.

45. Важская земская грамота 1552 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицией имп. Академии Наук. Т.1.



СПб., 1836. № 234.

46. Зубцовская губная грамота от 3 февраля 1556 г. // Российское законодательство X – XX веков. Т.2. М., 1985.

47. Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: Акты Земских соборов. Т.3. М., 1985.

48. Новоторговый устав 1667 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XX. № 408.

49. Регламент (Устав) Главного магистрата от 16 января 1721 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 3708.

50. Положение о городских магистратах 1724 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 4624.

51. Указ Екатерины II от 14 декабря 1766 г. «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов» // ПСЗ. Собр. 1. Т. XVII. № 12801.

52. Учреждение для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XX. № 14392.

53. Грамота на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXII. № 16188.

54. Указ 1798 г. «Устав столичного города Петербурга» // ПСЗ. Собр. 1. Т. XXV. № 18663.

55. Манифест от 2 апреля 1801 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVI. № 19811.

56. Положения о земских повинностях от 2 мая 1805 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVII. № 21837.

57. Учреждение для управления Сибирских губерний от 22 июля 1822 г. // ПСЗ–I. 1822. № 29125.

58. Устав об управлении сибирских инородцев // ПСЗ–I. 1822. № 29125, 29126.

59. Учреждение для управления Кавказской области от 6 февраля 1827 г. // ПСЗ. 1827. 6 февр. № 878.

60. Учреждение для управления Бессарабской областью 1828 г. // ПСЗ. 1828. 28 февр. № 2834.

61. Положение о земских повинностях от 13 июля 1851 г. // ПСЗ. 1851. 13 июля. № 25298.

62. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVI. № 36657.

63. Положение об общественном управлении города Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXII. Отд. 1. № 38078.

64. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XIV. № 48498.
65. Положение о мерах к сохранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. I. № 350.
66. Положение о земских участковых начальниках от 12 июня 1889 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. IX. № 6196.
67. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Свод законов Российской империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910.
68. Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. № 26803.
69. Наказ уездным земским учреждениям «О производстве выборов волостных земских гласных» от 17 июня 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, изданное при Правительствующем Сенате. Отдел 1. 1917. № 148. Ст. 827.

### **Книги и монографии**

70. Акмалова А.А. Муниципальное право России: учебник / А.А. Акмалова. – М.: ИКФ «Экмос», 2002.
71. Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. Научно-аналитический обзор / И.А. Алебастрова. – М., 1994.
72. Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М., 2000.
73. Аяцков Д.Ф. Модели организации власти в субъектах Российской Федерации / Д.Ф. Аяцков, В.В. Володин, Л.А. Лукашов. – Саратов: Регион. Приволжское изд-во «Детская книга», 1997.
74. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и факультетов / М.В. Баглай. – М., 1998.
75. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М., 1996.
76. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М., 1996.
77. Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ: Учебник / В.А. Баранчиков. – М.: Изд-во «Экзамен», 2005.

78. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография / В.А. Баранчиков. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
79. Бачило И.И. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И.И. Бачило. – М., 1998.
80. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М., 1874.
81. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб., 1882.
82. Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / И.Д. Беляев. – М., 1888.
83. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Н.С. Бондарь, В.И. Авсеенко, С.Н. Бочаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
84. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Второе издание, переработанное и дополненное / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2012.
85. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. / В.И. Быстренко. – Новосибирск-Москва, 1997.
86. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А.И. Васильчиков. – СПб., 1871. Т. III.
87. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособ. / В.И. Васильев. – М., 1999.
88. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник / В.И. Васильев. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
89. Велихов Л. Основы городского хозяйства / Л. Велихов. – М.-Л., 1928.
90. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство / Б.Б. Веселовский. – Пг.: Акционерное общество «Муравей», 1917.
91. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. – Петроград, 1918.
92. Витте С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни / С.Ю. Витте. – СПб.: Типография акционерного общества, 1914.
93. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для

- вузов / И.В. Выдрин. – М.: Норма, 2005.
94. Геллер М.Я. История Российской империи. В 3 т. / М.Я. Геллер. – М., 1997.
95. Герье В. Значение третьей Думы в истории России. Часть I / В. Герье. – СПб., 1912.
96. Государственное и административное устройство Германии / Сборник международных терминов из области права и управления. Немецко-русский. Серия Р. Т.1. Мюнхен-Бонн, 1993.
97. Грибовский В.М. Древнерусское право (Краткий обзор чтений по истории русского права). Вып. I (Древнейший земско-княжеский период) / В.М. Грибовский. – Петроград: Типография «Двигатель», 1915.
98. Грибовский В.М. Древнерусское право (Краткий обзор чтений по истории русского права). Вып. II (Период московский. Государственное устройство и управление) / В.М. Грибовский. – Петроград: Типография «Двигатель», 1917.
99. Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление / П.П. Гронский. – М., 1917.
100. Дитятин И. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года / И. Дитятин. – М.: Изд-во «Русская мысль», 1885.
101. Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. Исторические справки / Г. Джаншиев. – М., 1900.
102. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М.: Спарк, 2001.
103. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт / Н.А. Емельянов. – Тула, 1996.
104. Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность / Н.А. Емельянов. – Тула, 1997.
105. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм / В.В. Еремян. – М., 1996.
106. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы / В.В. Еремян. – М.: Академический проект, 2003.
107. Еремян В.В. Очерки муниципальной историографии. Древняя Русь. (От общины–рода к общине–государству):

Монография / В.В. Еремян. – М.: Академия права и управления, 2005.

108. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1983.

109. Законы СССР и РСФСР о местных Советах народных депутатов. – М., 1982.

110. Игнатов В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособ. / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Москва-Ростов, 1999.

111. Ильинский И.П. Государственное право буржуазных и освободившихся стран / И.П. Ильинский, Л.М. Энтин. – М.: Международные отношения, 1988.

112. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX – XIX ст. Исторический очерк / А.А. Кизеветтер. – М., 1910.

113. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций в 3 книгах / В.О. Ключевский. – М.: Мысль, 1997.

114. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II / Н.М. Коркунов. – СПб., 1897.

115. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909.

116. Корф П.Л. Ближайшие нужды местного самоуправления / П.Л. Корф. – СПб., 1888.

117. Костомаров Н.И. Исторические монографии и исследования. Т.1. «Мысли о федеративном начале Древней Руси» / Н.И. Костомаров. – СПб., 1872.

118. Курдюк П.М. Муниципальное право. Учебное пособие / П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. – Краснодар., 2000.

119. Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни / М.А. Курчинский. – СПб., 1907.

120. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 1997.

121. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2003.

122. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2009.

123. Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1978.
124. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1903.
125. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1910.
126. Лапин В.А. Государственная поддержка развития местного самоуправления / В.А. Лапин. – М., 1999.
127. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (2-я половина XIX века) / Л.Е. Лаптева. – М., 1998.
128. Лаптева М.Н. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и сравнительно-правовой анализ / М.Н. Лаптева, П.М. Курдюк. – Краснодар, 2004.
129. Малиновский И. Лекции по истории русского права / И. Малиновский. – Ростов-на-Дону: Изд-во кооперативного товарищества «Единение», 1918.
130. Малько А.В. Муниципальное право России: учебник / А.В. Малько, С.В. Корсакова. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011.
131. Маркова А.Н. История государственного управления в России. Учебник для вузов / А.Н. Маркова. – М., 1997.
132. Маркс К. Соч. 2-е изд. Т. 20 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М., 1946.
133. Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики / О.В. Мартышин. – М.: Рос. право, 1992.
134. Масловская Т.С. Местное самоуправление в России / Т.С. Масловская, В.Д. Плесовских. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2000.
135. Муллов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления / П. Муллов. – СПб.: Типография Министерства внутренних дел, 1864.
136. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицкий, Н.С. Тимофеев. – Проспект, 2009.
137. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. – М.: Норма, 1999.
138. Орешин В.П. Система государственного и

- муниципального управления: Учеб. пособие / В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2011.
139. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. – СПб., 1913.
140. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КНОРУС, 2010.
141. Покровский С.П. Министерская власть в России: Историко-юридическое исследование / С.П. Покровский. – Ярославль, 1906.
142. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой. – М.: Юристъ, 1995.
143. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М., 1998.
144. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учеб. / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2000.
145. Прудников А.С. Муниципальное право России: Курс лекций / А.С. Прудников, В.В. Еремян, А.М. Лимонов. – М.: «Книжный мир», 2005.
146. Рогов В.А. История государства и права России IX – нач. XX вв. / В.А. Рогов. – М., 1995.
147. Рыбушкин Н.Н. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие / Н.Н. Рыбушкин, О.И. Зазнаев. – Казань: Татарское газетно-журнальное издательство, 1997.
148. Салтыков-Щедрин М.Е. Собр. соч.: в 20-ти тт. / М.Е. Салтыков-Щедрин. – М.: Художественная литература, 1972. Т. 14.
149. Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России: к 50-летию земских учреждений: Очерки / М. Слобожанин. – СПб.: Изд-во журн. «Жизнь для всех», 1913.
150. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С.Г. Соловьев. – СПб., 2003.
151. Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства / В.А. Сологуб. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКНЦВШ, 2000.
152. Титкова С.С. Сословно-представительная монархия в России / С.С. Титкова. – М., 1987.

153. Тихомиров Ю.А. Самоуправление: от теории к практике / Ю.А. Тихомиров, Г.Х. Шахназаров. – М., 1998.
154. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 1992.
155. Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. – М.: «Юрист», 1994.
156. Фадеев В.И. Муниципальное право: учебник для бакалавров / В.И. Фадеев. – Москва: Проспект, 2013.
157. Филиппов А.Н. Учебник истории русского права. Ч. 1 / А.Н. Филиппов. – Юрьев, 1912.
158. Цейтлин Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. Учебное пособие / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. – М., 2004.
159. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. Черкасов. – М., 1996.
160. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право / В.Е. Чиркин. – М.: «Манускрипт», 1996.
161. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М., 2010.
162. Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. – М., 1866.
163. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства / Д.Ю. Шапсугов. – М.: Издат. группа «Юрист», 2003.
164. Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития / Н.Э. Шишкина. – Иркутск, 1995.
165. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. / Е.С. Шугрина. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
166. Яковлев А.И. Наместничьи, губные и земские уставные грамоты Московского государства / А.И. Яковлев. – М., 1909.
167. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие / В.А. Ясунас. – М.: Издательство «Ось-89», 1998.

### **Статьи и брошюры**

168. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы.



М., 1994.

169. Акмалова А.А. Особенности организации местного самоуправления как проблема муниципальной теории / А.А. Акмалова // Право и государство: теория и практика. – 2005. – №4.

170. Арсеньев К. Учредительное собрание и петроградские районные выборы / К. Арсеньев // Вестник Европы. – 1917. – Кн. 4–6–я.

171. Бабичев И.В. Местное самоуправление в постсоветской России: некоторые итоги и прогнозы / И.В. Бабичев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004.

172. Балытников В.В. Государственная природа местного самоуправления / В.В. Балытников // Государственная власть и местное самоуправление. – 1998. – №1.

173. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5.

174. Белоусова Е.В. Правовой статус органов местного самоуправления как юридических лиц: проблемы правового регулирования / Е.В. Белоусова // Государство и право. – 2011. – №2.

175. Власть Советов. – 1923. – № 8–9.

176. Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления / И.В. Выдрин // Российская юстиция. – 2012. – №5.

177. Выступление Президента РФ В.В. Путина на сессии Конгресса муниципальных образований. 11 нояб. 2003 г. // Журнал российского права. – 2003. – №12.

178. Геворкьян Д.П. Историко-правовые особенности городского управления в Дагестанской области во второй половине XIX века / Д.П. Геворкьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 21.

179. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – № 2.

180. Голуб И.М. К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц

- местного самоуправления в России X – XVIII вв. / И.М. Голуб // История государства и права. – 2006. – № 8.
181. Гурвич Г.С. К составлению Административного кодекса / Г.С. Гурвич // Власть Советов. – 1923. – № 3.
182. Делеева А.А. Формы прямой демократии как средство реализации населением полномочий контроля за деятельностью органов местного самоуправления / А.А. Делеева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №12.
183. Дементьева О.А. Регулирование экономической деятельности в муниципальных образованиях / О.А. Дементьева // Российская юстиция. – 2012. – №2.
184. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России / И.И. Дроботенко // Власть. – 2010. – №1.
185. Захарова А.В. Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа / А.В. Захарова // Вестник ПАГС. – 2010.
186. Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления / А.А. Кармолицкий // Вестник МГУ. – Сер.11. – Право. – 1993. – №3.
187. Ковлер А.И. Генезис и становление самоуправления / А.И. Ковлер // Институты самоуправления: историко–правовое исследование. М., 1995.
188. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень / Ю.М. Козлов // Вестник МГУ. – Сер.11. – Право. – 1993. – №2.
189. Колосов Н.В. Гарантии в организационной сфере местного самоуправления: практика зарубежных стран / Н.В. Колосов // Сибирский юридический вестник. – 2005. – №3.
190. Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г. // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.
191. Копанев А.И. Уставная земская грамота крестьянам трех волостей Двинского уезда 25 февраля 1552 г. / А.И. Копанев // Исторический архив. Т. 8. М., 1953.
192. Костомаров Н. Очерк домашней жизни и нравов великорусского народа в XVI и XVII столетиях / Н. Костомаров // Современник. – 1860. – № 3.
193. Красильщиков Г.Г. Основные тренды в организации

моделей местного самоуправления в России, Австрии, Федеративной Республике Германия и Швейцарии: сравнительный анализ / Г.Г. Красильщиков, А.А. Сабиров // Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления»). – 2012. – №2.

194. Кружков А.В. Местное самоуправление в России: несбывающийся проект / А.В. Кружков // Полис. – 2004. – № 6.

195. Кузнецов С.П. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления / С.П. Кузнецов // Российская юстиция. – 2011. – №12.

196. Курочкин А.А. Правовые основы местного самоуправления / А.А. Курочкин // Актуальные проблемы местного самоуправления. – 2007. – № 9.

197. Лаптева Л.Е. Организация местного управления в Российской Империи / Сб. Проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти по вертикали // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2003. – № 1 (194).

198. Лобко В. Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления / В. Лобко, Р. Вульфович // Власть. – 2010. – №1.

199. Лойт Х.Х. Правовые основы муниципального управления в современной Франции / Х.Х. Лойт, Е.В. Болотина, А.Г. Тищенко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – №2 (26).

200. Локшина К.Н. Особенности организации местного самоуправления в России и ФРГ: компаративный анализ / К.Н. Локшина // Юридическая наука. – 2011. – №2.

201. Люхтерхандт Г. Ценности местного самоуправления в западных демократиях / Г. Люхтерхандт // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М., 1998.

202. Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике / В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993.

203. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной

- науке / В.Ф. Матвеев // Вестн. права. – 1905. – №1.
204. Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». М., 2001.
205. Мигущенко О.Н. Организационно-правовые методы укрепления роли местных органов советского управления в социалистическом строительстве как предпосылка формирования социалистического правосознания сельского населения Центрально-Черноземной области в 1928–1934 годах / О.Н. Мигущенко // История государства и права. – 2007. – № 17.
206. Мигущенко О.Н. Противоречия в деятельности местных органов советского управления в 1928–1934 годах как фактор формирования правосознания сельского населения / О.Н. Мигущенко // История государства и права. – 2007. – № 19.
207. Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной / О.О. Миронов // Государство и право. – 1998. – №4.
208. Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. – 1998.
209. Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления / Д.С. Михеев // Российская юстиция. – 2012. – №7.
210. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития / В.С. Мокрый // Журнал российского права. – 2002. – № 10.
211. Мухлынина М.М. Из сенатской практики по земским делам (конец XIX – начало XX в.) / М.М. Мухлынина // История государства и права. – 2006. – № 4.
212. Невинский В.В. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования / В.В. Невинский, О.Л. Казанцева // Российская юстиция. – 2010. – №11.
213. О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №280514 (материалы и документы) // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации. Сер.: Государственное строительство и конституционные права граждан. – Вып. 16. – 2003.

214. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996.

215. Памятники русского права. Вып. 4: Памятники периода укрепления русского централизованного государства. XV–XVII вв. / под ред. Л.В. Черепнина. – М., 1956.

216. Переходов В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестник ПАГС. – 2012. – №32.

217. Пономарева И.П. Муниципальные территории – основа государства / И.П. Пономарева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – №12.

218. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 12 нояб. 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 13 нояб.

219. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 22 декаб. 2011 г. // Российская газета. – 2011. – 23 дек.

220. Сахипова А.Ф. Местное самоуправление башкир: историко-правовое исследование / А.Ф. Сахипова // История государства и права. – 2007. – № 4.

221. Свирин Ю.А. Исторические этапы развития местного самоуправления в России / Ю.А. Свирин // Право и жизнь. – 2004. – № 5.

222. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика / А.А. Сергеев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004.

223. Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации / С.Г. Соловьев // Российская юстиция. – 2011. – №11.

224. Сулейманов Б.Б. Некоторые особенности правового статуса старосты как института власти сельского управления крестьянской общины / Б.Б. Сулейманов, Е.В. Яненко //

- История государства и права. – 2006. – № 4.
225. Тагер А.С. О досрочном прекращении полномочий Городских Дум / А.С. Тагер // Город. – 1917. – № 12–13.
226. Тимофеев Н.С. Исторический аспект в преподавании курса муниципального права России / Н.С. Тимофеев // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 1999.
227. Тихомирова Г.В. Исторический опыт земской реформы 1864 г. / Г.В. Тихомирова // История государства и права. – 2006. – № 10.
228. Усанов В.Е. Самоорганизация населения как основа эффективного местного самоуправления в России / В.Е. Усанов // Государство и право. – 2012. – №6.
229. Холопов В.А. Модернизация модели местного самоуправления в РФ в контексте муниципальной реформы / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2011. – №12.
230. Холопов В.А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства / В.А. Холопов // Российская юстиция. – 2012. – №4.
231. Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления / В.Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – №3.
232. Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2011. – №6.
233. Чихладзе Л.Т. Историко–теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы / Л.Т. Чихладзе // Право и политика. – 2005. – № 9.
234. Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии / Р. Штобер // Местное самоуправление: теория и практика: сб. М. 1997.
235. Щендригин Е.Н. Местное самоуправление в традиции российской государственности / Е.Н. Щендригин // Юрист–Правоведь. – 2000. – № 1.
236. Ящук Т.Ф. О работе по кодификации советского законодательства о местном управлении в 1920–е годы / Т.Ф. Ящук // История государства и права. – 2006. – № 7.

## Авторефераты и диссертации

237. Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (историко–правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.А. Бойко; М., 2006.
238. Голубихина Н.В. Институт местного самоуправления в постсоветской России: историко–правовой анализ тенденций развития (на материалах Краснодарского края): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Голубихина; Краснодар, 2007.
239. Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России: историко-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук / В.Д. Гончаров; СПб., 2001.
240. Еремян В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: автореф. дисс. ... д–ра юрид. наук / В.В. Еремян; М., 2001.
241. Иванцова Г.А. Теоретико–правовые проблемы развития местного самоуправления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Г.А. Иванцова; Уфа, 2000.
242. Колотилин А.В. Российское законодательство о формировании органов местного самоуправления второй половины XIX – начала XX веков (историко–правовое исследование): дисс. ...канд. юрид. наук / А.В. Колотилин; СПб., 2004.
243. Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1865–1905): историко-правовое исследование: дисс. ... д–ра юрид. наук / Л.Е. Лаптева; М., 2001.
244. Максимова Н.А. Местное самоуправление России в 16–17 в.в. (историко–правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.А. Максимова; Саратов, 1996.
245. Михалева Н.В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления (сравнительный анализ): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Михалева; Москва, 2005.
246. Монин В.В. Становление местного самоуправления в

Российской Федерации в 1990–е годы (на примере Нижнего Поволжья): автореф. дисс. ... канд. ист. наук / В.В. Монин; Астрахань, 2004.

247. Нехвядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия: дисс. ...канд. юрид. наук / Э.А. Нехвядович; СПб., 2000.

248. Рыскильдина С.М. Местное самоуправление в условиях Российской государственности: теоретический и практический аспекты: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук /С.М. Рыскильдина; Волгоград, 2001.

249. Симонова О.В. Местное самоуправление в России в 90–е гг. XX – начале XXI вв.: исторический опыт, теория и практика: дисс. ... канд. ист. наук / О.В. Симонова; Краснодар, 2005.

### **Материалы интернет**

250. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=220](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220).

251. Конати Э. Реформа местного самоуправления в Великобритании и управление на уровне местных сообществ (Neighbourhood Management) / Эльза Конати // Практика муниципального управления. – 2011. – №12. [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4186/63409/>

252. Конституция США. [Электронный ресурс] / Режим доступа: [www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm)

253. Чудаков М. Местное самоуправление и управление за рубежом (некоторые вопросы теории) / М. Чудаков // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – №4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/199/49/>

254. Шишкин С.И. Государственно–правовые проблемы регионализации в Российской Федерации / С.И. Шишкин // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.internet-law.ru/info/goslaw.htm>



Научное издание

**Курдюк** Петр Михайлович  
**Иваненко** Игорь Николаевич  
**Чуева** Арина Сергеевна

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ  
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*Монография*

Авторская редакция

Подписано в печать .06.2011. Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. – 6. Уч.-изд. л. – 4,4.  
Тираж 500 экз. Заказ № 618.

Оформление – *Н. П. Лиханская*  
Компьютерная верстка – *А. А. Багинская*

Типография Кубанского государственного  
аграрного университета  
350044, Краснодар, ул. Калинина, 13











