

НОУ ВПО «Университет Российской академии образования»
УВО «Махачкалинский инновационный университет»
УДПО «Махачкалинский центр повышения квалификации»
Научно-издательский центр «Инноватика»

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

МОНОГРАФИЯ

г. Махачкала

2015

УДК 342

ББК 67

Рецензенты:

Ахьямова И.А. – д. п.н., доцент, проректор по научной и инновационной работе МБОУ ВПО «Екатеринбургская академия современного искусства» (институт) Екатеринбург, Россия.

Савченко М.С. – д.ю.н., зав.кафедрой государственного и международного права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», г. Краснодар, Россия.

Редакционный совет:

Сурхаев М.А. – д.п. н., профессор, зав.кафедрой ИКТ ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный педагогический университет»;

Баймурзаева Ш.Б. – к.и.н., доцент, директор НОУ ВПО «Университет Российской академии образования»;

Исмаилова Г.Е. – директор УДПО «Махачкалинский центр повышения квалификации»;

Курбанова А.М. – начальник отдела НИР УДПО «Махачкалинский центр повышения квалификации».

Авторский коллектив

Иваненко И.Н. (предисловие, глава 2, заключение);

Пронин А. А. (предисловие, глава 1, заключение);

Чуева А.С. (предисловие, глава 2, заключение).

Правовые основы государственного и муниципального управления: коллективная научная монография /под общ. ред. д.п.н. профессора М. А. Сурхаева. – Махачкала: НИЦ «Инноватика», 2015. – 136с.

ISBN 978-5-9907230-4-7

*Рекомендовано к печати редакционно - издательским советом
УДПО «Махачкалинский центр повышения квалификации»*

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, статистических данных, не подлежащих открытой публикации. Материалы размещены в монографии в авторской правке.

ISBN 978-5-9907230-4-7



© НОУ ВПО «Университет Российской академии образования», 2015.

© УВО «Махачкалинский инновационный университет», 2015.

© УДПО «Махачкалинский центр повышения квалификации», 2015.

© НИЦ «Инноватика», 2015.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК СПОСОБ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ КУЛЬТУРЫ ГОРОДА	10
1.1 Теоретико-методологические основы изучения правового регулирования как способа государственного и муниципального управления	10
1.2. Правовое регулирование сферы культуры в муниципальных образованиях	45
ГЛАВА II ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ (НАУЧНЫЕ КОНЦЕПЦИИ) МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАУКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	89
2.1 Наука муниципального права (муниципально-правовая наука): понятие, сущность и основные черты	89
2.2 Муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления): научно-теоретические подходы к разработке дефиниции, критерии (параметры) классификации	92
2.3 Классификация основных муниципально-правовых теорий (теорий местного самоуправления)	94
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	110
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ ..	116
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	135

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изменения происходящие в современном обществе социально-политического, экономического, мировоззренческого плана коренным образом меняют условия жизнедеятельности людей. В связи неопределенностью, динамичностью и сложностью общественной жизни, формированием новой модели государственного устройства необходимо совершенствование нормативной и правовой базы.

Глава I посвящена правовому регулированию как одному из способов государственного и муниципального управления сферой культуры города.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 г. называет в качестве одного из основных направлений обеспечения национальной безопасности РФ содействие развитию культурного потенциала регионов РФ и поддержку региональных инициатив в сфере культуры. Преодоление бессистемности действий федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в решении стоящих перед государством задач в сфере культуры – условие преодоления негативных тенденций в развитии культуры России.

Один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня, что сопровождается повышением ответственности региональных и муниципальных органов власти за свои действия.

Важными субъектами государственной культурной политики (политики государства в области культурного развития) являются органы местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет местным органам власти широкую компетенцию и возможности.

Рост эффективности деятельности органов местного самоуправления – одна из важнейших задач социально-экономического, в том числе культурного развития Свердловской области.

За более чем два десятилетия с момента принятия Конституции Российской Федерации сформировалось новое правовое поле, органичной частью которого должно быть законодательство о культуре. Значимую роль в создании благоприятных правовых условий для развития всех видов деятельности в области культуры, обеспечении и укреплении единого культурного пространства РФ призвана сыграть правотворческая деятельность органов местного самоуправления.

На сегодняшний день в Российской Федерации создана развитая система органов местного самоуправления, которая, опираясь на достаточно разработанную законодательную основу, способна решать вопросы развития сферы культуры и повышения значимости данной сферы среди населения. Главой государства сформулированы цели, задачи и принципы государственной культурной политики. Указаны ее субъекты, среди которых – органы местного самоуправления. Однако последние не осознают себя таковыми, не осознают в полной мере своих полномочий, в том числе по правовому регулированию сферы культуры, а также всю полноту возложенной на них ответственности.

Цель работы – разработка предложений по совершенствованию системы правовых актов и механизмов, регулирующих сферу культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

Исходя из поставленной цели, в исследовании необходимо решить взаимосвязанный комплекс задач:

определить теоретико-методологические основы изучения правового регулирования как способа государственного и муниципального управления.

проанализировать полноту нормативного правового регулирования сферы культуры в муниципальных образованиях – административных центрах регионов в составе Уральского федерального округа.

охарактеризовать нормативно-правовое обеспечение сферы культуры Екатеринбурга на предмет соответствия федеральным и региональным требованиям.

В заключении работы представлены предложения по совершенствованию системы правовых актов, регулирующих сферу культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

Характеристика использованных нормативно-правовых источников и литературы. Российское законодательство в сфере культуры можно разделить на международное и внутреннее. Источниками, на основании которых автор проводил анализ, стали главным образом внутригосударственные нормативные акты. Прежде всего, это Конституция РФ, устанавливающая круг вопросов, относящихся к: исключительному ведению Российской Федерации; совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; основные права человека в сфере культуры. Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия (в том числе по регулированию сферы культуры) и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти регламентирует Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Перечень вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанные нормативные акты, а также утвержденные Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1 Основы законодательства Российской Федерации о культуре позволяют уяснить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры.

Цели, задачи и принципы государственной культурной политики, организационное, аналитическое, информационное и ресурсное обеспечение ее разработки и реализации установлены Основами государственной культурной политики, утвержденными Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808.

Задачи органов местного самоуправления по сохранению и развитию отечественной культуры вытекают из федеральных, региональных и муниципальных программ социально-экономического и культурного развития Российской Федерации, Уральского федерального округа, Свердловской области и г. Екатеринбурга. Это: Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы; Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы)»; Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 г.; Концепция «Сбережение населения Свердловской области на период до 2015 года»; Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 г.; Концепция развития культуры в Свердловской области на период до 2020 г.; Государственная программа «Развитие культуры в Свердловской области до 2020 года»; Концепция повышения качества жизни населения Свердловской области на период до 2030 года – «Новое качество жизни уральцев»; Стратегический план развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 г.

Важными нормативно-правовыми источниками стали также Устав муниципального образования «город Екатеринбург», действующее Положение об Управлении культуры Администрации г. Екатеринбурга, План мероприятий по повышению эффективности сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург» («дорожная карта») на 2013–2018 гг.

В работе использованы научные публикации А. В. Агошкова, В. А. Есакова, Д. В. Загоскина, Е. Л. Игнатъевой, А. А. Канина, В. В. Карякина, О. И. Кононова, Г. К. Москаленко Н. В. Новичкова, Е. Г. Царевой, К. Н. Ширко, Т. Л. Ярошевской, В. А. Ячменева, в которых рассматриваются: стратегия реализации национальной культурной политики; проблемы и перспективы

развития понятия «управление культурой»; пути повышения эффективности управления культурой; цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях (в том числе задачи, стоящие перед сферой культуры муниципального образования «город Екатеринбург»); проблемы, возникающие при разделении полномочий органов власти в области культуры, и способы их решения; современное состояние и перспективы развития правового регулирования сферы культуры, новации в области культурного права, проблемы разработки современных нормативных правовых актов, регулирующих культурную деятельность. Эти научные работы, часть которых в работе присутствует имплицитно, предопределили направление и ход мысли автора.

При раскрытии вопроса о дефинициях автор опирался на труды известных отечественных юристов: А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, В. М. Корельского, А. В. Малько, Н. И. Матузова, В. Д. Перевалова, Ю. А. Тихомирова, А. Ф. Черданцева и др. – в которых аккумулированы устоявшиеся в науке российского права определения. Также использованы справочные ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В Главе II рассмотрены основные теории (научные концепции) местного самоуправления и науки муниципального права.

Актуальность исследования основных теорий местного самоуправления (муниципально-правовых теорий) обусловлена отсутствием в юридической науке единства мнений, как среди отечественных, так и среди зарубежных ученых, по целому ряду проблем, связанных с сущностью местного самоуправления. Наиболее дискуссионным традиционно остается вопрос, касающийся взаимоотношений местной и государственной власти. Следует отметить, что любое построение местного самоуправления базируется на концептуальных положениях, которые, зарождаясь в конкретных исторических условиях эволюционируют в зависимости от изменения таких условий.

Как свидетельствует история, множество моделей местного самоуправления было апробировано в трудах отечественных и зарубежных ученых в XIX и XX вв. в поиске наилучших форм государственного

управления, сочетающего принципы централизма и децентрализма. Тем не менее, в настоящее время, исследования, посвященные трансформации муниципально-правовых теорий применительно к современным условиям нельзя считать достаточными. Дело в том, что те эффективные механизмы, которые бы удовлетворяли потребностям и интересам органов власти (государственной, муниципальной), а также населения, к сожалению, все еще не найдены. Таким образом, сегодня в России, в условиях стремительных политических и социально-экономических перемен возникла необходимость научной разработки эффективной формулы местного самоуправления.

Необходимо констатировать, что разногласия между органами государственной власти и местного самоуправления существовали всегда. Как следствие, возникали различные подходы к определению правовой природы и сущности местного самоуправления, а соответственно формировалась та или иная муниципально-правовая теория. В многочисленных научных исследованиях распространены попытки отделения местного самоуправления от государства (общественная муниципально-правовая теория), и наоборот, «огосударствления» первого (государственная муниципально-правовая теория).

Когда мы говорим о местном самоуправлении как о конкретно-историческом, социально-политическом явлении, то должны помнить, что, как и любое другое правовое явление, оно постоянно подвергалось эволюции. Поэтому вполне естественно, что менялось представление о сущности и соотношении государственной власти и власти на местах, о перемене приемов и методов управления государственными и общественными делами. В связи с этим, применимость любой теории местного самоуправления в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, а также от общей направленности политической системы. Отсюда следует, что различие муниципально-правовых 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, как в России, так и за рубежом.

ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК СПОСОБ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ КУЛЬТУРЫ ГОРОДА

1.1 Теоретико-методологические основы изучения правового регулирования как способа государственного и муниципального управления

О дефинициях. В современной юридической литературе управление чаще всего характеризуется через категорию «деятельность».

Известный административист Ю. Н. Стариков определяет *управление* как «...целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты. Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немислимо без системы управления, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т. е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Участвующие в процессе управления элементы объединяются в систему с помощью информационных связей, конкретнее – по принципу обратной связи».

Соответственно в процессе управления осуществляется деятельность людей, решаются проблемы организации этой деятельности.

Элементами процесса управления выступают субъект управления, объект управления, система (механизм) управления.

Однако сама категория «деятельность» характеризует только сам процесс управления, но не раскрывает социальной сущности управления, его специфического места и роли в жизнедеятельности общества.

Г. В. Атаманчук справедливо подчеркивает следующий немаловажный нюанс: «...управление есть деятельность с особым местом, ролью и функциями в системе деятельности».

Из этого следует, что под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания и поддержания эффективного функционирования общественных систем и подсистем (системы государственного управления, системы народного хозяйства и т.д.) на основе информационных связей и отношений.

Управление жизнедеятельностью общества называют социальным управлением.

Социальное управление представляет собой воздействие одних людей – управленцев на других людей, группы людей и коллективы людей главным образом с помощью информации. Так, например, даже издаваемые в виде специальных юридических (правовых) документов акты управления (различные приказы, распоряжения, постановления) – это информационное воздействие; безусловно, к последнему относится разработка планов, программ и проектов развития, проектов бюджета, концепций, «дорожных карт» и т. д..

Осуществляется социальное управление в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости, развития социальных систем.

Итак, социальное управление – это управление людьми (отдельными индивидами, группами, обществом в целом), что является особым типом взаимоотношений людей.

Группы людей, выступающих объектом управленческого воздействия и появляющиеся в процессе совместной деятельности людей, называются *коллективами*.

Коллектив неизбежно приобретает определенную организационную форму. Более того, наличие организационной формы – это сущностный признак коллектива. Без организованности это не коллектив, а просто толпа.

С появлением коллективов и различных форм организации в них в человеческом обществе возникают управленческие процедуры. Необходимо это для того, чтобы координировать и направлять действия людей в коллективе, регулировать отношения между ними, подчинять людей общим целям.

Коллективы объединяются по различным основаниям – мировоззренческим, профессиональным, политическим, но высшей формой объединения является внеотраслевой территориальный коллектив. Данный вид коллектива представляет собой социальную систему, а управленческие процедуры приобретают в нем характер управленческого процесса.

Территориальные коллективы имеют «общий», «общинный», «общественный», говоря на языке теории социального управления – «публичный» характер.

Публичный – общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный.

Существование территориальных публичных коллективов обусловлено необходимостью совместного решения вопросов жизнеобеспечения.

Наиболее крупный территориальный коллектив – это государство. В нем решаются вопросы, жизненно важные для всего населения страны, путем реализации полномочий государственной власти посредством государственного управления, для чего создаются особые органы управления.

На надгосударственном уровне происходит взаимодействие государств либо общественных организаций, поэтому надгосударственный уровень взаимодействия людей не может иметь форму территориального коллектива.

В Российской Федерации наряду с общенациональным существуют также такие формы территориальных коллективов, как территориальные публичные коллективы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Термин «*власть*» означает способность влиять в нужном направлении, подчинять своей воле, навязывать ее подвластным, осуществлять над ними господство.

Власть, существующую в публичных территориальных коллективах, В. Е. Чиркин определяет как публичную власть, а управление в них – как публичное управление.

В связи с существованием в России всех трех форм территориальных публичных коллективов, отмечает В. Е. Чиркин, публичное управление осуществляется также в трех формах: в виде государственного управления Российской Федерации, в виде государственного управления со стороны субъекта РФ (в пределах его предметов ведения) и в виде муниципального управления (управление в сфере вопросов местного значения).

Таким образом, *публичное управление* – это разновидность социального управления, локализованное в рамках территориальных публичных коллективов и имеющее несколько уровней институционализации – государственный, региональный (уровень субъекта Российской Федерации) и муниципальный.

Понятия государственного и муниципального управления. В науке административного права государственное управление – понятие неоднозначное.

Конституции СССР 1936 г., 1977 г. употребляли термин «государственное управление» в широком и в узком смысле. Основные органы государства – Советы народных депутатов и их исполкомы обозначались как органы власти и управления. Государственное управление в широком смысле осуществлялось всеми органами государства в присущих им формах и специфическими методами деятельности, государственное управление в узком смысле – исполкомами, которые и назывались органами государственного управления.

Конституция РФ 1993 г. не использует термин «государственное управление». В законодательстве после 1993 г. термин «органы государственного управления» был заменен на термин «органы исполнительной власти». Это породило дискуссии о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление». В учебной

литературе обсуждался вопрос о том, является ли замена понятия государственного управления на понятие исполнительной власти просто терминологической заменой или это принципиально новое явление. Итог дискуссии: конституционный принцип разделения властей предполагает не только терминологическую замену, но и сущностное реформирование. *Государственным управлением* предложено называть организующую деятельность органов государства по упорядочению социальных процессов.

Цель государственного управления – это упорядочение объекта управления, которым выступает общество (социум).

Государственное управление – деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса.

Государственное управление понимается в широком смысле и узком смысле. В широком смысле – это управление всеми делами государства, осуществляется всеми органами государства. Государственное управление в узком смысле – организующая деятельность специальной группы органов – органов исполнительной власти. В современном законодательстве термин «государственное управление» употребляется и в широком, и в узком смысле.

В теории государственного управления существуют три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления: правовой; политический; управленческий.

Согласно правовому подходу, ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Государственный служащий подчинен не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

Согласно политическому подходу, основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчетны), восприимчивы к текущим интересам граждан. Для того чтобы воплотить это, иногда предлагается реализация концепции «представительной

бюрократии», в рамках которой органы исполнительной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре. Предполагается, что в этой ситуации облегчится учет ведомствами существующих в обществе интересов, будут снижены возможности для дискриминации отдельных групп.

Согласно управленческому подходу, основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в измеримой форме. Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» в качестве синонима понятию «государственное управление».

Общей для всех трех подходов является проблема соответствия действий государственных служащих сформулированным заранее принципам:

следования принципу верховенства права (правовой подход);

следования воле народа (политический подход);

следования цели получения нужного социально-экономического результата (управленческий подход).

Оценка того, насколько эта проблема решается, называется *качеством государственного управления*. Каждый подход использует в качестве основных показателей качества государственного управления.

Анализ государственного управления возможен через следующую классификацию. Государственное управление исчерпывающе сводится к принятию следующих видов государственных управленческих решений:

решение, оформленное в форме нормативного правового акта: Конституции, закона и т. п.;

решение, оформленное в форме ненормативного правового акта, действия (бездействия), принятое в соответствии с нормативным правовым актом;

решение, оформленное в форме ненормативного правового акта, во исполнение которого принимается решение первого вида.

По степени воздействия наибольший масштаб действия и значимость имеют государственные управленческие решения первого вида. Это воздействие может быть разрушительным (когда законодательство несовершенно или в нем присутствуют дестабилизирующие факторы) или созидательным. Низкое качество каждого из трех видов государственных управленческих решений несет риск дезорганизации общества и даже распада государства, и наоборот, путь к возрождению общества и государства открывает их высокое качество.

Государственное управление является институтом *публичной власти*, а государственная власть – ее разновидностью.

Понятие «*публичная власть*» включает государственную и любую другую власть, выделенную из общества и осуществляемую специальными органами или должностными лицами.

В Российской Федерации к *органам публичной власти* относят:

органы государства, в том числе государственные органы Российской Федерации и государственные органы субъектов Российской Федерации;
органы местного самоуправления.

Применение публичной власти достигается чаще всего путем *публичного управления*, т. е. в результате процесса реализации власти.

Виды публичного управления:

международное публичное управление (осуществляется органами, которые созданы мировым сообществом: органы ООН, прежде всего Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея, или региональными международными объединениями);

публичное государственное управление (осуществляется в пределах государственно организованного общества той или иной страны; особая разновидность публичного управления существует в субъектах федерации);

публичное управление существует в муниципальных образованиях.

Государственная власть – это система полномочий по реализации публичными легитимными организациями общественно значимых направлений

деятельности. Организационной формой (проявлением) государственной власти являются *органы государственной власти* – публичные организации, создаваемые обществом непосредственно или через своих представителей для удовлетворения своих потребностей и реализации своих интересов.

Наряду с государственной властью к институтам публичной власти в современной России относится местное самоуправление.

В соответствии с Европейская хартия местного самоуправления, Конституцией РФ (ст. 12, 130–133) и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1) *местное самоуправление* – одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Местное самоуправление – децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ.

Теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX в. французским государственным деятелем и историком А. Токвилем, немецкими учеными-юристами Р. Гнейстом (1816–1895), Л. Штейном (1815–1890), П. Лабандом и другими. Общественная теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление – одна из форм организации государственного управления на местах.

В современной России местное самоуправление относится к институтам публичной власти, а не гражданского общества. При этом законодательно установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов

Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа, а также полномочия органов государственной власти по решению вопросов местного значения. Кроме того, указанный закон допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с предоставлением им соответствующих субвенций и подконтрольностью органам государственной власти, а также осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. *Территориальную основу* местного самоуправления составляют муниципальные образования.

В Российской Федерации существуют пять видов муниципальных образований:

муниципальный район – несколько городских и/или сельских поселений;

сельское поселение – один или несколько сельских населенных пунктов;

городское поселение – один город или поселок городского типа с прилегающими населенными пунктами сельского или городского типа;

городской округ – городское поселение, не входящее в состав муниципального района;

внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения (Москвы, Санкт-Петербург или Севастополя).

Границы и статус муниципальных образований установлены в 2003–2005 годах в рамках муниципальной реформы.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (абз. 13 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Составной частью местного самоуправления является муниципальное управление.

Муниципальное управление – это составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами с целью повышения уровня и качества жизни населения муниципалитета.

Таким образом, для оценки качества муниципального управления используются те же критерии, что и в отношении государственного управления.

Муниципальное управление, как и государственное, связано с определенной территорией и разными группами населения, живущими на данной территории. Отмеченное сходство не исключает различий, основные из которых заключаются в следующем:

муниципальный орган не создает законов, это прерогатива государственных законодательных органов;

государство управляет обществом в целом, включая деятельность физических и юридических лиц, общественных организаций, объединений

юридических лиц, деятельность властных органов (через правовые нормативные и ненормативные акты), муниципалитет как орган управляет не гражданами и жителями территории (за исключением решений о налогах и выборах органов муниципальной власти), а собственными службами и предприятиями. Главным средством управления этими службами выступают не столько нормативные, сколько правовые акты (приказы, распоряжения и т. д.). Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 7) определяет акты, принимаемые органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, как *правовые*, т. е. обладающие характером общеобязательности на территории муниципального образования, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет применение мер государственного принуждения. В соответствии с положениями той же статьи Закона (ч. 6) указанные правовые акты могут носить как нормативный, так и ненормативный характер.

Легальное определение понятие «нормативный правовой акт» давалось в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации»: *нормативный правовой акт* – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под *правовой нормой* принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. *Ненормативный правовой акт* – правовой акт, принимаемый (издаваемый) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанный на иное однократное применение.

Акты, принимаемые органами местного самоуправления, являются составной частью российского законодательства, поскольку под таковым

согласно ныне преобладающей точке зрения принято понимать совокупность всех действующих нормативных правовых актов в стране.

Роль государства и муниципалитетов в управлении социально-культурной сферой предполагает использование ряда рычагов:

законодательство – создание правовых условий, норм, гарантий деятельности в сфере культуры физических лиц, общественных организаций, учреждений различных форм собственности, контроль исполнения действующих законов;

собственность (учредительство) – создание и деятельность собственной сети учреждений культуры, учредителями которых выступают государственные органы;

контроль и администрирование – деятельность государственных (муниципальных) органов управления и контроля со стороны учредителей и вышестоящих инстанций, а также вневедомственный контроль (налоговая инспекция, пожарный и санитарный надзор и т. д.);

культурная политика – выработка приоритетных направлений развития сферы культуры на федеральном, региональном и местном уровнях;

финансирование – выделение средств из федерального и местных бюджетов как на содержание государственных (муниципальных) учреждений культуры соответствующего уровня, так и на реализацию государственного (муниципального) заказа – программ и проектов;

организационная поддержка организаций, проектов, программ;

воспроизводство профессиональной среды – подготовка и переподготовка специалистов и работников сферы культуры в государственных образовательных учреждениях (вузах, средних специальных учебных заведениях, курсах повышения квалификации), а также контроль за соблюдением соответствующих государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях и организациях вне зависимости от их формы собственности и ведомственной принадлежности (лицензирование, аккредитация);

стимулирование – налогообложение и прочие действия, побуждающие к поддержке и развитию культуры и искусства;

информация – информационное обеспечение выработки решений, деятельности, анализа ее результатов.

Конкретная конфигурация государственного (муниципального) регулирования зависит от акцента на тех или иных рычагах. Определяя целесообразные пределы и формы государственного регулирования развития социально-культурной сферы, важно, избегая идеологических стереотипов, опираться на накопленный отечественный и зарубежный опыт. Этот опыт показывает, что возможны четыре *основные роли государства по отношению к культуре и искусству*:

«помощник» – когда государство все свое внимание концентрирует на поддержании и развитии разнообразия как в некоммерческом профессиональном, так и в любительском творчестве, достигая это поддержкой скорее культурной деятельности в целом, а не каких-то отдельных стилей и направлений. Источники финансирования в данном случае оказываются разнообразными, а роль правительства состоит исключительно в поощрении этого разнообразия всеми силами (прежде всего – законодательно и налоговой политикой). Классический пример «помощника» – государственная поддержка культуры в США;

«патрон» – когда государство концентрирует свое внимание больше на том, чтобы обеспечить стандарты профессионального творчества и деятельности. Например, оно поощряет художественное мастерство с помощью стипендий и более активно участвует в культурной жизни, чем «помощник». Типичный пример такой ситуации – Великобритания;

«архитектор» – когда помощь культуре и искусству со стороны государства является частью его программы повышения благосостояния общества. В основе его политики лежат скорее стандарты общества, чем профессиональные стандарты профессиональной среды сферы культуры. Сама

же поддержка выражается исключительно в долгосрочном прямом государственном финансировании. Пример «архитектора» – Франция;

«инженер» – когда государство владеет и распоряжается средствами осуществления культурной деятельности и художественного творчества. Например, оно поддерживает то искусство, которое отвечает его политическим целям и стандартам. Примером такой государственной политики является бывший СССР.

Разумеется, каждое из государств в той или иной степени играет каждую из указанных ролей. Речь может идти об акцентах на конкретном наборе механизмов и процедур, который с изрядной степенью условности и можно назвать «ролью». Более того, эти акценты могут смещаться в зависимости от экономической ситуации, политического (внешнего и внутреннего) положения. Однако в «большом времени» в каждой стране, в силу традиций культурной и политической жизни, складывается определенный характер и стиль государственного регулирования в сфере культуры, свойственный данному обществу.

Таким образом, государственное (муниципальное) управление сферой культуры преимущественно сводится к реализации экономико-правовой и контрольной функций. Первая выражается в принятии необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на экономически эффективную деятельность организаций культуры, инновационное развитие культурной сферы. В конечном счете, все это должно служить созданию условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства, модернизации работы учреждений культуры; обеспечению равного доступа к культурным благам и возможности реализации творческого потенциала в сфере культуры и искусства для всех граждан России.

Правовое регулирование – важнейший способ государственного и муниципального управления, в том числе сферой культуры.

Правовое регулирование – процесс целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание.

Особенность правового регулирования как отдельного вида социального регулирования заключается в том, что воздействие на поведение людей и общественные отношения осуществляется исключительно при помощи специальных правовых средств и методов. Отсюда использование любых других средств правового характера, специально для этого не предназначенных, правовым регулированием не считаются, они относятся к более широкому понятию – правовое воздействие. Поэтому какое-либо воздействие на поведение людей через средства массовой информации, путем пропаганды или агитации, в том числе нравственного или правового воспитания и обучения не являются правовым регулированием, ввиду того, что не представляют из себя специально направленную юридическую деятельность по упорядочиванию общественных отношений.

Следовательно, правовое регулирование следует отличать от *правового воздействия*. Предмет правового воздействия намного шире предмета правового регулирования, который содержательно входит в него. Помимо собственно правового регулирования правовым воздействием также охватываются экономические, политические и социальные отношения, которые правом напрямую не регулируются, но на которые оно так или иначе оказывает влияние (информационно-правовое и воспитательно-правовое воздействие).

Предмет правового регулирования – это совокупность общественных отношений, на которые направлено воздействие правовых средств и методов.

Предмет существует как у каждого отдельно взятого правового средства (норма права, институт права, отрасль права, правоприменительный акт), так и в целом предмет представляет собой совокупность всех общественных отношений, на которые целенаправленно воздействует право. Посредством права невозможно урегулировать абсолютно все общественные отношения,

поэтому должна быть достаточно точно определена сфера их регулирования. В сферу правового регулирования должны входить все те отношения, которые уже урегулированы правом – они составляют собственно предмет, а также те, которые только нуждаются в таком регулировании.

Нельзя допускать, чтобы сфера правового регулирования была слишком сужена либо чересчур расширена. В случаях, когда роль права при регулировании общественных отношений занижена или незначительна, может возникнуть ситуация хаоса и произвола в обществе, грозящее серьезным нарушением правопорядка. И наоборот, в случаях, когда при помощи права пытаются урегулировать практически все общественные отношения, которые даже не нуждаются в этом, возникает ситуация тотального контроля государства за всей социальной жизнью общества и, как следствие, произвола уже со стороны самого государства.

В сферу правового регулирования принято включать три группы общественных отношений:

отношения людей по обмену материальными либо нематериальными ценностями (экономические отношения);

отношения по властному управлению (политические отношения);

отношения по обеспечению правопорядка (обеспечивают функционирование первых двух групп).

Также в теории выделяются *пределы правового регулирования*, которые являются условными границами вмешательства в общественные отношения при помощи правовых средств. За их рамками общественные отношения не подлежат и не нуждаются в правовом регулировании.

Пределы правового регулирования подразделяются на:

объективные – зависят от природных, технических, социальных и иных факторов, которые делают невозможным воздействия права на те либо иные общественные отношения (отсутствие технической возможности, финансово-материальных средств и др.);

субъективные – всегда зависят от воли законодателя, не желающего по тем или иным причинам регулировать определенные общественные отношения.

Способы правового регулирования представляют из себя основные пути регулирующего воздействия права на общественные отношения, характеризующиеся следующими предписаниями, зафиксированными в норме права:

дозволение – предоставление управомоченному лицу возможности совершать определенные действия, при этом такое лицо по своему усмотрению может уклониться от их совершения или не воспользоваться ими вообще (например, собственник вещи вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ею; граждане в праве избирать и быть избранными в органы власти);

позитивное обязывание – обязанность какого-либо лица совершить определенное действие, при этом он не имеет возможности уклониться от такого совершения или проигнорировать его (например, обязательства по уплате налогов, по исполнению договора; воинский долг);

запрет (негативное обязывание) – обязанность какого-либо лица воздержаться от совершения определенных действий под угрозой, в случае неисполнения такого требования, применения различного рода санкций (например, при совершении преступлений или административных правонарушений).

Методы образуют совокупность способов, приемов и средств, используемых в процессе правового регулирования, и свойственных какому-либо институту, отрасли права или иному элементу системы права:

императивный (субординации) – воздействие на общественные отношения, когда субъекту предписывается строго заданный вариант поведения и он не имеет возможности уклониться от его осуществления под угрозой применения мер принуждения. Присуще отраслям публичного права, где имеют место отношения власти и подчинения;

диспозитивный (координации) – при регулировании отношений между субъектами предусматриваются лишь общие рамки возможного поведения, при

этом внутри них субъекты вправе самостоятельно предусмотреть иной вариант поведения по своему усмотрению, в том случае, если таким правом они не воспользовались, их отношения будут регулироваться согласно общим предписаниям. Классический метод всех отраслей частного права, основанных на равенстве сторон;

поощрительный – субъекту предписывается определенный вариант поведения, при этом за качественно совершенное исполнение предполагается мера дополнительного благоприятного воздействия (поощрение);

рекомендательный – субъекту определяется возможный вариант поведения, но он не обязан его придерживаться и может свободно уклониться от исполнения.

Типы правового регулирования сочетают в себе способы правового регулирования в зависимости от их целевой направленности и свойственны определенной совокупности отраслей права:

общедозволительный – субъекту предоставляется возможность выбирать любой вариант поведения, кроме тех, что прямо и строго сформулированы в виде запретов. Такие запреты очень точно определены, а круг дозволенного не ограничен. Правовая формула выглядит следующим образом: «разрешено все то, что прямо не запрещено». Таким путем регулируется, как правило, правовой статус личности; осуществление гражданского и предпринимательского оборота;

разрешительный – субъект вправе осуществлять только тот вариант поведения, который ему прямо разрешен, все остальное считается запрещенным и требует специального разрешения. Правовая формула выглядит следующим образом: «запрещено все то, что прямо не разрешено». Таким образом регулируются практически все отношения в сфере публичного права, подобная схема также может иметь место и при регулировании отношений в сфере частного права, например, осуществление отдельных видов деятельности, на которые требуется разрешение (лицензия).

Некоторые исследователи полагают, что существует необходимость выделения еще одного типа регулирования – дозвоительно-обязывающего. Он предоставляет субъекту тот объем прав, который необходим для исполнения его обязанностей. Здесь достаточно точно определены права и обязанности субъекта, а все то, что находится за их пределами изымается из сферы регулирования. Правовая формула выглядит следующим образом: «дозволено только то, что предписано законом». Таким образом регулируется правовой статус государства и государственных органов, их предметы ведения и полномочия.

В зависимости от средств правового регулирования выделяют следующие его *виды*:

нормативное – регулирование осуществляется посредством норм позитивного права и распространяется на неограниченный круг лиц. Является первичным, который определяет общие правила для всех общественных отношений определенного вида, а не для единичного случая;

индивидуальное (казуальное) – регулирование осуществляется с помощью индивидуальных правовых средств (правомерные односторонние действия, договоры, правоприменительные акты). Распространяется на индивидуально-определенный (поименованный) круг лиц, вытекает из нормативного регулирования и конкретизирует его;

координационное (саморегулирование) – регулирование осуществляется непосредственно участниками общественных отношений без участия в них государства (заключение договоров, осуществление правомерных действий);

субординационное – регулирование конкретных общественных отношений, в которых участвует государство в лице своих компетентных органов (принятие административных и судебных решений).

В зависимости от степени централизации:

централизованное – единообразное регулирование общественных отношений на всей территории страны;

децентрализованное – регулирование осуществляется из различных центров и уровней в пределах страны (например, в федеративном государстве).

В зависимости от сферы действия права:

общее – распространяется абсолютно на всех субъектов;

ведомственное – распространено только в какой-либо сфере государственного управления;

местное – распространено на уровне административно-территориальных или муниципальных образований;

локальное – распространено внутри корпоративных сообществ и организаций.

Стадии правового регулирования выглядят следующим образом.

Первая стадия (правотворчество) – создается норма права, имеющая общее воздействие на общественные отношения, путем обозначения ориентиров о возможности наступления либо позитивных, либо негативных последствий, которое оказывает влияние на волю и сознание людей. Правовыми средствами являются норма права и источники права.

Вторая стадия (юридический факт + правоотношение) – происходит индивидуализация и конкретизация нормативных предписаний после наступления юридических фактов, то есть воплощение нормы права применительно к конкретному общественному отношению, где она начинает работать. На этой стадии правовыми средствами являются субъективные права и юридические обязанности.

Третья стадия (реализация права) – правовые предписания воплощаются в жизнь и имеют конкретный правовой результат, в том числе посредством правообеспечительной и правоохранительной функций. Правовыми средствами здесь являются акты использования права, исполнения обязанности или соблюдения запрета.

Четвертая стадия (правоприменение) – деятельность компетентных органов, связанная с индивидуализацией предписаний нормы права и оформленная в виде акта применения права. Является факультативной стадией,

субъекты прибегают к ней только в случае возникновения такой необходимости, когда реализация правовых предписаний невозможна без вмешательства со стороны компетентных органов (в основном сфере регулятивных и охранительных отношений: регистрация брака, принятие судебного решения). Правовым средством здесь является правоприменительный акт.

Механизм правового регулирования является совокупность специальных юридических средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений. *Правовые средства* выступают в качестве инструментов, используемых в процессе правового регулирования.

Основные правовые средства (являются основными на конкретной стадии правового регулирования): норма права; субъективные права и юридические обязанности; акты реализации права; правоприменительные акты.

Вспомогательные правовые средства (состоят в неразрывной связи с основными): нормативный правовой акт; акты толкования права; юридические факты; правосознание; правовая культура.

Наконец, важнейшим понятием, необходимым для раскрытия темы нашей работы, является понятие культуры. Его нормативно-правовое определение дано в Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808. В соответствии с ними под *культурой* понимается совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т. д.).

Понятие культуры включает в себя многие стороны духовной сферы жизни людей. Важнейшие направления *культурной деятельности*, т. е. деятельности по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей, определены в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 № 3612-1 (ст. 4). В их числе: выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и

культуры; художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие жанры и виды искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды; самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело; книгоиздание и библиотечное дело; архивное дело; эстетическое воспитание, художественное образование; международные культурные обмены; иная деятельность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности. В свою очередь, под *культурными ценностями* законодатель в Основах законодательства о культуре понимает нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Итак, органы местного самоуправления в Российской Федерации относятся к институтам публичной власти (власти, выделенной из общества и осуществляемой специальными органами или должностными лицами) наряду с государственными органами субъектов Российской Федерации и государственными органами Российской Федерации. Все вышеуказанные властные органы заняты реализацией публичного управления, т. е. управлением обществом (на соответствующей территории).

Однако если государство управляет обществом в целом, включая деятельность физических и юридических лиц, общественных организаций, объединений юридических лиц, деятельность властных органов (через правовые нормативные и ненормативные акты), то муниципалитет как орган управляет не гражданами и жителями территории (за исключением решений о налогах и выборах органов муниципальной власти), а собственными службами

и предприятиями. Главным средством управления выступают не нормативные, а исключительно правовые акты (решения, приказы, распоряжения и т. д.).

Под *управлением культурой* мы предлагаем понимать правотворческую и исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц по выработке и реализации политики государства по сохранению, развитию и распространению культуры.

В совокупности, управление сферой культуры составляет систему, в которую входит:

государственное управление на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации;

муниципальное управление;

корпоративное управление;

управленческое воздействие с участием отраслевых союзов и ассоциаций.

Характеристика российского законодательства в сфере культуры.

Действующее в России законодательство в сфере культуры можно разделить на две части: национальное законодательство и международные акты и соглашения. При этом российская Конституция (ч. 4 ст. 15) говорит о приоритете норм международного права над национальными: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Международные акты (документы ООН, ЮНЕСКО, Всемирной туристской организации, Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, СНГ, Шанхайской организации сотрудничества) исходят из того, что права человека в сфере культуры вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, а также право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных,

литературных и художественных трудов, автором которых он является. Указанные документы признают право лиц с ограниченными физическими возможностями на безбарьерный доступ к культурной инфраструктуре; декларируют необходимость сохранения всемирного культурного наследия; говорят о поощрении терпимости и культурного многообразия, необходимости изучать языки, историю и культуру других стран, искоренять предрассудки; называют туризм мощным фактором обеспечения мира и укрепления дружбы и взаимопонимания между народами планеты; призывают государства к тесному сотрудничеству в сохранении культурных ценностей и культурном обмене, поощрении культуры мира и диалога между всеми цивилизациями.

Таким образом, основные международные соглашения уделяют правам и свободам человека в сфере культуры.

Остановимся подробнее на национальном законодательстве. В соответствии с Конституцией РФ оно подразделяется на федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, а также правовые акты органов местного самоуправления.

Определяющим источником правового регулирования сферы культуры в России является Конституция РФ. Нормы Конституции можно разделить на несколько групп. К первой группе относятся нормы, провозглашающие права и свободы граждан в сфере культуры. Во вторую группу входят нормы, регулирующие трудовые отношения и имеющие общий характер. К третьей группе норм Конституции РФ относятся нормы, устанавливающие сферы ведения Российской Федерации («федерального центра») и ее субъектов, систему государственных органов, их компетенцию, в том числе в области культуры. Важное значение имеют положения Конституции РФ о прямом ее действии и применении на всей территории России (ч. 1 ст. 15). Принципы и правовые нормы Конституции действуют непосредственно, если: а) они не конкретизируются в иных отраслях права и б) в действующем законодательстве еще не отменены (не изменены) нормы, противоречащие конституционным установлениям.

Наряду с положениями Конституции РФ, закрепившей в ст. 44 право каждого на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, защиту интеллектуальной собственности, а также обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, в качестве правовой базы сохранения и развития культуры в России выступают Основы законодательства Российской Федерации о культуре, принятые Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1. Наличие общего закона о культуре составляет важнейшую особенность современного этапа развития российского законодательства о культуре. В соответствии с ч. 2 ст. 81.1, ч. 2 ст. 84.1, ч. 2 ст. 84.11 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России от 12.04.1978 (в редакции от 10.12.1992) в Российской Федерации до 25.12.1993 (дата официального опубликования и вступления в силу действующей сегодня Конституции РФ) *Основы законодательства* представляли собой законодательный акт, устанавливавший основные принципы правового регулирования в определенной сфере общественных отношений.

Основы законодательства РФ о культуре и сегодня продолжают играть роль активного центра отрасли законодательства, хотя в современной российской правовой системе их приоритет перед иными законодательными актами и не предусмотрен. Это достигается посредством закрепления принципов государственной культурной политики, общих для отрасли понятий, норм, определяющих основы статуса организаций культуры, правовое положение национального культурного достояния и культурного наследия народов Российской Федерации. В данном Законе также содержатся нормы, направленные на распределение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры. Таким образом, Основы законодательства о культуре можно

рассматривать в качестве своеобразной общей части законодательства о культуре, принципы и нормы которой конкретизируются и развиваются в законах, посвященных отдельным направлениям культурной деятельности. Назовем только некоторые.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ устанавливает правовой режим охраны результатов интеллектуальной деятельности, в том числе произведений науки, литературы и искусства.

Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» определяет особенности правового положения Музейного фонда РФ, а также особенности создания и правовое положение музеев.

Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» устанавливает принципы государственной политики в области кинематографии (признание кинематографии областью культуры и искусства, обязательным условием существования которой является развитие творческой, образовательной, производственной, технической, научной и информационной базы; ответственность государства за сохранение и развитие кинематографии; создание населению условий для доступа к произведениям кинематографии).

Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества.

Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантирующие права человека, общественных объединений, народов и этнических общностей на свободный доступ к информации, свободное духовное развитие, приобщение к

ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность.

Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в РФ в интересах граждан, общества и государства.

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в РФ на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. Данный Закон почти полностью заменил Закон РСФСР от 15.12.1978 «Об охране и использовании памятников истории и культуры», сохраняющий свое действие лишь в части регламентации порядка реставрации, консервации и ремонта памятников истории и культуры; порядка установления зон охраны памятников истории и культуры республиканского и местного значения; согласования с органами охраны памятников проектов планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, имеющих памятники истории и культуры; порядка производства земляных, строительных и других работ, а также хозяйственной деятельности в зонах охраны памятников истории и культуры.

Заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры – значит соблюдать и правила вывоза и ввоза культурных ценностей, установленные Законом РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей».

Обязанность беречь памятники истории и культуры относится ко всем субъектам правоотношений и распространяется также на объекты, поступившие из-за границы и находящиеся на территории Российской Федерации. Конституционный Суд РФ в постановлении от 20.07.1999 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона от 15.04.1998 № 64-ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"» указал, что к культурным ценностям, перемещенным в СССР в результате Второй мировой войны, относятся только те, которые были перемещены в СССР с территории Германии и ее бывших военных союзников в соответствии с приказами военного командования Советской Армии и распоряжениями других компетентных органов.

В целях изучения и публичного представления исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, как неотъемлемой части новейшей истории России, в России создаются центры исторического наследия Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий. Особенности создания и правового положения таких центров, их цели, задачи и функции, структура и порядок управления ими регламентированы Федеральным законом от 13.05.2008 № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий».

Наша страна исторически формировалась как союз многих народов и культур. И основу духовности самого русского народа испокон веков составляла идея общего мира – общего для людей различных национальностей и конфессий. Поэтому ряд федеральных законов устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного

развития коренных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Это: Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» регулирует отношения в области народных художественных промыслов на территории РФ как неотъемлемого достояния и одной из форм народного творчества народов РФ. Закон декларирует, что сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов является важной государственной задачей. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» гарантирует развитие национальных видов спорта, исторически сложившиеся в этнических группах населения, имеющих социально-культурную направленность. При этом сам термин «спорт» определяется законодателем как сфера социально-культурной деятельности.

Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации как формы национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, определены Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». В соответствии с указанным Законом (ч. 2 ст. 1) национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

Государство гарантирует гражданам РФ осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка (Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»).

Согласно положениям Федерального закона от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку РФ в осуществлении своих культурных прав, сохранении самобытности. В целях содействия соотечественникам в сохранении и развитии ими своего культурного наследия органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ: оказывают помощь культурным центрам, культурно-просветительским организациям, библиотекам, архивам, музеям, театрам, музыкальным и хореографическим ансамблям, художественным студиям, любительским творческим коллективам соотечественников; способствуют изучению культурного наследия соотечественников; содействуют всем видам культурного обмена между РФ и соотечественниками.

Содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с достижениями российской и мировой культуры является одной из целей Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма обязаны привлекать несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, к занятиям в художественных, технических, спортивных и других клубах, кружках, секциях, способствуют их приобщению к ценностям отечественной и мировой культуры (Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Вопросы художественного образования и эстетического воспитания граждан регулируются Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

С целью поддержки сохранения культурных ценностей и развития деятельности в сфере культуры и образования в области культуры и искусства в 2014 г. в России принят Федеральный закон о меценатской деятельности.

Таким образом, массив специальных законов в области культуры сегодня охватывает широчайший круг вопросов, и законодатель уверенно встал на путь углубления специализации законодательства о культуре в соответствии с видами культурной деятельности. Практически по всем направлениям культурной жизни в Российской Федерации приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие особенности государственного воздействия в той или иной области. Сказанное составляет важнейшую особенность действующего российского законодательства о культуре: повышение роли закона в правовом регулировании культурной деятельности. В период с 1991 г. по 2015 г. было принято полтора десятка законодательных актов, непосредственно посвященных вопросам создания, сохранения, распространения и освоения культурных ценностей (в связи с этим в литературе уже высказывается мнение о необходимости разработки кодекса законов о культуре). Центральное место среди них занимают Основы законодательства о культуре. Наличие общего закона о культуре составляет другую особенность современного этапа развития российского законодательства о культуре. (В результате многочисленных законодательных изменений Основы законодательства о культуре сегодня носят исключительно декларативный характер и фактически ничего не регулируют.)

Однако не все проблемы, возникающие на практике, требуют отдельного закона. Поэтому органами государственной власти активно используются и другие правовые и организационные возможности. Например, в целях регламентации государственной поддержки театральному и цирковому искусствам использован такой вид юридических (правовых) документов, как

акты Правительства РФ. Так, в Концепции долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 №1019-р, определены основные направления развития театрального дела, а также механизмы и ожидаемые результаты реализации Концепции. Развитие циркового дела и создание условий для его эффективного функционирования в соответствии с современными требованиями и условиями является целью Концепции развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 02.04.2012 № 434-р.

Подобные акты функционально связаны с иными законами, прежде всего с Основами законодательства РФ о культуре, и непосредственно формируют отрасль российского законодательства о культуре. В комплексе они создают единый механизм регулирования культурной деятельности.

Важным подзаконным актом стали утвержденные Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 в конце Года культуры в Российской Федерации Основы государственной культурной политики. Указано, что Основы – базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития, а также государственных и муниципальных программ. Документом обосновывается необходимость выработки государственной культурной политики, определены основные понятия в данной сфере. Помимо этого, документ содержит цели государственной культурной политики, ее принципы и задачи в областях: культурного наследия народов России; осуществления всех видов культурной деятельности и развития связанных с ними индустрий; гуманитарных наук; русского языка и отечественной литературы; языков народов Российской Федерации; расширения и поддержки международных культурных и гуманитарных связей; воспитания поколений; просвещения; детского и молодежного движения; формирования информационной среды, благоприятной для становления личности; комплексного совершенствования системы управления; организационного,

аналитического и информационного обеспечения разработки и реализации государственной культурной политики; ресурсного обеспечения разработки и реализации государственной культурной политики.

Фактически Основы государственной культурной политики сегодня задают ориентиры в законотворческой деятельности в области культуры – наряду с положениями международных соглашений, Конституции РФ и Основами законодательства о культуре.

Однако утвержденные Указом Президента РФ Основы государственной политики «базовым документом для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития, а также государственных и муниципальных программ», быть не могут, так как в качестве правовой базы сохранения и развития культуры в России сегодня выступают Основы законодательства Российской Федерации о культуре, принятые Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1 (и об этом в них говорится), в то время как Указ Президента – всего лишь подзаконный акт. И, в соответствии с ч. 3 ст. 90 Конституции РФ, указы Президента РФ не должны противоречить федеральным законам.

По нашему убеждению, утвержденные Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 Основы государственной культурной политики при отсутствии в них ясных и конкретных механизмов реализации остаются лишь декларацией о намерениях, а не реально работающим документом, ориентированным на заявленные разработчиками цели. Для того чтобы указанный документ был действительно рабочим инструментом, необходимо разработать ясные и конкретные механизмы и источники ресурсов для его реализации.

Куда более действенным для развития культуры Российской Федерации могло бы стать принятие внесенного еще в 2010 г. депутатами Государственной Думы Е. Г. Драпеко, З. М. Степановой, а также В. М. Куцевым, Н. В. Расторгуевым, С. Ю. Захаровой, Г. П. Ивлиевым в период исполнения

ими полномочий депутатов Государственной Думы проекта Федерального закона № 617570-5 «О культуре в Российской Федерации», призванного возглавить и объединить группу отраслевых правовых актов Российской Федерации в области культуры.

Законопроект соответствует современному состоянию общества, уровню развития законодательной базы, отражает потребности граждан Российской Федерации и иных субъектов культурной деятельности. Принятие Федерального закона «О культуре в Российской Федерации» послужило бы реализации стратегических приоритетов развития общества и устойчивости этого развития, в том числе гармоничного развития человека, реализации его духовного потенциала, и, в конечном итоге, созданию условий для повышения качества жизни населения России.

Итак, массив специальных законов в области культуры сегодня охватывает широчайший круг вопросов, однако регулирования только специальными нормами недостаточно. Во-первых, многие отношения, возникающие при осуществлении культурной деятельности, не обладают спецификой и для них достаточно общих норм; во-вторых, вплетение специальных норм в общее законодательство позволяет лучше понять особенности правового регулирования отношений в культуре и их место в системе правоотношений. Поэтому многие нормы, регулирующие отношения в сфере культуры, относятся к таким отраслям, как конституционное, гражданское, финансовое, земельное, трудовое, уголовное, административное право.

Из сказанного следует, что законодательство о культуре имеет комплексный характер. Отсюда разнообразие способов правового регулирования сферы культуры: дозволения (например, нормы гарантирующие права и свободы человека, народов и иных этнических общностей в области культуры); позитивные обязывания (правовые основы охраны и использования национального культурного достояния и культурного наследия народов Российской Федерации) и запреты (нормы, устанавливающие юридическую

ответственность за нарушение законодательства о культуре). Вместе с тем, наличие системообразующего Закона – Основ законодательства РФ о культуре – и значительного числа специальных законодательных актов позволяет говорить о появлении *культурного права РФ* как самостоятельной комплексной (синтетической) отрасли права, под каковой нами предлагается понимать систему правовых норм, регулирующих на комплексной основе дозволений, позитивных связываний и запретов область общественных отношений по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Таким образом, мы выяснили, что органы местного самоуправления в Российской Федерации относятся к институтам публичной власти (власти, выделенной из общества и осуществляемой специальными органами или должностными лицами) наряду с государственными органами субъектов Российской Федерации и государственными органами Российской Федерации. Все вышеуказанные властные органы заняты реализацией публичного управления, т. е. управлением обществом (на соответствующей территории).

Однако если государство управляет обществом в целом, включая деятельность физических и юридических лиц, общественных организаций, объединений юридических лиц, деятельность властных органов (через правовые нормативные и ненормативные акты), то муниципалитет как орган управляет не гражданами и жителями территории (за исключением решений о налогах и выборах органов муниципальной власти), а собственными службами и предприятиями. Главным средством управления выступают не нормативные, а исключительно правовые акты (решения, приказы, распоряжения и т. д.).

Важнейшими целями деятельности как государственных органов, так и органов местного самоуправления в Российской Федерации является повышение уровня и качества жизни населения, в том числе посредством социокультурного развития территорий (решение проблем социума с помощью культуры). Однако в литературе сегодня дискутируются два подхода: культура должна служить социально-экономическому развитию или наоборот, что

является первичным, а что – производным. Первой позиции придерживаются «государственные чины», второй – культурологи и деятели культуры. Эти противоречивые подходы обнаруживаются и в системе действующих нормативных правовых актов. Вероятно, что истина находится где-то посередине.

Одним из основных способов достижения указанных целей выступает правовое регулирование, понимаемое как процесс целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание.

Обращение к Конституции РФ, международным актам, являющимся обязательными для Российской Федерации, Основам законодательства о культуре показывает, что в законодательстве о культуре должны найти отражение следующие вопросы: обеспечение свободы творчества и защита прав авторов произведений; обеспечение доступности культурных ценностей; охрана культурных ценностей; режим государственной поддержки культурной деятельности. Еще раз подчеркнем, что это минимально необходимые требования.

Свою роль в этом процессе играет правотворческая деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих управление культурой на местах.

1.2. Правовое регулирование сферы культуры в муниципальных образованиях

Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области управления культурой. Система управления в области культуры регламентирована Конституцией РФ, Основами законодательства Российской Федерации о культуре, федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации.

Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, где определены полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области культуры, а также подзаконными актами, утвердившими положения о том или ином властном органе.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «д», «е» ч. 1 ст. 72) общие вопросы культуры, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Эта норма в равной мере распространяется на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. При этом на Правительство РФ возложена обязанность проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры (п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Статья 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ говорит о необходимости согласования с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и регламентирует порядок такого согласования.

Статья 37 Основ законодательства РФ о культуре к *полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры* относит: обеспечение прав и свобод человека в области культуры; установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации; формирование федерального

бюджета в части расходов на культуру; координация внешней политики в области культурного сотрудничества; регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей; определение принципов государственной политики в области подготовки кадров в области культуры и искусств, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации; создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации; официальный статистический учет в области культуры; контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре; сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации; создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры. С 1 января 2016 г. эти полномочия дополняются обязанностями обеспечения условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ, предоставляемых юридическими и физическими лицами; обеспечения условий доступности для инвалидов федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии со ст. 39 Основ законодательства РФ о культуре к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации в области культуры относятся: сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения; организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации; создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти); поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти); поддержка региональных и местных национально-культурных автономий; создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры. С 1 января 2016 г. эти полномочия дополняются обязанностями обеспечения условий доступности для инвалидов государственных музеев, учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти).

Некоторыми исследователями обращается внимание на нечеткость указанных законодательных формулировок и вносятся предложения об их уточнении.

Тем не менее, именно по этим вопросам представляется целесообразным принятие региональными властями нормативных правовых актов.

Оправданным можно считать также устранение региональным законодателем правовых пробелов, возникающих по вине федеральных органов государственной власти.

Между тем в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, направленные на регламентацию самых разных направлений культурной деятельности. Большинство из них имеют аналоги на федеральном уровне, поэтому такое законодательное регулирование представляется избыточным, тем более что российская Конституция (п. «а» ч. 1 ст. 72) говорит о необходимости соответствия положений законов и иных нормативных правовых актов республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов федеральному законодательству. Формирование массива законодательных актов субъектов Российской Федерации по вопросам культурной деятельности основано на конституционной норме, относящей общие вопросы культуры к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Если проанализировать действующее законодательство Свердловской области, можно отметить, что областной законодатель взвешенно подошел к созданию региональной нормативно-правовой базы, регулирующей сферу культуры. За небольшим исключением, ее формируют специализированные областные законы, необходимость принятия которых в регионе прямо обусловлена кругом полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области культуры. Вопросы организации и поддержки областных учреждений культуры и искусства и национально-культурным автономиям регламентированы Областным законом «О культурной деятельности на территории Свердловской области», нормы которого, однако, нуждаются в конкретизации ввиду отсутствия в них механизмов и процедур.

Региональные законы выполняют не только традиционную для нормативных правовых актов регулятивную функцию. Помимо закрепления общеобязательных принципов и норм поведения законами утверждаются

программы культурного развития. По замечанию исследователей, такая практика является широко распространенной.

Необходимо также отметить, что, в соответствии со ст. 7 Основ законодательства РФ о культуре, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (как и органы местного самоуправления) в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех государственных (муниципальных) программах и планах комплексного социально-экономического развития территорий. В частности, на территории Свердловской области действует Областной закон от 15.06.2011 № 36-ОЗ «О Программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011–2015 годы», на территории г. Екатеринбурга – ведомственная целевая программа «Развитие культуры и искусства в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2013 – 2015 годы».

Статья 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ устанавливает принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и говорит о том, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в ст. 39 Основ законодательства РФ о культуре и названные также в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за

счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, а также по реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению и капитальному ремонту расположенного на территории субъекта Российской Федерации имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления за государственными цирками.

К полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры Основы законодательства Российской Федерации о культуре относят (ст. 40):

организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

К полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по

предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По решению всех вышеназванных вопросов законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, могут передаваться законами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 6–7 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования (ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Для долевого финансирования расходов на решение отдельных вопросов местного значения из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам могут предоставляться субсидии – в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (ст. 26.14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Вопросы местного значения в сфере культуры, решаемые муниципалитетами. Отталкиваясь от определения местного самоуправления как самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, приведем перечень вопросов местного значения в сфере культуры, решаемых органами местного самоуправления различных видов муниципальных образований. Этот перечень дан в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К вопросам местного значения в сфере культуры городского поселения, в том числе городского округа, каковым, в частности, является муниципальное образование «город Екатеринбург», ст. 14 и 16 вышеназванного Закона относят:

сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения;

организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения;

охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

формирование архивных фондов поселения.

К вопросам культуры можно отнести также организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, а также оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Такая поддержка, в частности, может оказываться социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

деятельность в области культуры, искусства и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;

проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков защитников Отечества, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества;

культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14.1, 16.1) говорит о праве органов местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, в частности, на:

создание музеев поселения (городского округа);

создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения (городского округа);

оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения (городского округа);

создание условий для развития туризма;

создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Органы местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района вправе решать перечисленные вопросы, участвовать в осуществлении иных не переданных им государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (ч. 2 ст. 14.1 и ч. 2 ст. 16.1

Федерального закона от 06.10.2003 № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают, в частности, следующими полномочиями:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

создание муниципальных предприятий и учреждений;

осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями;

осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

иными полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставами муниципальных образований.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года (ст. 17

Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Структура органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует структуру органов местного самоуправления и их компетенцию (ст. 34–39).

В соответствии со ст. 34 указанного Закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных вышеназванным Федеральным законом.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Организация местного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург». Вопросы организации местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» регламентирует соответствующий Устав, разработанный и утвержденный в соответствии с положениями Конституции РФ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федерации», иных федеральных законов, законов Свердловской области, иными нормативными правовыми актами, регулирующими осуществление местного самоуправления в Российской Федерации.

Устав муниципального образования «город Екатеринбург» утвержден решением Екатеринбургской городской Думой четвертого созыва от 30.06.2005 № 8/1 «О принятии Устава муниципального образования "город Екатеринбург"».

В соответствии с федеральным законодательством Устав муниципального образования «город Екатеринбург» определяет:

наименование муниципального образования;

перечень вопросов местного значения;

формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

структуру и порядок формирования органов местного самоуправления;

наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

срок полномочий городской Думы, Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы, главы Администрации города Екатеринбурга, депутатов городской Думы, а также основания и порядок прекращения их полномочий;

виды ответственности городской Думы, Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы, главы Администрации города Екатеринбурга, депутатов городской Думы, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов;

порядок составления и рассмотрения проекта бюджета муниципального образования, утверждения и исполнения бюджета муниципального образования, осуществления контроля за его исполнением, составления и

утверждения отчета об исполнении бюджета муниципального образования в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

порядок внесения изменений и дополнений в Устав;

иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законодательством.

В соответствии с Уставом муниципального образования (здесь и далее понятия «муниципальное образование "город Екатеринбург"» и «муниципальное образование» используются как равнозначные) город Екатеринбург, основанный в 1723 г., входит в состав Свердловской области и является административным центром Свердловской области.

Муниципальное образование «город Екатеринбург» является городским округом.

Представительным органом муниципального образования является Екатеринбургская городская Дума.

Высшим должностным лицом муниципального образования является Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является Администрация города Екатеринбурга.

Компетенцию муниципального образования составляют вопросы местного значения муниципального образования, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения муниципального образования и осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Свердловской области, а также права органов местного самоуправления муниципального образования на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования.

Этот перечень вопросов местного значения муниципального образования «город Екатеринбург», права органов местного самоуправления муниципального образования на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования, полномочия органов местного

самоуправления муниципального образования, полностью совпадают с положениями федеральных законов, содержание которых нами было изложено ранее, и потому далее не приводятся.

Органы местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» действуют в соответствии с собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, установленными федеральным и областным законодательством, а также Уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные к ведению других органов местного самоуправления.

Екатеринбургская городская Дума является представительным органом муниципального образования, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Городская Дума в пределах своих полномочий принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. К исключительным полномочиям городской Думы относится, в частности, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.

Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы является высшим должностным лицом муниципального образования «город Екатеринбург», наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в соответствии с Уставом. Глава Екатеринбурга обладает полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Свердловской области.

К полномочиям Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы по организации деятельности и руководству деятельностью городской Думы, в частности, относятся:

подписание и обнародование в порядке, определенном Уставом, правовых актов, принятых городской Думой;

организация выполнения правовых актов городской Думы в пределах своей компетенции;

издание постановлений и распоряжений по вопросам организации деятельности городской Думы;

право вносить в городскую Думу проекты правовых актов, принятие которых входит в компетенцию городской Думы.

Администрация города Екатеринбурга является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления муниципального образования, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Администрацией города Екатеринбурга руководит глава Администрации города Екатеринбурга на принципах единоначалия. Администрация города Екатеринбурга подконтрольна и подотчетна городской Думе.

Правовыми актами Администрации города Екатеринбурга являются постановления и распоряжения.

Должностные лица Администрации города Екатеринбурга издают распоряжения и приказы по вопросам своей деятельности.

Администрация города Екатеринбурга осуществляет все организационно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, решениями городской Думы, правовыми актами Администрации города Екатеринбурга, в том числе:

устанавливает порядок разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования;

устанавливает порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, порядок формирования муниципальных заданий;

разрабатывает текущие и перспективные программы и планы социально-экономического развития муниципального образования, обеспечивает выполнение утвержденных программ и планов, составляет отчеты об их выполнении;

утверждает муниципальные программы, подлежащие реализации за счет средств бюджета муниципального образования;

разрабатывает порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;

является органом, уполномоченным на определение поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для заказчиков;

владеет, пользуется и распоряжается имуществом, находящимся в муниципальной собственности, включая муниципальные земли;

осуществляет иные полномочия по решению вопросов местного значения муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, Уставом города Екатеринбурга.

Администрация города Екатеринбурга выполняет отдельные государственные полномочия в случае их передачи федеральными законами и законами Свердловской области в установленном порядке.

Структура Администрации города Екатеринбурга разрабатывается главой Администрации города Екатеринбурга и утверждается городской Думой.

Структуру Администрации города Екатеринбурга образуют отраслевые (функциональные) и территориальные органы.

Отраслевые (функциональные) органы Администрации города Екатеринбурга осуществляют полномочия по управлению отраслями местного хозяйства и социальной сферы.

Территориальными органами Администрации города Екатеринбурга являются администрации районов.

Организация работы и полномочия органов Администрации города Екатеринбурга, не наделенных правами юридического лица, определяются положениями об этих органах, утвержденными правовыми актами Администрации города Екатеринбурга.

Решением городской Думы органы Администрации города Екатеринбурга могут учреждаться и наделяться правами юридического лица. Положения об этих органах Администрации города Екатеринбурга

утверждаются городской Думой по представлению главы Администрации города Екатеринбурга.

Главой Администрации города Екатеринбурга является лицо, назначаемое на должность главы Администрации города Екатеринбурга по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий городской Думы (до дня начала работы городской Думы нового созыва), но не менее чем на два года.

Глава Администрации города Екатеринбурга наделяется следующими полномочиями:

издает постановления Администрации города Екатеринбурга по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования федеральными законами и законами Свердловской области, а также распоряжения Администрации города Екатеринбурга по вопросам организации работы Администрации города Екатеринбурга;

обеспечивает опубликование изданных им нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина;

организует выполнение решений городской Думы в пределах своей компетенции;

организует работу по разработке проектов программ и планов социально-экономического развития муниципального образования;

организует исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования федеральными законами и законами Свердловской области;

представляет на утверждение городской Думе проекты планов и программ развития муниципального образования, отчеты об их исполнении;

вносит в городскую Думу проекты решений или дает заключения на проекты решений городской Думы, предусматривающих установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов, установление

налоговых льгот по местным налогам, оснований и порядка их применения, осуществление расходов из средств местного бюджета;

вносит в городскую Думу проекты решений, определяющих порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

представляет на утверждение городской Думе структуру Администрации города Екатеринбурга, формирует Администрацию города Екатеринбурга;

вносит в городскую Думу проекты иных решений, принятие которых входит в компетенцию городской Думы;

принимает решения о подготовке проекта генерального плана муниципального образования, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план муниципального образования изменений;

руководит Администрацией города Екатеринбурга на принципах единоначалия;

осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами и законами Свердловской области, Уставом и решениями городской Думы.

Назначаемыми должностными лицами Администрации города Екатеринбурга являются муниципальные служащие с установленным кругом обязанностей по обеспечению полномочий Администрации города Екатеринбурга и ответственностью за исполнение этих обязанностей, а также обладающие организационно-распорядительными функциями.

К должностным лицам, назначаемым главой Администрации города Екатеринбурга, относятся: первый заместитель главы Администрации города Екатеринбурга, заместители главы Администрации города Екатеринбурга, главы администраций районов, их заместители, руководители органов Администрации города Екатеринбурга.

Вопросы правотворческой деятельности в муниципальном образовании «город Екатеринбург». Вопросам правотворческой деятельности в муниципальном образовании «город Екатеринбург» посвящена глава VII Устава города: «Муниципальные правовые акты». В ней в полном соответствии

(практически текстуально дословном) с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится следующее.

По вопросам местного значения населением муниципального образования непосредственно и органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами Свердловской области, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами или законами Свердловской области.

Муниципальные правовые акты, принятые населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральным законом и законом Свердловской области.

Муниципальные правовые акты, принятые населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и законам Свердловской области, иным нормативным правовым актам Российской Федерации и Свердловской области.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц – органами местного самоуправления или должностными

лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Свердловской области, – уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти Свердловской области).

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 Свердловской области.

Систему муниципальных правовых актов образуют:

Устав муниципального образования «город Екатеринбург», оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме;

решения городской Думы;

постановления и распоряжения Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы;

постановления и распоряжения Администрации города Екатеринбурга;

распоряжения и приказы иных должностных лиц Администрации города Екатеринбурга, предусмотренных Уставом муниципального образования;

постановления и распоряжения Счетной палаты.

Устав муниципального образования «город Екатеринбург» и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить настоящему Уставу и правовым актам, принятым на местном референдуме.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься Главой Екатеринбурга – Председателем Екатеринбургской городской Думы, депутатами городской Думы, главой Администрации города Екатеринбурга, Избирательной комиссией, органами территориального общественного самоуправления, прокурором города Екатеринбурга, инициативными группами граждан.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются Главой Екатеринбурга – Председателем Екатеринбургской городской Думы, городской Думой или Администрацией города Екатеринбурга, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования.

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, городская Дума, Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы, глава Администрации города Екатеринбурга, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Городская Дума по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Свердловской области, Уставом города, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности городской Думы и по иным вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами,

законами Свердловской области, Уставом муниципального образования. Решения принимаются на заседаниях городской Думы открытым, в том числе поименным, или тайным голосованием.

Порядок подготовки, внесения, рассмотрения и принятия решений городской Думы, порядок направления их для опубликования (обнародования) определяются Уставом города Екатеринбурга и решениями городской Думы.

Решения городской Думы, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение городской Думы только по инициативе главы Администрации города Екатеринбурга или при наличии заключения главы Администрации города Екатеринбурга.

Решения городской Думы, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, направляются Главе Екатеринбурга – Председателю Екатеринбургской городской Думы для подписания и обнародования в течение 10 дней.

Решения городской Думы в течение 5 дней после подписания Главой Екатеринбурга – Председателем Екатеринбургской городской Думы направляются для опубликования и вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования (обнародования) в «Вестнике Екатеринбургской городской Думы» либо в ином официальном печатном издании, установленном городской Думой, если федеральным и областным законодательством, самими решениями не определены иные сроки вступления в силу.

Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы в пределах своих полномочий, установленных федеральным и областным законодательством, настоящим Уставом, нормативными правовыми актами городской Думы издает постановления и распоряжения Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы по вопросам организации деятельности городской Думы, а также по иным вопросам в соответствии с федеральным и областным законодательством, настоящим Уставом.

Постановления Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы, имеющие нормативный характер, в течение 5 дней после подписания направляются для опубликования и вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования (обнародования) в официальном печатном издании, установленном Главой Екатеринбурга – Председателем Екатеринбургской городской Думы, если самими постановлениями не определены иные сроки вступления их в силу.

Постановления ненормативного характера и распоряжения Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы вступают в силу после их подписания, если самими постановлениями и распоряжениями не определены иные сроки вступления их в силу.

Глава Администрации города Екатеринбурга в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Свердловской области, настоящим Уставом, нормативными правовыми актами городской Думы, издает постановления Администрации города Екатеринбурга по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования федеральными законами и законами Свердловской области, а также распоряжения Администрации города Екатеринбурга по вопросам организации работы Администрации города Екатеринбурга.

Постановления Администрации города Екатеринбурга, имеющие нормативный характер, в течение 5 дней после подписания направляются для опубликования и вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования (обнародования) в официальном печатном издании, установленном главой Администрации города Екатеринбурга, если самими постановлениями не определены иные сроки вступления их в силу.

Постановления ненормативного характера и распоряжения Администрации города Екатеринбурга вступают в силу после их подписания,

если самими постановлениями и распоряжениями не определены иные сроки вступления их в силу.

Управление культуры Администрации Екатеринбурга как структура, осуществляющая полномочия органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» в сфере культуры. Отраслевым (функциональным) органом Администрации города Екатеринбурга, обеспечивающим осуществление полномочий муниципального образования «город Екатеринбург» в сфере культуры в соответствии с законодательством Российской Федерации, является Управление культуры Администрации города Екатеринбурга. Другими словами, право ведения вопросов в области культуры городского округа «Екатеринбург» делегировано Управлению культуры.

Положение об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга было утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 26.06.2007 № 51/44 «Об утверждении Положения "Об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга"» и действует в редакции от 15.03.2011г.

Управление культуры от имени Администрации города Екатеринбурга осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных учреждений культуры и образования, в том числе: библиотек, театров, музеев, концертных организаций, культурно-досуговых учреждений; парков культуры и отдыха, в том числе зоопарка; образовательных учреждений разных типов и видов.

В соответствии с Положением об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга основными направлениями деятельности Управления культуры являются:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов Екатеринбурга;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей Екатеринбурга услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в Екатеринбурге;

организация предоставления дошкольного, общего, высшего и дополнительного образования детей в области художественного образования;

иные вопросы в сфере культуры Екатеринбурга в соответствии с действующим законодательством.

Между тем федеральным законодательством, как уже говорилось, к полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области культуры отнесены: организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

Таким образом, в муниципальном образовании «город Екатеринбург» полномочие по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, не отнесено к основным направлениям деятельности Управления культуры Администрации города. Для сравнения: в положениях об управлениях культуры городов – административных центров других субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский Федеральный округ, – этот вид деятельности называется основным, и только в Кургане, где отраслевое управление культурой осуществляется отделом культуры в составе Департамента социального развития, деятельность по содержанию и охране

объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения осуществляется Департаментом развития городского хозяйства. В Положении об Управлении культуры Администрации Екатеринбурга данный вид деятельности фигурирует лишь в качестве одной из основных задач Управления культуры, причем идет в перечне его задач на предпоследнем месте:

сохранение и развитие культурного потенциала Екатеринбурга, разработка эффективных социально-экономических мер защиты и поддержки культуры и искусства;

создание благоприятной культурной среды для воспитания и развития личности, для формирования у жителей Екатеринбурга позитивных ценностных установок;

обеспечение культурного обслуживания жителей Екатеринбурга с учетом культурных интересов и потребностей различных социально-возрастных групп;

создание условий для культурно-творческой деятельности, всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования населения Екатеринбурга;

обеспечение доступности культуры для жителей Екатеринбурга;

сохранение и пропаганда культурно-исторического наследия Екатеринбурга;

обеспечение эффективной работы подведомственных учреждений.

В то же время в качестве одного из четырех прямо указанных в Положении об Управлении культуры Администрации Екатеринбурга направлений деятельности называется организация предоставления дошкольного, общего, высшего профессионального и дополнительного образования детей в области художественного образования (детские художественные школы выступают как образовательные учреждения культуры), что, видимо, следует трактовать как конкретизацию полномочия муниципалитета по обеспечению жителей городского округа услугами организаций культуры.

В целях реализации возложенных на него задач Управление культуры выполняет следующие полномочия (в положениях об управлениях культуры городов – административных центров других субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский Федеральный округ, аналогичный круг деятельности называется функциями):

осуществляет разработку и реализацию текущих и перспективных планов и программ социально-экономического развития Екатеринбурга по вопросам развития культуры и обеспечения культурного обслуживания населения, целевых программ развития культуры Екатеринбурга; программ развития подведомственных учреждений;

организует и проводит общегородские, культурно-массовые и зрелищные конкурсы, фестивали и мероприятия в области культуры и искусства Екатеринбурга;

способствует развитию новых форм организации досуга в местах массового отдыха жителей Екатеринбурга;

обеспечивает развитие и совершенствование профессионального искусства и самодеятельного (любительского) художественного творчества;

создает условия для эстетического воспитания и художественного образования жителей Екатеринбурга;

осуществляет поддержку творческих инициатив в сфере культуры и искусства Екатеринбурга;

участвует в развитии международных культурных связей Екатеринбурга;

вносит предложения по формированию проекта бюджета Екатеринбурга по разделу «Образование» и подразделу «Культура» и его последующим изменениям;

является главным распорядителем бюджетных средств, выделяемых для развития культуры и образования в сфере культуры, а также для подведомственных учреждений, составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям

бюджетных средств и направляет их в финансовый орган, исполняющий бюджет города;

формирует и утверждает муниципальное задание по предоставлению подведомственными учреждениями муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам в Екатеринбурге;

по поручению Администрации Екатеринбурга выступает заказчиком на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Свердловской области;

способствует привлечению подведомственными учреждениями средств от приносящей доход деятельности для развития сферы культуры города;

осуществляет взаимодействие с отраслевыми и территориальными органами Администрации Екатеринбурга, государственными органами власти и управления, иными муниципальными образованиями по вопросам развития культуры Екатеринбурга;

вносит предложения по созданию муниципальных учреждений культуры, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения муниципального образования «город Екатеринбург»;

определяет цели, условия и порядок деятельности подведомственных учреждений и обеспечивает управление ими;

утверждает бюджетные сметы муниципальных казенных учреждений культуры, сметы доходов и расходов муниципальных бюджетных учреждений культуры, осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных учреждений и использованием ими средств от приносящей доход деятельности, согласовывает штатные расписания;

обеспечивает сохранность и эффективное использование закрепленного за подведомственными учреждениями имущества;

организует проведение в подведомственных учреждениях инспекторской и контрольно-ревизионной работы;

согласовывает решения председателя Екатеринбургского комитета по управлению городским имуществом – заместителя главы Администрации города о заключении договоров о закреплении имущества на праве оперативного управления за подведомственными учреждениями, об изъятии и списании муниципальной собственности, закрепленной за подведомственными учреждениями;

согласовывает использование подведомственными учреждениями переданных им объектов муниципальной собственности для осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

выполняет функции работодателя в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, устанавливает критерии оценки деятельности руководителей подведомственных учреждений, согласовывает назначение заместителей директоров и главных бухгалтеров подведомственных учреждений;

взаимодействует с предприятиями, организациями и учреждениями сферы культуры независимо от их организационно-правовой формы по вопросам развития культуры и искусства города;

организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации, аттестацию работников подведомственных учреждений, методическое обеспечение культурной деятельности;

организует сбор статистических данных и другой информации, характеризующей состояние сферы культуры Екатеринбурга;

проводит экспертизу социально-культурных проектов и программ, разработанных организациями культуры Екатеринбурга, предварительную экспертную оценку последствий принятия органом местного самоуправления решений о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации подведомственных общеобразовательных учреждений, образовательных учреждений дополнительного образования детей;

отчитывается о результатах своей деятельности перед главой Администрации Екатеринбурга, Коллегией Администрации города и городской Думой;

осуществляет другие функции по решению вопросов местного значения в соответствии с федеральным и областным законодательством, Уставом Екатеринбурга и муниципальными правовыми актами.

Только в 2011 г. решением Екатеринбургской городской Думы от 15.03.2011 № 28/38 функции Управления культуры Администрации Екатеринбурга были расширены полномочием по осуществлению подготовки проектов постановлений и распоряжений Администрации города Екатеринбурга по вопросам деятельности Управления культуры (функция, закрепленная в ряде положений об управлениях культуры городов – административных центров других субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский Федеральный округ, значительно ранее и/или фигурирующая там в качестве наиболее значимой по порядку перечисления).

Приведенный нами перечень функций Управления культуры Администрации Екатеринбурга – стандартный для отраслевых органов управления культурой городских округов. Теми или иными словами эти функции вписаны во все изученные нами положения об органах управления культурой в административных центрах других субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский Федеральный округ.

Утвержденные Президентом РФ Основы государственной культурной политики называют органы местного самоуправления важными субъектами государственной культурной политики, однако в действующем Положении об Управлении культуры Администрации Екатеринбурга необходимость реализации оной в муниципальном образовании «город Екатеринбург» не закреплена: ни в качестве направления деятельности, ни в качестве задач или функций. В то же время этот момент (из административных центров регионов, входящих в состав Уральского Федерального округа) зафиксирован в положениях об управлениях культуры администраций городов Салехарда и

Ханты-Мансийска. Так, в Положении об Управлении культуры и молодежной политики Администрации муниципального образования «город Салехард» сказано: «Реализует государственную политику в сфере культуры» (п. 2.2.1). В Положении об Управлении культуры Администрации города Ханты-Мансийска (п. 2.2.5) формулировка несколько иная: «Проводит анализ реализации на территории города Ханты-Мансийска государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности».

Представляется целесообразным отразить возложенную Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 на органы местного самоуправления обязанность по реализации задач государственной культурной политики в Положении об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга.

Управление культуры Администрации города Екатеринбурга возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности главой Администрации города по представлению заместителя главы Администрации по вопросам социальной политики.

Начальник Управления культуры непосредственно подчиняется заместителю главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам социальной политики.

Начальник Управления культуры несет персональную ответственность за осуществление Управлением культуры своих полномочий. Он наделен правом издавать в пределах своей компетенции приказы и распоряжения; отменять приказы руководителей подведомственных учреждений, если они противоречат действующим нормативным актам и законодательству Российской Федерации.

Управление культуры Администрации Екатеринбурга является юридическим лицом (аналогичным статусом этот функциональный орган наделен в Тюмени, Салехарде, Челябинске). В Ханты-Мансийске Управление культуры Администрации города юридическим лицом не является.

Таким образом, из Положения следует, что основное назначение городского Управления культуры – быть распорядителем бюджетных средств

учреждений культуры Екатеринбурга, что подтверждается и анализом нормотворческой деятельности этого органа. Эта деятельность не является правотворческой (хотя ее результатом и являются нормативные предписания), а выступает как форма реализации исполнительно-распорядительных полномочий отраслевого органа управления культурой муниципального уровня.

Как учредитель Управление культуры может формировать муниципальное задание и задавать стратегию развития учреждений, которая, на его взгляд и по представлению экспертов, отвечает потребностям сегодняшнего дня.

Итак, анализ действующего федерального законодательства и положений муниципальных актов позволяет отнести к числу основных функций отраслевых органов управления культуры городских округов мониторинг состояния сферы культуры муниципальных образований и тесно связанные с указанной функцией функции разработки и реализации городских программ культурного развития, а также участия в разработке проектов правовых актов города по вопросам сферы культуры. Перечисленные виды деятельности управлений (департаментов, отделов) культуры городов – административных центров регионов, входящих в состав Уральского Федерального округа, закреплены во всех изученных нами положениях об этих отраслевых органах. Данное наблюдение подтверждает тезис о том, что правовое регулирование является важнейшим способом муниципального управления сферой культуры.

Совершенствование правового регулирования сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург». Одно из возможных направлений такого совершенствования – предоставление муниципальных услуг. Муниципальная деятельность реализуется через систему муниципальных услуг, предоставление которых обеспечивает те или иные составляющие качества жизни. Управление оказанием муниципальных услуг является важнейшей составной частью муниципального управления. Муниципальная

услуга является базовым элементом, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципального образования.

В 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

В соответствии со ст. 2 указанного Закона *муниципальная услуга*, предоставляемая органом местного самоуправления (муниципальная услуга), определяется как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (органа, предоставляющего муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Порядок предоставления муниципальной услуги и стандарт ее предоставления устанавливаются нормативным правовым актом под названием «административный регламент».

Нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг, принимается в целях обеспечения предусмотренных законодательством полномочий в области культуры и утверждается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

В Екатеринбурге такой перечень утвержден решением Екатеринбургской городской Думы от 24.01.2012 № 1/52 (в ред. от 22.04.2014) «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления Администрацией города Екатеринбурга муниципальных услуг, и Порядка определения размера платы за их оказание». (Для сравнения: в Челябинске определение перечня муниципальных услуг в сфере культуры и досуга входит в компетенцию городского Управления культуры.)

В соответствии с названным Перечнем к муниципальным услугам в сфере культуры относятся:

предоставление доступа к справочно-поисковому аппарату библиотек, базам данных;

предоставление доступа к оцифрованным изданиям, хранящимся в библиотеках, в том числе к фонду редких книг, с учетом соблюдения требований законодательства Российской Федерации об авторских и смежных правах;

предоставление информации о времени и месте театральных представлений, филармонических и эстрадных концертов и гастрольных мероприятий театров и филармоний, киносеансов, анонсы данных мероприятий;

предоставление информации о проведении ярмарок, выставок народного творчества, ремесел;

запись на обзорные, тематические и интерактивные экскурсии.

О предоставлении каждой из этих услуг был утвержден административный регламент.

Таким образом, в этой части ситуация с правовым регулированием сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург» полностью соответствует действующему законодательству.

Тем не менее, представляется заслуживающим внимания вопрос уточнения предмета деятельности Управления культуры Администрации города Екатеринбурга и внесения в действующее Положение о нем формулировки «предметом деятельности Управления является исполнение муниципальных функций и оказание муниципальных услуг в сфере культуры», по образцу Положения об Управлении культуры города Салехарда.

Следует помнить, что оказание любой из услуг, в том числе в сфере культуры, должно также основываться на муниципальных социальных стандартах. Именно в них должны быть прописаны измерители объема и результативности муниципальных услуг: критерии распределения оплаты муниципальных услуг между различными категориями потребителей (с учетом конституционных положений о праве каждого на информацию и доступ к культурным ценностям); показатели, характеризующие степень удовлетворения тех или иных потребностей населения или потери от отсутствия данной услуги. Самым важным индикатором такого рода служит увеличение или уменьшение количества обращений и жалоб населения на качество.

Разработчиками правовых актов Администрации г. Екатеринбурга выбран путь включения стандартов предоставления услуги в административные регламенты. Так, согласно стандарту предоставления услуги «Предоставление информации о времени и месте театральных представлений, филармонических и эстрадных концертов и гастрольных мероприятий театров и филармоний, киносеансов, анонсы данных мероприятий» (раздел 2 Административного регламента предоставления данной услуги) к показателям

доступности и качества предоставления услуги относятся: количество обращений за получением услуги; количество получателей услуги; среднее количество человеко-часов, затраченных на оказание одной услуги; количество регламентированных посещений учреждения, предоставляющего муниципальную услугу; максимальное количество документов, необходимых для получения услуги; максимальное количество межведомственных запросов для обеспечения предоставления услуги, в том числе запросов, направляемых с помощью системы межведомственного электронного взаимодействия; максимальное количество документов, которые заявитель обязан самостоятельно представить для получения услуги; максимальное время ожидания заявителей от момента обращения за получением услуги до фактического начала предоставления услуги; возможность получения услуги через муниципальный многофункциональный центр от общего количества обращений за получением услуги; наличие информационной системы, автоматизирующей процесс оказания услуги; возможность получения услуги через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», в том числе: возможность подачи запроса для получения услуги через сеть «Интернет», возможность мониторинга хода предоставления услуги через сеть «Интернет», возможность получения результата услуги через сеть «Интернет»; доля обращений за получением услуги через сеть «Интернет» от общего количества обращений за получением услуги; размещение информации о порядке предоставления услуги в сети «Интернет»; размещение информации о порядке оказания услуги в брошюрах, буклетах, на информационных стендах, размещенных в помещении учреждения, оказывающего услугу; возможность получения консультации специалиста по вопросам предоставления услуги по телефону, через сеть «Интернет», по электронной почте, при личном обращении, при письменном обращении через организации почтовой связи; обеспечение возможности обслуживания людей с ограниченными

возможностями (наличие пандусов, специальных ограждений, перил, обеспечивающих беспрепятственное передвижение инвалидных колясок); количество консультаций по вопросам предоставления услуги; максимальная удаленность места жительства потенциального заявителя от ближайшего места оказания услуги; максимальное время перемещения от места жительства потенциального заявителя до ближайшего места предоставления услуги на общественном транспорте; доля заявителей, удовлетворенных качеством предоставления услуги, от общего числа опрошенных заявителей; доля заявителей, удовлетворенных результатом предоставления услуги, от общего числа опрошенных заявителей; количество обоснованных жалоб на нарушение регламента предоставления услуги; доля обоснованных жалоб от общего количества обращений за получением услуги; количество обращений в судебные органы для обжалования действий (бездействия) и (или) решений должностных лиц при предоставлении услуги.

Нуждается в проработке вопрос нормативно-правового обеспечения реализации задач, поставленных в стратегических культурных проектах «Екатеринбург – центр современного искусства», «Екатеринбург – территория творчества», «Библиотека XXI века», «Музейный комплекс "Екатеринбург"».

На наш взгляд, в совершенствовании нуждается и делопроизводство в Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга. Как уже говорилось, в соответствии с Положением об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга его начальник наделен правом издавать в пределах своей компетенции приказы и распоряжения. Согласно существующим в Российской Федерации правилам документационного обеспечения управления предписания, содержащие нормативный характер (т. е. рассчитанные на неоднократное применение неопределенно широким кругом лиц), оформляются исключительно в виде приказов. Критерий нормативности определяет сущностное отличие приказов от распоряжений. Распоряжения не

должны содержать предписаний, носящих нормативный характер, и издаются по оперативным, организационным, текущим вопросам. Таким образом, у приказов и распоряжений разное функциональное назначение. Кроме того, в приказах констатирующая (вводная) часть отделяется от постановляющей словом «приказываю» (и никаким другим), в распоряжениях – словом «обязываю» (предлагаю, прошу).

Если проанализировать с этих позиций распорядительные документы, издаваемые Управлением культуры города Екатеринбурга, то можно обнаружить незнание основополагающих азов делопроизводства. Так, правила, алгоритмы, способы осуществления чего-нибудь, именуемые «порядок», утверждены распоряжениями, а не приказами: распоряжение от 01.11.2011 № 141/37-ро «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за оказанные услуги (выполненные работы), относящиеся к основным видам деятельности муниципальных бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых функции и полномочия учредителя – муниципального образования "город Екатеринбург" осуществляет Администрация города Екатеринбурга в лице Управления культуры Администрации города Екатеринбурга, оказываемые ими сверх установленного муниципального задания, а также в случаях определенных федеральными законами, в пределах установленного муниципального задания»; распоряжение от 08.11.2011 № 144/37-ро «Об утверждении Порядка определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности муниципального бюджетного учреждения культуры, муниципального бюджетного образовательного учреждения культуры или муниципального автономного учреждения культуры, в отношении которых функции и полномочия учредителя – муниципального образования "город Екатеринбург" осуществляет Администрация города Екатеринбурга в лице Управления культуры Администрации города Екатеринбурга, превышение которого влечет

расторжение трудового договора с руководителем учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации»; распоряжение от 26.03.2012 № 41/37-ро «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат муниципальных бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых функции и полномочия учредителя – муниципального образования "город Екатеринбург" осуществляет Администрация города Екатеринбурга в лице Управления культуры Администрации города Екатеринбурга, на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и на содержание имущества закрепленного за учреждением»; распоряжение от 19.04.2012 № 67/37-ро «Об утверждении Порядка составления и утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности и отчетов о результатах деятельности и использовании муниципального имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых функции и полномочия учредителя – муниципального образования "город Екатеринбург" осуществляет Администрация города Екатеринбурга в лице Управления культуры Администрации города Екатеринбурга»; распоряжение от 30.12.2011 № 172/37-ро «О порядке премирования руководителей».

Аналогичная ситуация с положениями и перечнями: распоряжение от 08.06.2012 № 94/37-ро «Об утверждении Положения о порядке формирования и финансового обеспечения муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальным автономным или бюджетным учреждениям культуры, в отношении которых функции и полномочия главного распорядителя бюджетных средств муниципального образования "город Екатеринбург" осуществляет Администрация города Екатеринбурга в лице Управления культуры Администрации города Екатеринбурга»; распоряжение от 16.04.2012 № 63/37-ро «О внесении изменений в Распоряжение Управления культуры Администрации города Екатеринбурга от 29.09.2011 № 103/37-ро "Об утверждении ведомственного перечня муниципальных услуг (работ),

оказываемых (выполняемых) муниципальными автономными или бюджетными учреждениями в сфере культуры и искусства"». Видимо, ввиду такого несоответствия во всех распоряжениях отсутствует слово, которое отделяло бы констатирующую часть документа от постановляющей. Единственно возможным здесь словом выступает глагол «приказываю», однако его со всей очевидностью побоялись поставить, но и не смогли подобрать адекватного синонима, в результате чего глагол отсутствует вообще. А значит, не соблюдены требования к реквизиту «текст документа».

В качестве перспективных задач правового регулирования сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург» можно назвать:

проработку нормативных правовых аспектов возможного взаимодействия отрасли культуры города и региона с мелким, средним и крупным бизнесом (изучение возможностей и условий для финансовых вложений, рамки которого определены федеральными законами «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О меценатской деятельности» – при всем том, что последний очевидно требует доработки, направленной, в первую очередь, на финансовое поощрение меценатов для стимулирования их деятельности);

создание системы творческих грантов для деятелей культуры независимо от их ведомственной и организационной принадлежности (возможно, на условиях софинансирования с общественными организациями и бизнесом) в целях создания дополнительных условий для творчества, интеграции государственного, муниципального и частного секторов культуры.

Таким образом, анализ действующего федерального законодательства и положений муниципальных актов позволяет отнести к числу основных функций отраслевых органов управления культуры городских округов мониторинг состояния сферы культуры муниципальных образований и тесно связанные с указанной функцией функции разработки и реализации городских

программ культурного развития, а также участия в разработке проектов правовых актов города по вопросам сферы культуры. Перечисленные виды деятельности управлений (департаментов, отделов) культуры городов – административных центров регионов, входящих в состав Уральского Федерального округа, закреплены во всех изученных нами положениях об этих отраслевых органах. Данное наблюдение подтверждает наш тезис о том, что правовое регулирование является важнейшим способом муниципального управления сферой культуры.

Направления совершенствования правового регулирования сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург» могут быть следующими: уточнение предмета деятельности Управления культуры Администрации города Екатеринбурга в части оказания муниципальных услуг в сфере культуры; утверждение екатеринбургских муниципальных социальных стандартов на муниципальные услуги в сфере культуры – в них должны быть прописаны измерители объема и результативности муниципальных услуг; нормативно-правовое обеспечение реализации задач, поставленных в стратегических культурных проектах «Екатеринбург – центр современного искусства», «Екатеринбург – территория творчества», «Библиотека XXI века», «Музейный комплекс "Екатеринбург"»; вопросы делопроизводства в Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга; проработка нормативных правовых аспектов возможного взаимодействия отрасли культуры города и региона с мелким, средним и крупным бизнесом; создание системы творческих грантов для деятелей культуры независимо от их ведомственной и организационной принадлежности.

ГЛАВА II ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ (НАУЧНЫЕ КОНЦЕПЦИИ) МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАУКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

2.1 Наука муниципального права (муниципально-правовая наука): понятие, сущность и основные черты

Муниципально-правовая наука представляет особый интерес, поскольку в ее составе имеются относительно-обособленные комплексы теоретических положений, содержащих выводы, которые сделаны на основе познания сущности и закономерностей развития различных сторон общественных отношений, регулируемых отраслью муниципального права. Более того, формулируя выводы, наука муниципального права опирается на широкую систему источников, под которыми подразумеваются: труды отечественных и зарубежных ученых, содержащие наиболее общие, философские суждения о проблемах имеющих важное значение для муниципально-правовой науки; нормативные правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы; практику, т.е. те процессы, которые происходят в жизни на базе действия муниципально-правовых норм и институтов.

Как свидетельствует история, формирование науки муниципального права было явлением сложным и противоречивым. Если одноименная отрасль права является относительно новым формирующимся правовым образованием в системе права, то наука имеет глубокие корни, которые связаны со становлением и развитием научных взглядов, идей представлений, знаний, теоретических концепций о местном самоуправлении в России и зарубежных странах на протяжении нескольких веков.

На наш взгляд, для реального развития науки муниципального права необходимо развитие самого муниципального права как отрасли права; учет прошлого наследия; переосмысление, реформирование и обновление ее традиционных институтов и законодательства в области местного

самоуправления. Каждая из этих проблем имеет актуальное значение и нуждается в разрешении для открытия новых научных перспектив.

По философскому словарю И.Т. Фролова под наукой понимается «сфера исследовательской деятельности, направленная на производство новых знаний о природе, обществе и мышлении и включающая в себя все условия и моменты этого производства: ученых с их знаниями и способностями, квалификацией и опытом; научные учреждения; методы научно-исследовательской работы, понятийный и категориальный аппарат, систему научной информации, а также всю сумму наличных знаний, выступающих в качестве либо предпосылки, либо средства, либо результата научного производства».

В энциклопедическом словаре дается следующее определение науки: «сфера человеческой деятельности, функция которой выработка и теоретическая систематизация знаний о действительности».

Таким образом, наука муниципального права (муниципально-правовая наука), на наш взгляд, может быть определена как сфера исследовательской деятельности специалистов в области муниципального права, направленная на изучение, исследование, истолкование, объяснение муниципально-правовых явлений, а также раскрывающая закономерности становления и развития данной отрасли, реализацию ее норм и институтов, познание муниципально-правовых категорий и практики деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Исходя из данного определения можно выделить основные черты науки муниципального права.

Во-первых, ее правовой характер, т.к. объект исследования попадает в сферу правового регулирования. Действительно, муниципально-правовая наука дает правовой анализ проблем, которые возникают в сфере местного самоуправления, и тем самым, выявляет эффективную модель местного самоуправления.

Во-вторых, наука муниципального права носит общественный характер. Общественные науки допускают их использование в интересах определенных

социальных групп. Однако наука не должна быть привязана к каким-нибудь заданным целям и задачам, наоборот она должна позволить сделать объективный вывод на основе исследования всего комплекса материалов, а не отдельных фактов, в противном случае наука теряет свою независимость от тех или иных явлений в обществе, от той или иной группы людей и т.д.

В-третьих, особенностью науки муниципального права является ее комплексный характер, который выражается в том, что, исследуя тот или иной объект она концентрирует свое внимание не только на идеи, взгляды, теории юридических наук, но и на экономические науки, социологию, философию и т.д. Иначе, пренебрежение результатами исследований других наук неизбежно привело бы в тупик, т.к. изучить, исследовать все институты муниципального права, имеющие непосредственное отношение к различным сторонам общественной жизни в рамках одной науки невозможно.

В-четвертых, наука муниципального права носит универсальный характер. Универсальность заключается в том, что при исследовании какого-либо объекта учитываются как противоречивые взгляды на одно и то же муниципально-правовое явление, так и неодинаковые представления об их происхождении, сущности, социальной направленности, перспективах развития.

Ряд ученых выделяют также прикладной характер науки муниципального права, в отличие, например, от науки конституционного или гражданского права как фундаментальных юридических отраслей научных знаний. «Конечно, нельзя недооценивать значение теоретических проблем предмета муниципального права, природы муниципальной власти, институциональных, организационно-правовых и функциональных характеристик местного самоуправления и т.д. Но это не исключает того обстоятельства, что все эти, как и другие научные проблемы муниципального права, в конечном счете, имеют подчиненное значение по отношению к потребностям практики муниципального строительства».

В заключение данного параграфа, считаем необходимым отметить, что все правовые явления изучаются различными юридическими науками. И для каждой из них характерен своеобразный подход к изучаемому объекту; свой особый предмет и метод исследования; свой уровень познания на основе анализа исторического опыта, а также ряд специфических задач. Все эти элементы образуют состав науки.

2.2 Муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления): научно-теоретические подходы к разработке дефиниции, критерии (параметры) классификации

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.

Действительно, проблематика местного самоуправления буквально соткана из противоречий. Выяснилось, что в многочисленных источниках по-разному трактуются отношения между местным самоуправлением и государственной властью. 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. Полагаем, что небольшой экскурс в теорию местного самоуправления позволит выявить развитие научной мысли в рамках двух противоборствующих школ.

Как справедливо отмечает ряд авторов, «развитие муниципального права, его институтов неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием

законодательства, регулирующего муниципальную деятельность»; «определение понятия местного самоуправления во многом обусловлено избранной государством теорией или совокупностью теорий этого института публичной власти. Сама же теория местного самоуправления формируется на основе имеющегося практического опыта как отдельно взятого государства, так и групп государств...»; «сущностное наполнение местного самоуправления в большей степени зависит от приверженности той или иной теории его становления. В процессе многовекового становления этого института развивающаяся научная мысль знала немало противоречий».

В то же время следует отметить, что, несмотря на значимость муниципально-правовых теорий для поиска оптимальной модели местного самоуправления и широкого использования этого термина, в научной и учебной литературе определение «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)» отсутствует. В связи с этим, далее нами будет предпринята попытка сформулировать понятие «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)», дать анализ сущности данного определения и его фактического содержания.

Итак, на наш взгляд, данную категорию 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.

Определившись с понятием, считаем целесообразным выявить наиболее принципиальные критерии (параметры), дающие основания для сопоставления, сравнения и оценки муниципально-правовых теорий на различных этапах становления и развития местного самоуправления в России.

Так, А.С. Автономов в основу различия теорий заложил критерий участия граждан в решении всех касающихся их вопросов. Полагаем, что с данной точкой зрения ученого можно согласиться лишь с определенной долей условности, т.к. данный критерий является далеко не единственным, который может быть заложен в основу классификации муниципально-правовых теорий.

Интерес представляет также точка зрения А. Колесникова, который, рассматривая различные теории местного самоуправления, выделил следующие их основные различия: способ формирования местных учреждений; характер и количество дел, им подведомственных; характер взаимоотношений с центральной властью. С данным мнением ученого, на наш взгляд, можно согласиться частично, т.к. в настоящее время определить собственно местные дела, т.е. отличные от общегосударственных весьма затруднительно.

Констатируя вышеизложенное, позволим себе выделить следующие наиболее принципиальные критерии (параметры), дающие основания для сопоставления и оценки муниципально-правовых теорий: 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.

2.3 Классификация основных муниципально-правовых теорий (теорий местного самоуправления)

Вопрос, касающийся исследования классификации основных муниципально-правовых теорий (теорий местного самоуправления) является весьма актуальным и своевременным. Как нами было отмечено ранее, среди ученых нет единства мнений 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. По мнению Н.И. Лазаревского 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. Н.С. Бондарь называет: теорию свободной общины; общественную (хозяйственную) теорию; государственную теорию; идею муниципального социализма; теорию дуализма муниципального управления. В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина перечисляют следующие основные муниципально-правовые теории: теорию свободной общины; общественную (общественно-хозяйственную); государственную; теорию дуализма муниципального управления (государственно-общественная теория); теорию социального обслуживания. По мнению С.А. Авакьяна и ряда других ученых общепризнанными являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма.

На наш взгляд, целесообразно выделять семь муниципально-правовых теорий, а именно: 1) теорию свободной общины; 2) общественную (общественно-хозяйственную) теорию местного самоуправления; 3) органическую теорию; 4) государственную теорию самоуправления; 5) теорию дуализма муниципального управления (дуалистическую теорию местного

самоуправления); 6) теорию социального обслуживания; 7) социал-реформистские муниципальные концепции (теорию муниципального социализма). Однако, основными теориями местного самоуправления, по нашему мнению, следует считать четыре из них, а именно: 1) теорию свободной общины; 2) общественную (общественно-хозяйственную) теорию местного самоуправления; 3) государственную теорию самоуправления; 4) теорию дуализма муниципального управления (дуалистическую теорию местного самоуправления).

В целом можно констатировать, что перечень всех перечисленных выше муниципально-правовых теорий 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. Все теории местного самоуправления 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.

Итак, обратимся к рассмотрению основных муниципально-правовых теорий. Однако мы не будем подробно останавливаться на исследовании каждой из них, т.к. данной проблеме нами было уделено достаточно внимания в предыдущих научных работах. Наша задача гораздо скромнее. Мы попытаемся раскрыть причины их несостоятельности.

1. Теория свободной общины.

Данная теория является первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления. Иными словами, ее можно рассматривать в качестве идейного начала местного самоуправления. В связи с этим, считаем необходимым рассмотреть некоторые ее важные положения и недостатки.

Возникновение теории свободной общины связывают с серединой XIX в. Историческими предпосылками ее возникновения 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.

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.

Названные 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 старше государства; закон ее находит, а не создает». 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 изучил жизнь народов Англи и США (по его мнению именно в этих странах общественная свобода достигла наивысшего развития) и пришел к выводу о том, что «общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет».

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». 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.

Так, 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.

Однако современные авторы констатируют, 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. 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 самостоятельности всех групп населения.

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

Сторонниками данной теории среди наших соотечественников являются: А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др., а среди зарубежных ученых: О. Ресслер, Р. Моль и др.

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, 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.

«Общественная теория 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».

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».

Один из видных представителей общественной теории А.И. Васильчиков определял самоуправление как особый порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями».

Как видно, приверженцы 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. 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.

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 устанавливается законом и связаны с местом проживания человека. Вряд ли стоит не 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».

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».

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 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».

Мы полностью разделяем точку зрения современных авторов, которые рассуждая о существенных недостатках данной теории, 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.

3. 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.

Согласно государственной теории, власть, по сути, осуществляется населением и избранными населением людьми, но эта власть является государственной.

Так, 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».

Таким образом, согласно этой теории местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на местах; является частью общей государственной системы. 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 государственные. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, призвана обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне.

Считаем необходимым отметить, что в рамках государственной муниципально-правовой теории имеют место быть 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. 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. Поэтому, 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.

Вторым основным направлением в рамках общей государственной теории самоуправления было юридическое направление (Л. Штейн).

Так, Л. 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 немислимы юридические отношения.

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

Так, например, 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». Б.Н. Чичерин еще в 1866 г. 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, а с другой – местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений.

4. 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.

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.

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 разделения 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.

Справедливости ради отметим, что особую актуальность изучению основных муниципально-правовых теорий на современном этапе придает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ, Закон 2003 г.). Полагаем, что названный Закон «пронизан» идеями дуалистической муниципально-правовой теории.

Так, согласно Федеральному закону №131-ФЗ местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. 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 РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1). Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2). Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения

жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ст. 2). В свою очередь, согласно ст. 19 Закона 2003 г. полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ - законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Наконец, согласно ст. 21 Федерального закона №131-ФЗ органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Таким образом, применительно к современной организации местного самоуправления в Российской Федерации следует делать акцент на синтезе научных положений как государственной, так и общественной муниципально-правовых теорий. Иначе говоря, в процессе организации и осуществления местного самоуправления должны сочетаться и общественные, и государственные начала.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Культурная среда сегодня становится ключевым понятием общества и представляет собой не просто отдельную область государственного регулирования, а сложную и многоуровневую систему, внутри которой решение проблем может быть только комплексным, учитывающим множество смежных факторов и соединяющим усилия органов власти различного уровня, разных ведомств, общественных институтов и бизнеса.

Функционирование всех существующих инструментов управления культурой должно основываться на нормативной базе.

Эта база – правовое поле, в котором реализуется культурная политика современного Российского государства.

Наличие системообразующего Закона – Основ законодательства РФ о культуре – и значительного числа специальных законодательных актов позволяет говорить о появлении культурного права РФ как самостоятельной комплексной (синтетической) отрасли права, под каковой нами предлагается понимать систему правовых норм, регулирующих на комплексной основе дозволений, позитивных связываний и запретов область общественных отношений по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Обращение к Конституции РФ, международным актам, являющимся обязательными для Российской Федерации, Основам законодательства о культуре показывает, что в законодательстве о культуре должны найти отражение следующие вопросы: обеспечение свободы творчества и защита прав авторов произведений; обеспечение доступности культурных ценностей; охрана культурных ценностей; режим государственной поддержки культурной деятельности. Это минимально необходимые требования.

Под управлением культурой мы предлагаем понимать правотворческую и исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц по выработке и

реализации политики государства по сохранению, развитию и распространению культуры.

В реализации функций управления культурой необходимо учитывать важную роль органов местного самоуправления. На сегодняшний день в Российской Федерации создана развитая система органов местного самоуправления, которая, опираясь на достаточно разработанную законодательную основу, способна решать вопросы развития (в том числе экономического) сферы культуры и повышения значимости данной сферы среди населения.

Развитие экономических методов управления культурой неразрывно связано с развитием и укреплением системы местного самоуправления, которая может выступать, как форма культурной организации и деятельности граждан, и предназначена для самостоятельного решения социально-экономических проблем в сфере культуры с учетом интересов населения, особенностей регионов и городов.

Органы местного самоуправления в Российской Федерации относятся к институтам публичной власти (власти, выделенной из общества и осуществляемой специальными органами или должностными лицами) наряду с государственными органами субъектов Российской Федерации и государственными органами Российской Федерации. Все вышеуказанные властные органы заняты реализацией публичного управления, т. е. управлением обществом (на соответствующей территории).

Однако если государство управляет обществом в целом, включая деятельность физических и юридических лиц, общественных организаций, объединений юридических лиц, деятельность властных органов (через правовые нормативные и ненормативные акты), то муниципалитет как орган управляет не гражданами и жителями территории (за исключением решений о налогах и выборах органов муниципальной власти), а собственными службами и предприятиями. Главным средством управления выступают не нормативные, а исключительно правовые акты (решения, приказы, распоряжения и т. д.).

Важнейшими целями деятельности, как государственных органов, так и органов местного самоуправления в Российской Федерации является повышение уровня и качества жизни населения, в том числе посредством социокультурного развития территорий.

Одним из основных способов достижения указанных целей выступает правовое регулирование, понимаемое как процесс целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание.

Свою роль в этом процессе играет правотворческая деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих управление культурой на местах.

Анализ действующего федерального законодательства и положений муниципальных актов позволяет отнести к числу основных функций отраслевых органов управления культуры городских округов мониторинг состояния сферы культуры муниципальных образований и тесно связанные с указанной функцией функции разработки и реализации городских программ культурного развития, а также участия в разработке проектов правовых актов города по вопросам сферы культуры. Перечисленные виды деятельности управлений (департаментов, отделов) культуры городов – административных центров регионов, входящих в состав Уральского Федерального округа, закреплены во всех изученных нами положениях об этих отраслевых органах. Данное наблюдение подтверждает тезис о том, что правовое регулирование является важнейшим способом муниципального управления сферой культуры.

Утвержденные Президентом РФ Основы государственной культурной политики называют органы местного самоуправления важными субъектами государственной культурной политики, однако в действующем Положении об Управлении культуры Администрации Екатеринбурга необходимость реализации оной в муниципальном образовании «город Екатеринбург» не закреплена: ни в качестве направления деятельности, ни в качестве задач или

функций. Представляется целесообразным отразить возложенную Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808 на органы местного самоуправления обязанность по реализации задач государственной культурной политики в Положении об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга.

В этом состоит основное предложение по совершенствованию правового регулирования сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

Заслуживают внимания вопросы: уточнения предмета деятельности Управления культуры Администрации города Екатеринбурга и внесения в действующее Положение о нем формулировки «предметом деятельности Управления является исполнение муниципальных функций и оказание муниципальных услуг в сфере культуры»; оформления правовых актов в Управлении культуры Администрации города в части утверждения таких документов, как положения, «порядок» (осуществления какой-либо деятельности), перечни не распоряжениями, как это имеет место сегодня, а приказами согласно критерию нормативности, который определяет сущностное отличие приказов от распоряжений.

На уровне муниципального образования «город Екатеринбург» должно получить дальнейшее развитие такое направление правового регулирования, как введение муниципальных социальных стандартов, в которых должны быть прописаны измерители объема и результативности муниципальных услуг в сфере культуры.

Нуждается в проработке вопрос нормативно-правового обеспечения реализации задач, поставленных в стратегических культурных проектах «Екатеринбург – центр современного искусства», «Екатеринбург – территория творчества», «Библиотека XXI века», «Музейный комплекс "Екатеринбург"».

В качестве предложений по совершенствованию правового регулирования сферы культуры в муниципальном образовании «город Екатеринбург» можно назвать:

разработку нормативных правовых аспектов взаимодействия отрасли культуры города и региона с мелким, средним и крупным бизнесом (изучение возможностей и условий для финансовых вложений, рамки которого определены федеральными законами «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О меценатской деятельности»);

создание системы творческих грантов для деятелей культуры независимо от их ведомственной и организационной принадлежности (возможно, на условиях софинансирования с общественными организациями и бизнесом) в целях создания дополнительных условий для творчества, интеграции государственного, муниципального и частного секторов культуры;

разработку нормативного акта по созданию и поддержке «виртуальных музеев», что, в частности, будет способствовать реализации права на участие в культурной жизни, приобщение к культурным ценностям лиц с ограниченными возможностями.

Каждая муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления) актуальна в наши дни, и имеет самостоятельное значение. Но в то же время все теории тесно взаимосвязаны между собой, поэтому 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.

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. Как свидетельствует история, местное самоуправление выступало в различном

виде на том или ином этапе своего развития и представляет собой сложное, многогранное, по ряду характеристик даже противоречивое правовое явление. Это объясняется хаотическим «столкновением» различных позиций сторон правоотношений между государством и местным сообществом. Данное «столкновение» соответственно обуславливает выбор определенного варианта толкования определенных правоотношений и в результате появляется та или иная муниципально-правовая теория.

В связи с этим полагаем, что изучение истории местного самоуправления в контексте международного и отечественного исторического опыта является не только актуальным, но и крайне интересным с научной точки зрения. Исследование исторических проблем становления и развития местного самоуправления, на наш взгляд, заставляет, прежде всего, задуматься над такими вопросами, как сущность народовластия, преемственность демократических традиций, место органов местного самоуправления в системе органов государственной власти, а также дает пример взаимодействия государственной власти и власти на местах, что особенно актуально в условиях проведения очередной реформы местного самоуправления.

Представляется, что наука муниципального права призвана «по горячим следам» оценивать теорию и практику становления и развития местного самоуправления, и как следствие своими обобщениями и выводами стимулировать законодательную власть на принятие законопроектов, отвечающих современным требованиям.

Наконец, считаем необходимым отметить, что опыт становления и развития местного самоуправления подтверждает известный принцип: «Практика – критерий истины». А как известно, практике всегда предшествует теория. Таким образом, категория «муниципально-правовая теория», на наш взгляд, посредством своих разработок, выступает фактором упрощения при выборе того или иного решения вопроса, касающегося местного самоуправления, а также помогает сделать правильные выводы дабы не повторить ошибок предшественников.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. 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. – 544 с.
2. Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). М., 1999.-383 с.
3. Агошков, А. В. Развитие российского законодательства о культуре (общий анализ) [Текст] / А. В. Агошков, Г. К. Москаленко // Вопр. культурологии. – 2011. – № 11. – С. 70–77.
4. Административное право Российской Федерации [Текст] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов; под ред. А. П. Алехина; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, юрид. фак-т. – М.: Зерцало-М, 2002. – 595 с.
5. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] / С. С. Алексеев: в 2 т. – Т. 1. – М.: Юрид. лит-ра, 1981.– 359 с.
6. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит-ра, 1997 – 398 с.
7. Байтин, М. И. Теория государства и права [Текст] / М. И. Байтин и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 767 с.
8. Бахрах, Д. Н. Административное право России [Текст] / Д. Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с.
9. Бахрах, Д. Н. Административное право[Текст] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 815 с.
10. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882. – 761 с.
11. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. проф. Н.С. Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 599 с.
12. Быстренко В.И. История государственного управления и

самоуправления в России. Учеб. пособ. Новосибирск-Москва, 1997.- 92 с.

13. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

14. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. 1871. Т. 1. - 352 с.

15. Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. -. 236 с.

16. Венская декларация и программа действий [Текст]: [принята в г. Вене 25.06.1993 на 2-й Всемирной конференции по правам человека] // Дипломат. вестн. – 1994. – № 3–4. – С. 45–63.

17. Всеобщая декларация прав человека [Текст]: [принята Ген. Ассамблеей ООН 10.12.1948] // Рос. газ. – 1995. – 5 апр.

18. ГОСТ Р 6.30-2003. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов [Текст]: [утв. постановлением Госстандарта РФ от 03.03.2003 № 65]. – М.: Изд-во стандартов, 2003. – 16 с.

19. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы [Текст]: [утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 317] // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. II). – Ст. 2163.

20. Государственная программа Свердловской области «Развитие культуры в Свердловской области до 2020 года» [Текст]: [утв. постановлением Правительства Свердловской области от 21.10.2013 № 1268 ПП] // Собр. законодательства Свердловской области. – 2013. – № 10-5 (2013). – Ст. 1978.

21. Государственная система документационного обеспечения управления (ГСДОУ). Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения [Текст]: [введена в действие приказом Главархива СССР от 25.05.1988 № 33]. – М.: Госстандарт, 1991. – 46 с.

22. Государственное управление [Электрон. ресурс] // Википедия: свободная энциклопедия. – Режим доступа:

[https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственное управление](https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственное_управление) (дата обращения: 31.05.2015).

23. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: Часть четвертая: Федер. закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 22 дек.

24. Гражданский кодекс РФ [Текст]: Часть вторая: Федер. закон от 26.01.1996 // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

25. Гражданский кодекс РФ [Текст]: Часть первая: Федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

26. Гражданский кодекс РФ [Текст]: Часть третья: Федер. закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.

27. Гринин, Л. Е. Зависимость между размерами общества и эволюционным типом политики [Текст] / Л. Е. Гринин // История и математика: Анализ и моделирование социально-исторических процессов / ред. А. В. Коротаяев, С. Ю. Малков, Л. Е. Гринин. – М.: КомКнига/УРСС. – С. 263–303.

28. Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление. М., 1917. С. 5.

29. Дедюхова, И. А. Государственное управление в России: история и современность [Электрон. ресурс] / И. А. Дедюхова. – Режим доступа: <http://deduhova.ru/> (дата обращения: 21.05.2015).

30. Декларация прав ребенка [Текст]: [принята 20.11.1959 резолюцией 1386 (XIV) на 841 м пленар. заседании Ген. Ассамблеи ООН] // Международ. защита прав и свобод человека: сб. документов. – М.: Юрид. лит-ра, 1990. – С. 385–388.

31. Декларация тысячелетия [Текст]: [принята в г. Нью-Йорке 08.09.2000 резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Ген. Ассамблеи ООН]. – (Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

32. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ [Текст]: [подписан в г. Копенгагене 29.06.1990]. – (Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

33. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163) [Текст]: [принята в г. Страсбурге 03.05.1996] // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 781.

34. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 [Текст]: [принята в г. Страсбурге 15.10.1985]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 31.05.2015).

35. Есаков, В. А. Характер, цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях [Текст] / В. А. Есаков // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 3. – С. 9–17.

36. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Текст]: [подписан в г. Хельсинки 01.08.1975] // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXI. – М.: [Б. и.], 1977. – С. 544–589.

37. Земельный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 30 окт.

38. Иваненко И.Н.: Этапы становления и развития законодательства о местном самоуправлении в России (историко-правовой и теоретический аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2008. – 30 с.

39. Игнатьева, Е. Л. К вопросу об уточнении полномочий органов власти в области культуры [Текст] / Е. Л. Игнатьева // Справ. рук. учреждения культуры. – 2011. – № 7. – С. 5–14.

40. Игнатьева, Е. Л. Культура и право. Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность в сфере культуры [Текст] / Е. Л. Игнатьева // Справ. рук. учреждения культуры. – 2006. – № 11. – С. 54–60.

41. Иллюстрированный энциклопедический словарь. М., 1995. - 463 с.

42. Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников СБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания [Текст]: [подписан в г. Вене 15.01.1989] // Действующее международное право. – Т. 1. – М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. – С. 83–91.

43. Итоговый документ Мадридской встречи 1980 года представителей государств-участников СБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания [Текст]: [подписан в г. Мадриде 06.09.1983] // Действующее междунар. право. – Т. 1. – М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. – С. 79–83.

44. Канин, А. А. Культура села: организация полномочий в контексте выполнения Федерального закона № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] / А. А. Канин // Справ. рук. учреждения культуры. – 2008. – № 3. – С. 54–75.

45. Карякин, В. В. Современное состояние и перспективы развития правового регулирования сферы культуры [Текст] / В. В. Карякин // Культура: управление, экономика, право. – 2006. – № 1. – С. 2–6.

46. Кашанина, Т.В. Юридическая техника [Текст] / Т. В. Кашанина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 495 с.

47. Кодекс РФ об административных правонарушениях [Текст]: Федер. закон от 30.12.2001 № 195 ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.

48. Колесников А. Начала административной централизации и самоуправления в современном государстве. Сб. тр. профессоров и преподавателей Государственного иркутского университета. Вып. II. Иркутск, 1921. С. 50.

49. Конвенция о правах инвалидов [Электрон. ресурс]: [принята резолюцией 61/106 Генер. Ассамблеи ООН от 13.12.2006]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability (дата обращения: 29.10.2014).

50. Конвенция ООН о правах ребенка [Текст]: [принята 20.11.1989 резолюцией 44/25 Генер. Ассамблеи ООН] // Ведомости Съезда нар. депутатов и Верх. Совета СССР. – 1990. – № 45. – Ст. 955.

51. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека [Текст]: [заключена в г. Минске 26.05.1995] // Дипломат. вестн. – 1999. – № 9. – С. 35–42.

52. Кононов, О. И. Пути повышения эффективности управления культурой в регионе на примере муниципалитетов города Москвы [Текст] / О. И. Кононов // Вестн. Моск. гос. ун-та культуры и искусств. – 2012. – № 2. – С. 100–103.

53. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России [Текст]: [принята Верх. Советом РСФСР 12.04.1978] // Ведомости Верх. Совета РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407; Ведомости Съезда народ. депутатов и Верх. Совета РФ. – 1992. – № 52. – Ст. 3051.

54. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята на всенар. референдуме 12.12.1993] // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

55. Концепция «Сбережение населения Свердловской области на период до 2015 года» [Текст]: [утв. постановлением Правительства Свердловской области от 06.06.2001 № 393-ПП] // Обл. газ. – 2001. – 13 июня.

56. Концепция развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 г. [Текст]: [утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р] // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 25. – Ст. 3650.

57. Концепция развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 г. [Текст]: [утв. распоряжением Правительства РФ от 02.04.2013 № 434-р] // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 15. – Ст. 1807.

58. Концепция системы государственного управления [Электрон. ресурс] – Режим доступа: <http://nkonsercia.ru/nkonsercia.doc> (дата обращения: 21.05.2015).

59. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т II. - 489 с.

60. Культура России (2012–2018 годы) [Текст]: Федер. целевая программа: [утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2012 № 186] // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 13. – Ст. 1516.

61. Курдюк П.М. и др. Муниципальное право. Учеб. пособ. / П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. Краснодар, 2000. – 207 с.

62. Курдюк П.М., Билоус А.С. Муниципально-правовые теории в истории

России (XIX-XX вв.): монография. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет, 2007. – 246 с.

63. 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.

64. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. - 559 с.

65. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. – 317 с.

66. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903.

67. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке / В.Ф. Матвеев // Вестн. права. – 1905. – №1. – С. 172

68. Международный пакт о гражданских и политических правах [Текст]: [принят 16.12.1966 резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Ген. Ассамблеи ООН] // Бюл. Верхов. Суда РФ. – 1994. – № 12.

69. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Текст]: [принят 16.12.1966 резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Ген. Ассамблеи ООН] // Бюл. Верхов. Суда РФ. – 1994. – № 12.

70. Местное самоуправление [Электрон. ресурс] // Википедия: свобод. энцикл. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Местное самоуправление](https://ru.wikipedia.org/wiki/Местное_самоуправление) (дата обращения: 31.05.2015).

71. Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 . Уфа. – 1998. – 47 с.

72. Муниципальное управление [Электрон. ресурс] // Википедия: свобод. энцикл. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальное управление](https://ru.wikipedia.org/wiki/Муниципальное_управление) (дата обращения: 31.05.2015).

73. Налоговый кодекс РФ (часть вторая) [Текст]: Федер. закон от 19.07.2000 № 117-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 32. – Ст. 3340.

74. Налоговый кодекс РФ (часть первая) [Текст]: Федер. закон от 08.07.1998 № 146-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

75. Новичков, Н. В. Организация государственной власти: вопросы теории и практики в управлении культурой [Текст] / Н. В. Новичков // Вопр. культурологии. – 2013. – № 2. – С. 14–26.

76. Новое в законодательстве о культуре. Прогнозы, опасения, пожелания [Текст] // Справ. рук. учреждения культуры. – 2010. – № 9. – С. 5–21.

77. О библиотеках и библиотечных фондах в Свердловской области [Текст]: Обл. закон от 21.04.1997 № 25-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 1997. – № 4 (1997). – Ст. 867.

78. О библиотечном деле [Текст]: Федер. закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – №1. –Ст. 2.

79. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях [Текст]: Федер. закон от 11.08.1995 №135-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

80. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 26.06.2007 № 51/44 «Об утверждении Положения "Об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга"» [Текст]: решение Екатеринбургской городской Думы от 15.03.2011 № 28/38 // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. – 2011. – 21 марта.

81. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 января 2012 года № 1/52 «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления Администрацией города Екатеринбурга муниципальных услуг, и Порядка определения размера платы за их оказание» [Текст]: решение Екатеринбургской городской Думы от 22.04.2014 № 11/15 // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. – 2014. – 2014. – № 271.

82. О внесении изменения в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 18.11.2013 № 3900 "Об утверждении плана мероприятий по повышению эффективности сферы культуры в муниципальном образовании "город Екатеринбург" ("дорожной карты") на 2013–2018 годы [Текст] постановление Администрации г. Екатеринбурга от 24.09.2014 № 2843 // Вечерний Екатеринбург. – 2014. – 27 сент.

83. О вывозе и ввозе культурных ценностей [Текст]: Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 // Рос. газ. – 1993. – 15 мая.

84. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. № 18. – Ст. 2208.

85. О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области [Текст]: Закон Свердловской области от 21.06.2004 № 12-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2004. – № 5-1 (2004). – Ст. 308.

86. О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ // Рос. газ. – 1996. – 29 авг.

87. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом [Текст]: Федер. закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

88. О Концепции повышения качества жизни населения Свердловской области на период до 2030 года – «Новое качество жизни уральцев» [Текст]: Указ Губернатора Свердловской области от 29.01.2014 № 45-УГ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2014. – № 1. – Ст. 18.

89. О Концепции развития культуры в Свердловской области на период до 2020 г. [Текст]: постановление Правительства Свердловской области от 06.11.2012 № 1238-ПП // Собр. законодательства Свердловской области. – 2013. – № 11-1. – Ст. 1845.

90. О культурной деятельности на территории Свердловской области [Текст]: Обл. закон от 22.07.1997 № 43-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 1997. – № 7 (1997). – Ст. 1060.

91. О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 15.04.1998 № 64-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1799.

92. О меценатской деятельности [Текст]: Федер. закон от 04.11.2014 № 327 ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 45. – Ст. 6137.

93. О музейном деле в Свердловской области [Текст]: Закон Свердловской области от 27.12.2004 № 232-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2005. – № 12-1 (2005). – Ст. 2170.

94. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ // Рос. газ. – 1996. – 4 июня.

95. О народных художественных промыслах [Текст]: Федер. закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 234.

96. О народных художественных промыслах в Свердловской области [Текст]: Закон Свердловской области от 15.07.2013 № 77-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2013. – № 7–1 (2013). – Ст. 1227.

97. О национально-культурной автономии [Текст]: Федер. закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2965.

98. О некоммерческих организациях [Текст]: Федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

99. О Программе социально-экономического развития Свердловской области на 2011–2015 годы [Текст]: Закон Свердловской области от 15.06.2011 N 36-ОЗ // Обл. газ. – 2011. – 17 июня.

100. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 г. [Текст]: [постановление Правительства

Свердловской области от 27.08.2008 № 873-ПП] // Собр. законодательства Свердловской области. – 2008. – № 8-1. – Ст. 1274.

101. О структуре Администрации города Кургана [Текст]: решение Курганской городской Думы от 22.10.2014 № 190 // Курган и курганцы. – 2014. – 23 окт.

102. О физической культуре и спорте в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6242.

103. О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий [Текст]: Федер. закон от 13.05.2008 № 68-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2253.

104. О языках народов Российской Федерации [Текст]: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верх. Совета РСФСР. – 1991. – № 50. – Ст. 1740.

105. Об архивном деле в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 43. – Ст. 4169.

106. Об архивном деле в Свердловской области [Текст]: Закон Свердловской области от 25.03.2005 № 5-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2005. – № 3-1 (2005). – Ст. 194.

107. Об архитектурной деятельности в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ // Рос. газ. – 1995. – 29 нояб.

108. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений [Текст]: Федер. закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1096.

109. Об образовании в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

110. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации [Текст]: постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5506.

111. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

112. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

113. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122.

114. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.

115. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: Федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

116. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Текст]: Федер. закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

117. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

118. Об охране и использовании памятников истории и культуры [Текст]: Закон РСФСР от 15.12.1978 // Ведомости Верх. Совета РСФСР. – 1978. – № 51. – Ст. 1387.

119. Об утверждении Административного регламента предоставления услуги «Предоставление информации о времени и месте театральных представлений, филармонических и эстрадных концертов и гастрольных мероприятий театров и филармоний, киносеансов, анонсы данных мероприятий [Текст]: постановление Администрации г. Екатеринбурга от 14.10.2015 № 2895 // Вечер. Екатеринбург. – 2015. – 17 окт.

120. Об утверждении административных регламентов предоставления услуг, предоставляемых муниципальными бюджетными и автономными учреждениями культуры [Текст]: постановление Администрации г. Екатеринбурга от 02.07.2012 № 2832 // Вечерний Екатеринбург. – 2012. – 4 июля.

121. Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления Администрацией города Екатеринбурга муниципальных услуг, и Порядка определения размера платы за их оказание [Текст]: решение Екатеринбургской городской Думы от 24.01.2012 № 1/52 // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. – 2012. – № 226 (ч. II).

122. Общая теория права и государства [Текст] / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.

123. Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с.

124. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. – 94с.

125. Основные принципы обращения с заключенными [Текст]: [приняты 14.12.1990 резолюцией 45/111 Генер. Ассамблеи ООН]. – (Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

126. Основы государственной культурной политики [Текст]: [утв. Указом Президента РФ от 24.12.2014 № 808] // Собр. законодательства РФ. – 2014. № 52 (ч. I). – Ст. 7753.

127. Основы законодательства Российской Федерации о культуре [Текст]: [утв. Верх. Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1] // Рос. газ. –1992. – 17 нояб.

128. Основы социального управления [Текст] / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев; под ред. В.Н. Иванова. – М.: Высш. шк., 2001. – 271 с.

129. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2013. - 494 с.

130. Парижская хартия для новой Европы [Текст]: [принята в г. Париже 21.11.1990] // Действующее международное право. – Т. 1. – М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. – С. 42–54.

131. По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.1999 № 12-П // Рос. газ. – 1999. – 10 авг.

132. Положение об Управлении культуры Администрации города Екатеринбурга [Текст]: [утв. решением Екатеринбургской городской Думы от 26.06.2007 № 51/44] // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. – 2007. – 4 июля.

133. Положение об Управлении культуры Администрации города Ханты-Мансийска [Текст]: распоряжение Главы города Ханты-Мансийска от

11.07.2006 № 318-р. – (Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс.)

134. Положение об Управлении культуры Администрации города Челябинска [Текст]: [утв. постановлением Администрации города Челябинска от 08.02.2012 № 22 п] // Вечер. Челябинск. – 2012. – 15 февр.

135. Положение об Управлении культуры и молодежной политики Администрации муниципального образования город Салехард [Текст]: [утв. решением Городской Думы города Салехарда от 27.02.2013 № 18]. – (Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс.)

136. Положение об Управлении по культуре Администрации города Тюмени [Текст]: [утв. распоряжением Главы Администрации города Тюмени от 07.09.2007 № 241-рг]. – (Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс.)

137. Понятие государственного управления [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://admin-laws.ru/administrativnoe-pravo-opornyj-konspekt-lekcij/133-ponyatie-gosudarst-ven-nogo-upravleniya.html> (дата обращения: 31.05.2015).

138. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 [Текст] // Рос. газ. – 2007. – 27 апр.

139. Постовой Н.В. Муниципальное право России: вопросы и ответы. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2001.- 368с.

140. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти [Текст]: [утв. постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477] // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3060.

141. Правовое регулирование [Электрон. ресурс] // Википедия: свобод. энцикл. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Правовое_регулирование (дата обращения: 31.05.2015).

142. Проект федерального закона «О культуре в Российской Федерации» [Текст] // Справ. рук. учреждения культуры. – 2010. – № 10. – С. 6–28.

143. Пронин, А. А. Правовое регулирование меценатской деятельности в Российской Федерации [Текст] / А. А. Пронин, Е. В. Трошкова // Trends of modern science – 2015: materials of the XI International scientific and practical conference (Sheffield, May 30 – June 7, 2015). – Vol. 9: Law. – Sheffield: Science and education LTD, 2015. – P. 33–38.

144. Публичная власть [Электрон. ресурс] // Энциклопедия.ру: рус. онлайн энцикл. – Режим доступа: http://ensiklopedia.ru/wiki/Публичная_власть (дата обращения: 31.05.2015).

145. Пьянов, Н.А. Актуальные проблемы теории государства и права [Текст] / Н. А. Пьянов. – Иркутск: Б. и., 2007. – С. 222–231.

146. Пьянов, Н.А. Консультации по теории государства и права. Тема «Правовое регулирование и его механизм» [Текст] / Н. А. Пьянов // Сибирский юрид. вестн. – 2003. – № 1. – С. 3–7.

147. Развитие культуры и искусства в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2013 – 2015 годы: ведомственная целевая программа [Электрон. ресурс]: [утв. приказом заместителя главы Администрации города Екатеринбурга от 05.10.2012 № 11/0136-з]. – Режим доступа: http://культура.екатеринбург.рф/files/vedomstvennaya_prikaz.pdf (дата обращения: 25.05.2015).

148. Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств [Текст]: [заключена в г. Страсбурге 01.02.1995] // Собр. законодательства РФ. – 1999. – № 11. – Ст. 1256.

149. Сильченко, Н. В. Границы деятельности законодателя [Текст] / Н. В. Сильченко // Государство и право. – 1991. – № 8. – С. 14–23.

150. Система муниципального управления [Текст] / [В. Б. Зотов и др.]; под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 511 с.

151. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст. 3822.

152. Совершенствование правового положения муниципальных учреждений культуры [Текст]: информ. материалы к совещанию руководителей муниципальных учреждений культуры (сент. 2012 г.) / Администрация г. Екатеринбурга; Управление культуры Администрации г. Екатеринбурга. – Екатеринбург: [б. и.], 2012. – 240 с.

153. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. – 328 с.

154. Социальное законодательство [Текст]: науч.-практ. пособие: здравоохранение, образование, культура, наука, физкультура, спорт, пенсии, жилище / [Е. Г. Азарова и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИНФРА-М: Контракт, 2005. – 339 с.

155. Стратегический план развития муниципального образования «город Екатеринбург» до 2020 г. [Электрон. ресурс]: [утв. решением Екатеринбургской городской думы от 26.10.2010 № 67/30]. – Режим доступа: http://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/officially/strategy_plan/ (дата обращения: 29.10.2014).

156. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 год [Текст]: [утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537] // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

157. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года [Текст]: [утв. постановлением Правительства Свердловской области от 27.08.2008 № 873-ПП] // Собр. законодательства Свердловской области. – 2008. – № 8-1 (2008). – Ст. 1274.

158. Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 г. [Текст]: [утв. распоряжением Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р] (не публиковалась).

159. Теория государства и права [Текст] / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: ИНФРА М-Норма, 1997. – 570 с.

160. Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст]: моногр. / Ю. А. Тихомиров. – М.: [б. и.], 1998. – 798 с.

161. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. – 554 с.
162. Трудовой кодекс Российской Федерации [Текст]: Федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
163. Тульчинский, Г. Л. Менеджмент в сфере культуры [Текст] / Г. Л. Тульчинский, Е. Л. Щекова; Нац. исследовательский ун-т Высш. шк. экономики – Санкт-Петербург. – СПб [и др.]: – Лань: Планета музыки, 2013. – 541 с.
164. Уголовный кодекс РФ [Текст]: Федер. закон от 13.06.1996 № 63 ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
165. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» [Текст]: утв. решением Екатеринбургской городской Думы от 30.06.2005 № 8/1 // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. – 2005. – № 95.
166. Фролов И.Т. Философский словарь. М., 1980. – 260 с.
167. Цапко, М. И. Понятие и сущность публичного управления [Электрон. ресурс] / М. И. Цапко. – Режим доступа: <http://www.politpravo.info/content/view/38/> (дата обращения: 12.06.2015).
168. Царева, Е. Г. Программа развития культуры как фактор социально-экономического развития региона [Текст] / Е. Г. Царева // Справ. рук. учреждения культуры. – 2009. – № 9. – С. 7–21.
169. Центр региональных программ совершенствования госуправления [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://gosreforma.ru/> (дата обращения: 21.05.2015).
170. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права [Текст] / А. Ф. Черданцев. – М.: Юрайт-М, 2002. – 432 с.
171. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1996. – 160с.
172. Чиркин, В. Е. Публичное управление [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 473 с.
173. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2005. – 379 с.

174. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. – 455 с.

175. Чуева А.С. К вопросу об основных муниципально-правовых теориях (теориях местного самоуправления) // Ученые записки юридического факультета. Вып. 37 (47) / Под ред. А.А. Ливеровского. – Санкт Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2015. – 87 с.

176. Чуева А.С., Иваненко И.Н. Научно-теоретические подходы к разработке дефиниции «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)» // Наука и образование в XXI веке. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (1 апреля). Часть IV. М., 2013. С. 161-164.

177. Чуева А.С.: Муниципально-правовые теории в истории России (XIX-XX вв.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2006. – 27 с.

178. Чуева А.С.: Муниципально-правовые теории в истории России (XIX-XX вв.): Дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01. Краснодар, 2006. – 253 с.

179. Ширко, К. Н. Региональная культурная политика: механизмы принятия и реализации управленческих решений [Текст] / К. Н. Ширко // Справ. рук. учреждения культуры. – 2009. – № 2. – С. 6–14.

180. Ярошевская, Т. Л. Культура как «проект номер один» [Текст] / Т. Л. Ярошевская // Справ. рук. учреждения культуры – 2014. – № 4. – С. 24–29.

181. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. М.: Издательство «Ось-89», 1998. – 126 с.

182. Ячменев, В. А. Понятие «управление культурой»: проблемы и перспективы развития [Текст] / В. А. Ячменев // Философия права. – 2007. – № 4. – С. 122–125.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Иваненко Игорь Николаевич - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», г. Краснодар, Россия.

Пронин Александр Алексеевич - кандидат исторических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, МБОУ ВПО «Екатеринбургская академия современного искусства» (институт), г. Екатеринбург, Россия.

Чуева Арина Сергеевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», г. Краснодар, Россия.

Формат 60x84_{1/16}. Печать ризографная. Бумага офсетная.
Гарнитура «Таймс». Усл. п. л. 7,6. Заказ № 25. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии НИЦ «Инноватика»

