В. И. Гончаров

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

монография

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РФ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РФ И ЕЕ СУБЪЕКТАХ

ПРОСПЕКТ

Виктор Иванович Гончаров

Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Монография

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21535620
Издательство "Проспект"; 2014
ISBN 9785392161676

Аннотация

Монографическое исследование посвящено изучению институционализации местного самоуправления, которая является длительным процессом, включенным в естественную среду изменений социальной сферы. В исследовании приводится мировой опыт формирования местного самоуправления, который опирается на четкие принципы взаимодействия центральных и местных органов власти, предполагающие разграничение полномочий, экономических возможностей и ответственности в своих сферах. Поддержка из центра предполагает возможность применения собственных источников развития, что позволяет активизировать возможности каждого муниципального

образования. Материалы исследования рассчитаны на практических работников, депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, государственных и муниципальных служащих, преподавателей общественных наук, аспирантов, магистрантов и студентов.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 6
Глава I 15
§ 1. Местное самоуправление 15
§ 2. Местное самоуправление 42
§ 3. Местное самоуправление 69
§ 4. Закрепление системы современного местного 97
Глава II 121
§ 1. Местное самоуправление как уровень публичной 121
Конец ознакомительного фрагмента. 125

В. И. Гончаров
Институционализация системы местного самоуправленияв Российской Федерации
Конституционно-правовое исследование

Монография

[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена потребностью решения комплекса вопросов развития местного самоуправления в Российской Федерации, поскольку проводимая в настоящее время реформа статуса муниципальных образований не дает должного эффекта. Причиной такого результата является не системный подход к осуществлению самой реформы, а попытка решения существенных вопросов местного самоуправления в отрыве от глубинных проблем состояния всего общества и государства. Само местное самоуправление зачастую рассматривается как изолированное явление без учета принципа комплексного обеспечения состояния и перспектив этого вида публичной власти в России.

Институционализация местного самоуправления, без сомнения, является длительным процессом, включенным в естественную среду изменений социальной сферы. Однако это не означает, что следует ждать, когда созревание результатов может произойти без целенаправленного участия государства, без поддержки различных слоев общества, без экономических, культурных, идеологических изменений, местное самоуправление будет скорее по названию, нежели по своей сущности.

Мировой опыт формирования местного самоуправления показывает, что результаты появляются только там, где дей-

ствуют четкие принципы взаимодействия центральных и местных органов власти, предполагающие разграничение полномочий, экономических возможностей и ответственности в своих сферах. Поддержка из центра предполагает возможность применения собственных источников развития, что позволяет активизировать возможности каждого муниципального образования.

Особого внимания требует учет исторической и национальной специфики развития местных органов власти в России. Правильная оценка исторического опыта может стать одним из условий адекватного строительства местного самоуправления. Всякая власть начинается с нижних ее этажей, с этого начиналось государство Киевской Руси, и далее местная власть всегда выступала как фундамент государства. При отсутствии единства национального государства страну спасло движение народа, организованное в рамках местной власти в период Великой смуты начала XVII века. В то же время усилия по формированию местных органов власти по инициативе центра не всегда завершались успехом. Земства не получили в России должного развития по причине излишней их опеки органами государства. По той же причине нельзя также назвать значительной для целей развития социальной инициативы населения созданную в условиях социализма систему местных советов.

Несмотря на многолетние попытки понять, а затем реализовать местное самоуправление в России, сами научные ре-

зультаты фактически редко когда работают на опережение действительности, скорее выполняют апологетическую задачу сложившихся. Вследствие этого результаты научных и практических усилий получаются скорее точечными и однобокими. Как правило, основой политики государства в отношении местного самоуправления становится принцип остаточных полномочий для местного самоуправления, в то время как этот тип публичной власти должен брать на себя фундаментальные функции решения социальных, культурных, экономических и ряда других проблем. В этой связи возникает главный вопрос: для чего необходимо местное самоуправление?

Следует увязать проводимые муниципальные преобразования с идеей местного самоуправления, которая включает в себя комплексную задачу самоорганизации людей по сохранению жизнедеятельности социума в пределах обособленной территории, формированию у них культуры сознательного и ответственного решения общих проблем, созданию оптимальных условий для проживания населения, развития и поощрения инициативы каждого из членов сообщества во имя общего блага проживающих на территории муниципального образования. Наведение общего порядка, сохранение экологии, решение инфраструктурных проблем и ряда экономических вопросов вполне возможны на уровне местного сообщества.

В целом выработка общенациональной концепции разви-

тия местного самоуправления требует включения позитивного опыта других стран, отражения национальных условий и потребностей, включая специфические особенности и запросы отдельных регионов Российской Федерации.

В правовой науке о муниципальных образованиях само местное самоуправление, как тип публичной власти, не всегда разграничивается с муниципальными образованиями, которые являются публично-правовым образованием, на территории которого реализуются два типа полномочий: вопросы местного значения и наделяемые Федерацией и субъектами РФ государственные полномочия.

Многие проблемы местного самоуправления обусловлены неясностью правовых положений о статусе муниципальных образований и формах взаимодействия их с государством. Конституционная модель организации местного самоуправления упор делает лишь на обособленности и самостоятельности местного самоуправления, а на самом деле надо вести речь об автономии местного самоуправления, предполагающей относительную самостоятельность этого типа публичной власти при обязательной поддержке и определенном контроле со стороны государства. Именно такой принцип заложен в понимании места и роли местного самоуправления в Европейской хартии о местном самоуправлении.

Базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131)

страдает тем, что не содержит тех самых принципов целеполагания, на которые есть указания в самом его названии. Вторым серьезным его недостатком можно назвать то, что в нем определен исчерпывающий перечень вопросов местного значения, под которые выделяется квота ресурсов, хотя на самом деле на уровне муниципального образования возникает значительно больше вопросов, чем это определено в законе. Таким образом, наблюдается противоречие между исчерпывающим характером экономических возможностей и неограниченным перечнем задач, стоящих перед местным самоуправлением. По сути, бюджеты муниципальных образований поставлены в условия «продразверстки» по известной аналогии, когда все полученное на территории муниципальных образований изымается в вышестоящие бюджеты, а затем в различных формах возвращается в те же самые муниципальные образования. Есть много других недостатков как в вышеназванном ФЗ № 131, так и других федеральных нормативных правовых актах, определяющих статус и порядок функционирования местного самоуправления.

Нельзя признать оптимальным объем полномочий, определяемых федеральным законодательством в отношении роли субъектов Российской Федерации. Во многом этот уровень власти становится своего рода лишь передаточным механизмом воли федерального центра по поводу того, какую политику проводить в сфере местного самоуправления и как ее проводить. Конечно, определенное единство такой поли-

тики должно быть, но требования народовластия, повышения заинтересованности в использовании преимуществ каждого региона диктуют применение децентрализованного механизма государственного воздействия на развитие местного самоуправления. Уровень субъектов РФ позволяет реализовывать интересы населения в более укрупненном формате по сравнению с муниципальным уровнем власти и обеспечивать взаимодействие самих муниципальных образований в целях их комплексного развития.

Требует своего решения механизм взаимодействия в целом между государством и муниципальными образованиями как формой территориальной организации местного самоуправления. Если признать, что федерализм является формой взаимодействия публично-правовых образований, то логично распространить его влияние не только на уровень отношений между Федерацией и ее субъектами, но и на уровень взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований.

Действующее законодательство о местном самоуправлении содержит еще одну нерешенную проблему о порядке взаимодействия между двумя типами муниципальных образований. С одной стороны, провозглашено, что это не уровни публичной власти, а как бы равные типы муниципальных образований, с другой стороны, создана фактическая бюджетная и иная зависимость поселенческих (внутригородских) муниципальных образований от районных (обще-

городских) муниципальных образований. Тем самым сформированы уровни муниципальной власти при формальном их юридическом равенстве.

На состоянии проблем местного самоуправления сказываются серьезные дефекты бюджетной системы Российской Федерации. Ее организация предусматривает не только перераспределение денежных средств между местными бюджетами посредством регионального бюджета, но и концентрацию всех излишков на федеральном уровне бюджетной системы. Тем самым снижается потенциал заинтересованности в получении дополнительных доходов для органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления проще быть просителем для своего бюджета, нежели стремиться к его увеличению.

В настоящее время заявлено о децентрализации государственного управления, но как это отразится на проблеме развития местного самоуправления, формирования его институционализации – этот вопрос пока остается открытым. Нет ясности в свете проводимых реформ статуса государственных и бюджетных учреждений относительно состояния образования, медицинского обеспечения, сохранения культуры.

Институционализация местного самоуправления, как показатель его «взрослости», требует комплексного подхода, критерием достижения которого является степень участия структур гражданского общества, каждого человека в дея-

тельности муниципальных образований, степень комфортности проживания и жизнедеятельности населения, уровня его занятости, решения социальных проблем. Однако на практике население отчуждено от местной власти, чаще всего безучастно к проблемам местного самоуправления. Институционализация местного самоуправления невозможна без решения политических проблем через реальную децентрализацию системы властных отношений, проведения экономических преобразований с целью формирования реальных отношений конкуренции и защиты национальных интересов в сфере экономики. Также необходимо реформировать бюджетно-налоговые отношения в сторону повышения заинтересованности населения муниципальных образований и их органов власти в увеличении доходов местных бюджетов и создания реальной основы для качественного решения социальных и иных вопросов местного значения.

Следует усовершенствовать саму организацию местного самоуправления, чтобы, сохраняя все ценное, накопленное в отдельных местах, повернуть деятельность этого уровня публичной власти в сторону привлечения жителей муниципальных образований к решению ряда местных вопросов, создания различных инициативных групп, формирования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления как мощного средства проявления народовластия на местах.

Кроме того, дальнейшее развитие местного самоуправле-

ния в России диктует необходимость институционализации новых или значительно усовершенствованных действующих муниципально-правовых институтов, например таких, как институты контрольных органов муниципальных образований, территориального общественного самоуправления, муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, и других.

Таким образом, можно констатировать, что процесс теоретической и практической институционализации местного самоуправления в качестве формы народовластия и одной из основ конституционного строя нельзя считать законченным. В связи с отсутствием до настоящего времени в России фундаментальных, комплексных системно-правовых исследований, посвященных проблемам институционализации местного самоуправления, предстоит дальнейшая многотрудная научная и практическая деятельность по детальному обоснованию теоретической концепции местного самоуправления и разработке на ее основе конкретных предложений по совершенствованию действующего федерального и регионального законодательства.

Все указанные выше обстоятельства и обусловливают актуальность и необходимость проведения комплексного публично-правового исследования теоретической и практической институционализации системы местного самоуправления.

Глава I
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

§ 1. Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации

Местное самоуправление в настоящее время – чрезвычайно сложное и многообразное явление объективной реальности публично-правовой сферы общества. Его историческое развитие, как в России, так и в других странах мира, исследовано учеными политологами и правоведами, а результаты исследований изложены в большом количестве научных работ.

Нельзя не признать, что современное российское местное самоуправление изучено довольно подробно и тщательно,

а количество исследований в этой области неуклонно растет год от года. Однако остается и большое количество проблем, не получивших разрешения в науке муниципального права, что существенно влияет на верное понимание сущности местного самоуправления как теоретиками, так и практиками, призванными обеспечить надлежащую реализацию местного самоуправления.

В качестве одной из основных проблем теории муниципального права России, на наш взгляд, является большое количество качественно разных подходов к пониманию местного самоуправления. С одной стороны, разнообразие подходов должно обогатить научное знание о таком явлении, как местное самоуправление. С другой стороны, ситуация, когда по объективным причинам ученые-муниципалисты не могут согласовать между собой все существующие подходы к пониманию местного самоуправления так, чтобы это устроило абсолютно всех, привела к определенному смешению понятий и недостаточной четкости в формулировке определений местного самоуправления и наполнения их содержанием.

Нужно отметить, что в последние годы в отечественной науке муниципального права появились исследования, в которых предприняты попытки навести порядок и систематизировать знания о местном самоуправлении, с тем, чтобы выстроить новую научную основу для дальнейших исследований в этой области. В частности, в 2001 году была защи-

щена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Институционализация местного самоуправления в системе власти в Российской Федерации», в которой предпринята удачная попытка рассмотреть местное самоуправление как политико-правовой институт, его концептуальные особенности[1]; в 2006 году была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Институционализация правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа»[2], в которой предпринята удачная попытка проанализировать эволюцию правового регулирования территориальной основы местного самоуправления с целью научного оформления такого правового института, как территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации.

Существуют отдельные исследования местного самоуправления, выполненные совместно отечественными и зарубежными специалистами. В частности, в 2005 году была издана российско-испанская исследовательская работа «Территориальная организация в Испании. Модель институционального развития. Испанский опыт для России: Рынок и социальное развитие. М.: Московская школа политических исследований», в которой на основе опыта организации местной власти в Испании делаются прогнозы и предложения развития института местного самоуправления в Рос-

сии[3]. В 2007 году в Москве была издана исследовательская работа, в которую вошли труды российских, немецких, киргизских и монгольских специалистов, «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации», в ней авторы освещают отдельные аспекты институционального развития местного самоуправления в своих государствах[4]. В 2011 году было защищено диссертационное исследование И. Н. Трофимовой на соискание ученой степени доктора политических наук «Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации»[5].

Однако ни в одной из указанных работ невозможно найти современного комплексного исследования института местного самоуправления в том понимании, какое предложил Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.

К тому же, еще в начале 2000-х годов Конституционный суд РФ в своем постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, исходя из содержания ст. 3 (ч. 2) и ст. 12 Конституции РФ, констатировал, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ[6].

Соответственно, на сегодняшний день имеются все основания и предпосылки для проведения научных исследова-

ний в области институционализации местного самоуправления в России.

По нашему мнению, на данный момент существует несколько доводов в пользу необходимости научных исследований, посвященных институционализации местного самоуправления.

Во-первых, в России местное самоуправление находится на очередной стадии реформирования, которая качественно отличается от этапов 1990–1993 гг., 1993–1995 гг., 1995–2003 гг. Есть весьма весомые основания считать, что настоящий этап реформирования местного самоуправления, основанный на Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7], продлится гораздо дольше, чем этапы предыдущие. Значит, важно уже сейчас разработать теорию институционализации местного самоуправления, рассчитанную на достижение задач муниципальной реформы и поступательное демократическое развитие местного самоуправления.

Во-вторых, существует значительное разнообразие в понимании местного самоуправления, которое, в частности, выражается в споре о том, отделена ли местная власть от власти государственной или местное самоуправление является фактически частью государственного аппарата. Очевидно, что местное самоуправление, являясь формой народовластия, занимает особое место в демократическом меха-

низме управления обществом и государством[8].

В-третьих, несмотря на огромный опыт, который накоплен европейскими государствами в области местного самоуправления, не весь он может быть применим в России, так как в каждом государстве местное самоуправление уникально по-своему. В Российской Федерации же, как в любом федеративном государстве (например, в Германии), каждый субъект Федерации имеет свои уникальные особенности организации и осуществления местного самоуправления. Следовательно, необходимы некие рамки, очерченные путем институционализации местного самоуправления, которые позволят разумно сочетать заимствованный опыт с отечественной практикой местного самоуправления[9].

В-четвертых, общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу организации и осуществления местного самоуправления, все более усложняются, более сложным и громоздким становится и нормативно-правовой массив, регулирующий эти общественные отношения. Чтобы создать рамки предсказуемого развития местного самоуправления, необходима научная концепция института местного самоуправления в России.

В-пятых, институционализация местного самоуправления в современной науке муниципального права России прямо связана с острой целесообразностью поиска путей и способов конституционного преобразования российской право-

вой системы[10].

В-шестых, так как муниципальное право лишь в недавнее время стало самостоятельной отраслью российского права, выделившись из конституционного права, и его предмет, методы и нормы, по сути, заимствованы у других отраслей права России (что отмечается в современной правовой науке), институционализация сферы местного самоуправления просто необходима, так как позволит разрешить спор о целесообразности выделения муниципального права в качестве самостоятельной отрасли российского права.

Соответственно, институционализация местного самоуправления в России на современном этапе будет являться не подведением итогов, а обобщением научных знаний и практического опыта для дальнейшего эффективного развития этого публично-правового института, что в конечном счете должно сказаться на уровне жизни населения муниципальных образований Российской Федерации.

Действительно, в современной науке муниципального права использование по отношению к местному самоуправлению термина «институт» не является чем-то новым или необычным. Даже наоборот, местное самоуправление очень часто упоминается в связке с этим термином: «институт местного самоуправления». Однако этот термин употребляется без какой-либо системы, безотносительно к другим общественным явлениям, от случая к случаю, либо для более научного звучания предложений и фраз в исследовани-

ях, посвященных местному самоуправлению. Иногда не совсем ясно, в каком конкретно значении употребляется термин «институт местного самоуправления».

По нашему мнению, в целях институционализации местное самоуправление должно рассматриваться как публично-правовой институт, охватывающий собой все возможные подходы к пониманию местного самоуправления. Публичным институт местного самоуправления является в силу того, что именно на местном уровне выражаются интересы народа, точнее населения (населения муниципального образования), которое является основным субъектом местного самоуправления. Правовым он будет в силу юридической теории местного самоуправления, на основе которой местное самоуправление развивается как в Российской Федерации, так и во всех государствах мира, учредивших этот институт.

Институционализация местного самоуправления на современном этапе развития российской государственности должна производиться с учетом всех существующих в науке муниципального права подходов к пониманию местного самоуправления.

В современной отечественной науке муниципального права России сформировалось несколько подходов к пониманию местного самоуправления.

Так, например, В. И. Фадеев выделяет три основных подхода:

– местное самоуправление как основа конституционного

строя;

– местное самоуправление как право населения на решение вопросов местного значения;

– местное самоуправление как форма народовластия[11].

Выделение этих трех подходов является наиболее традиционным и наиболее частым, но существуют и другие точки зрения на качественные подходы к пониманию местного самоуправления в России.

По мнению Е. С. Шугриной, к перечисленным подходам необходимо добавить понимание местного самоуправления как:

– деятельности населения по решению вопросов местного значения;

– одной из разновидностей социального управления[12].

В свою очередь, И. И. Овчинников рассматривает местное самоуправление еще и как деятельность населения по управлению местными делами[13].

В. И. Васильев придерживается более оригинального подхода и указывает, что, помимо изложенных выше подходов, местное самоуправление может рассматриваться как:

– элемент правового статуса гражданина;

– способ оптимизации социального управления;

– институт организации и предоставления услуг гражданам[14].

Н. С. Бондарь, не отвергая предложенные другими учены-

ми подходы к пониманию местного самоуправления, предпочитает рассматривать местное самоуправление в контексте муниципальной демократии, описывая местное самоуправление как:

– институт правового положения личности;

– институт гражданского общества;

– особую форму осуществления населением публичной власти по месту жительства[15].

Таким образом, при всем разнообразии подходов к пониманию сущности местного самоуправления в Российской Федерации, все они могут быть сведены к трем основным:

а) местное самоуправление как основа конституционного строя;

б) местное самоуправление как форма публичной власти, позволяющая населению реализовывать свое право на самостоятельное решение вопросов местного значения;

в) местное самоуправление как форма народовластия.

По нашему мнению, эти три подхода позволяют исследовать современное состояние местного самоуправления, его современное назначение в обществе и государстве. В то же время эти подходы к местному самоуправлению не объясняют его происхождения, так как это задача теорий местного самоуправления (общественной, хозяйственной, государственной и юридической).

Все научные подходы к пониманию сущности местного самоуправления так или иначе нашли свое отражение в нор-

мативных правовых актах.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. и ратифицированной Федеральным Собранием Российской Федерации 11 апреля 1998 г., под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[16].

Согласно ч. 2 ст. 3 Хартии, это право должно осуществляться советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. на конституционном уровне закрепила право населения на местное самоуправление и признала местное самоуправление одной из основ конституционного строя.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. местное самоуправление понималось как «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[17].

В действующем в настоящее время в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российский 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».

Как отмечают Д. С. Белявский и М. С. Трофимов, «таким образом, нетрудно проследить эволюцию формирования понятия местного самоуправления, условно говоря, с 1985 г. по 2003 г.».

В Европейской хартии местное самоуправление понималось через управленческую деятельность органов местного самоуправления, действующих в интересах населения на основе принципа легитимности публичной власти.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. местное самоуправление стало пониматься отечественным законодателем как право населения на деятельность по самоуправлению.

В свою очередь, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. местное самоуправление в России стало пониматься как форма народовластия…»[18].

Именно эти три подхода, выраженные как в нормативных правовых актах, так и в научных трудах отечественных ученых, положены нами в основу исследования институционализации местного самоуправления в Российской Федерации.

Как известно, местное самоуправление в России в его современном виде было учреждено в связи с принятием Конституции РФ 1993 года. В главах 1 и 8 Конституции РФ закреплены важнейшие нормы, определяющие положение местного самоуправления.

По мнению В. И. Васильева, в качестве основы конституционного строя России местное самоуправление следует рассматривать как «фундаментальный институт, в значительной мере определяющий сущностное содержание российского государства как демократического, правового и социального государства»[19].

Указанные характеристики института местного самоуправления, как основы конституционного строя, в какой-то мере подтверждаются и другими отечественными учеными. Как отмечают А. Н. Кокотов и А. С. Соломаткин, «будучи основой конституционного строя, местное самоуправление выступает как:

– конституционный принцип, признающий и гарантирую-

щий самостоятельность мест, определяющий нормативную политику правотворческих органов, деятельность правоприменителей, всех, кто так или иначе вступает в сферу местного самоуправления;

– коллективное право местного населения (местных сообществ жителей) на властную самоорганизацию;

– социальный институт, включающий в себя организационно-правовые формы самоуправленческой деятельности жителей (муниципальные образования, органы местного самоуправления, выборы, референдумы, иные формы прямого волеизъявления граждан);

– правотворческая и правореализационная деятельность по осуществлению местного самоуправления в качестве конституционного принципа и права населения в установленных законом организационно-правовых формах;

– реальное состояние местной жизни, складывающееся под воздействием права и факторов его искажающих» [20].

По мнению автора, такое широкое понимание местного самоуправления, как основы конституционного строя, является следствием объемности понятия «основы конституционного строя».

Наука конституционного (государственного) права под конституционным строем понимает систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами определенного государства [21].

При этом необходимо иметь в виду, что «это (…) реально существующие устои жизни общества и государства»[22].

Под основами конституционного строя следует понимать некие устои, отражающие «характер государства, общества и общественных отношений, власти, положения человека и гражданина, политического режима, собственности и форм хозяйствования»[23].

Необходимо также отметить, что те общественные отношения, которые объединяются учеными в понятие «основы конституционного строя», являются, если так можно сказать, наиболее важными для государства, подлежащими наибольшей защите с его стороны.

В ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления сказано, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Нужно сказать, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. прямо сказано, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. местное самоуправление, как основополагающий принцип организации публичной власти в государстве, нашло свое отражение

в главе 1, которая называется «Основы конституционного строя».

Как отмечает М. С. Семенова[24], в юридической литературе выделяется два представления о роли Конституции Российской Федерации в регулировании местного самоуправления. Согласно первому, в Конституции можно было «не определять общий статус местного самоуправления, а лишь признать, что государство гарантирует местное самоуправление, предоставив самим субъектам Федерации урегулировать остальные вопросы»[25].

В соответствии со вторым мнением, местное самоуправление в России является весьма хрупким и уязвимым институтом и поэтому «необходимы достаточные гарантии его утверждения и развития, нужна его общая конституционная модель»[26].

Несмотря на то, что в главе 1 Конституции РФ непосредственно местному самоуправлению посвящена только ст. 12, большая часть норм этой главы так или иначе имеет отношение к становлению института местного самоуправления в России.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, согласно которой Россия провозглашена демократическим федеративным правовым государством. Эти положения имеют принципиальное значение для местного самоуправления.

По замечанию В. А. Кряжкова, характеристика местного самоуправления как одной из основ конституционного строя связана с намерениями России быть демократическим и правовым государством. «Она свидетельствует о понимании ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1, 2 ст. 32 Конституции РФ) и ряда других основных прав (ст. 24, 33, 40, 41, 43 Конституции РФ), позволяющего территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ), создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов»[27].

Такие принципы, как демократизм и верховенство закона, закрепленные в ст. 1 Конституции России, являются основанием для реализации других конституционных норм о местном самоуправлении.

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Согласно ч. 2 той же статьи, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Данная статья и сформулированный на ее основе консти-

туционный принцип народовластия означают, что народ, а в случае с местным самоуправлением – население, обладает исключительным правом на управление делами общества и государства как самостоятельно, так и через формируемые им органы публичной власти.

Нормы ч. 1 и ч. 2 ст. 3 Конституции РФ полностью согласуются с положениями ч. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, в которой закреплен принцип обязательности наличия выборного органа в системе местного самоуправления, и положениями ст. 6, согласно которым органы местного самоуправления самостоятельно определяют свою внутреннюю организацию без вмешательства со стороны органов государственной власти.

Кроме того, положения ст. 2 Конституции РФ, распространяющиеся на местное самоуправление, были подтверждены и уточнены решениями Конституционного суда РФ. В частности, Постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. было подтверждено право населения самостоятельно формировать представительные органы местного самоуправления и невозможность со стороны органов государственной власти его ограничения[28].

В ч. 2 ст. 8 Конституции России закрепляется, наряду с частной и государственной, муниципальная форма собственности. Это положение согласуется с нормами ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, которая посвящена источникам финансирования местного самоуправле-

ния, или, в более широком понимании, финансово-экономической основе местного самоуправления.

С точки зрения построения местного самоуправления в России, нормы ч. 2 ст. 8 Конституции РФ имеют принципиальное значение, так как на конституционном уровне закреплено право органов местного самоуправления выступать собственниками различного имущества. Соответственно, имущество, находящееся в муниципальной собственности, может стать мощным рычагом формирования экономической самостоятельности местного самоуправления. Тем более, что согласно ч. 2 ст. 9 в собственности муниципальных образований может находиться земля.

Основной же статьей главы 1 Конституции РФ, посвященной непосредственно местному самоуправлению, является ст. 12, в которой содержится чрезвычайно важное положение о том, что: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»[29].

Это означает, что в России на конституционном уровне закрепляется децентрализованная система управления. Принцип децентрализации управления необходимо понимать не в смысле полного отсутствия центрального управления, а сочетания центрального и местного управления, исходя из принципа необходимого разделения полномочий меж-

ду уровнями публичной власти и территориальной юрисдикции административных органов.

Процесс политической децентрализации, связанный с передачей полномочий на нижние уровни с образованием автономии местного самоуправления, вовсе не должен означать отторжение государством самостоятельных общин или желание этих общин быть совершенно автономными от государства.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не являются структурными подразделениями органов государственной власти и не состоят с ними в отношениях соподчинения, они не являются абсолютно отделенными от государства. Органы местного самоуправления лишь наделены законом самостоятельностью в определенных областях.

Самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов подразумевает и наличие у них собственной компетенции. В Конституции РФ содержится указание на некоторые из вопросов местного значения (ст. 130, ст. 132 гл. 8). Гораздо более полный их перечень содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В то же время органы местного самоуправления обязаны действовать в соответствии с законодательством Российской Федерации и в рамках государственной политики.

Соответственно, нельзя говорить о том, что на основе

Конституции РФ произошло фактическое отделение местного самоуправления от государства, местной власти от государственной власти. Нужно же говорить о том, что местное самоуправление относительно самостоятельно.

Нужно указать также на то, что нормы о местном самоуправлении содержатся не только в главе 1 Конституции РФ, которая непосредственно посвящена основам конституционного строя Российской Федерации, но и в главе 8, полностью посвященной местному самоуправлению.

В ст. 130–133 Конституции РФ 1993 года содержатся нормы, дополняющие нормы о местном самоуправлении главы 1 Конституции РФ. Одновременно, нормы ст. 130–133 основываются на соответствующих положениях главы 1 Конституции РФ.

Несмотря на то, что положения главы 8 Конституции РФ не относятся к основам конституционного строя России, нельзя недооценивать их значение в контексте институционализации местного самоуправления в нашем государстве. Они будут более подробно рассмотрены нами в последующих частях настоящего монографического исследования.

В федеративном государстве, каким является Россия, закрепление в федеральной конституции принципа местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя означает, что местное самоуправление должно быть также закреплено и в конституциях, и уставах субъектов Федерации.

В настоящее время в конституциях (уставах) всех субъектов Российской Федерации содержится специальный раздел или глава, посвященная местному самоуправлению, в которой воспроизводятся нормы главы 1 и главы 2 Конституции РФ о местном самоуправлении и прописываются особенные положения, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Далее конституционные нормы и нормы конституций (уставов) субъектов РФ о местном самоуправлении конкретизируются в уставах муниципальных образований.

Как отмечается в аналитическом вестнике комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления, в Конституции РФ закреплены следующие основные принципы местного самоуправления[30]:

1. Осуществление местного самоуправления на всей территории России.

2. Самостоятельное определение муниципальными образованиями в соответствии с законодательством в своих уставах собственного правового положения, структуры и статуса органов муниципального управления.

3. Недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

4. Подотчетность и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования.

5. Запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти.

6. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, органами и должностными лицами местного самоуправления и невозможность прямой отмены решений муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и должностными лицами.

7. Организационная самостоятельность органов местного самоуправления подкрепляется законодательными мерами по расширению их экономической и хозяйственной самостоятельности, институтами муниципальной собственности и местного бюджета.

8. Судебная защита местного самоуправления.

Эти принципы можно считать принципами, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются общественные отношения по поводу организации местного самоуправления в России, которые являются частью политических, экономических и социальных отношений, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации.

Принцип, указанный в аналитическом докладе под номером один, по нашему мнению, является важнейшим в силу основных принципов, лежащих в основе политических общественных отношений по поводу местного самоуправле-

ния.

Местное самоуправление реализуется на всей территории Российской Федерации, однако фактически это означает, что на территории государства должны быть созданы территориальные автономные образования, в которых и реализуется местная власть. Такими автономными образованиями в Российской Федерации являются муниципальные образования.

В юридическую практику термин «муниципальное образование» впервые был введен Гражданским кодексом РФ от 2000 г. Однако и в Конституции РФ, и в Гражданском кодексе понятие «муниципальное образование» не отличается четкостью формулировки. Как отмечает О. М. Рой, «при сопоставлении Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса можно заключить, что под муниципальным образованием следует понимать «некую территорию, на которой проживает население (необязательно компактно и оседло), или городскую территорию (район в городе), приобретшую особый статус (статус муниципального образования), позволяющий им участвовать в гражданских правоотношениях, осуществлять самостоятельную социальную и экономическую политику»[31].

Отметим, что ключевая категория местного самоуправления – муниципальное образование, не отражена в главе 1 Конституции РФ и, соответственно, не попала в основы конституционного строя.

значение же категории «муниципальное образование» переоценить невозможно, так как только в пределах муниципального образования правомочны органы местного самоуправления, население может самостоятельно решать вопросы местного значения, существует местная власть. Соответственно, пока на территории субъекта РФ не образованы муниципальные образования, даже несмотря на то, что в Конституции РФ сказано, что местное самоуправление осуществляется на всей территории России, местного самоуправления фактически быть не может.

Также значение муниципального образования в том, что с его появлением в законодательстве и правоприменительном обороте появилась возможность говорить не просто о самоуправлении, как об общественной самодеятельности на основе закона, а о местной власти в смысле принадлежности ее органам местного самоуправления, расположенным на определенной законом территории.

И. Г. Мачульская пишет: «Представляется, что на нынешнем этапе институционализации системы власти Российской Федерации институт местного самоуправления трансформируется, скорее, в форму местной власти, чем общественной самоорганизации граждан»[32]. Она же отмечает, что «Особенность конституционных положений о местном самоуправлении заключается в том, что они носят стратегический, прогностический характер, создают правовой каркас некой идеальной демократической модели самоуправления,

рассчитанной на будущее»[33].

Несмотря на наличие в Конституции России отдельных недочетов в закреплении местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, мы склонны согласиться с указанным выше мнением о том, что в Конституции РФ закреплена стратегическая модель местного самоуправления, к которой, возможно, стремится развитие местного самоуправления в Российской Федерации.

В завершение этой части работы мы пришли к следующим выводам:

– институционализация местного самоуправления в науке муниципального права России будет охватывать собой такие имеющиеся подходы к пониманию института местного самоуправления, как: основа конституционного строя Российской Федерации; право населения на решение вопросов местного значения; форма народовластия; деятельность населения по решению вопросов местного значения; одна из разновидностей социального управления; элемент правового статуса гражданина; способ оптимизации социального управления; институт организации и предоставления услуг гражданам и др.[34]

– исследование институционализации местного самоуправления в России можно построить, используя три основных подхода (местное самоуправление как основа конституционного строя; как форма публичной власти, позволяющая населению реализовывать свое право на самостоятельное ре-

шение вопросов местного значения; как форма народовластия), которые будут включать в себя все остальные имеющиеся и позволят объяснить сущность и назначение местного самоуправления в государстве в настоящее время;

– местное самоуправление, как основа конституционного строя Российской Федерации, закрепляется в статьях главы 1 Конституции РФ, причем глава 8 Конституции РФ дополняет положения статей главы 1 о местном самоуправлении;

– в главе 1 Конституции РФ четко прослеживается подход к закреплению местного самоуправления, как совокупности, в первую очередь, политических отношений;

– местное самоуправление, как основа конституционного строя, закрепляется в Конституции РФ через систему правовых принципов, лежащих в основе организации и осуществления местного самоуправления в России;

– существенным недостатком закрепления местного самоуправления в качестве основы конституционного строя России, является отсутствие в Конституции РФ термина «муниципальное образование», так как это ключевая категория, без которой в принципе невозможно осуществление местного самоуправления;

– признание и закрепление местного самоуправления, в качестве одной из основ конституционного строя России, означает наивысшую гарантированность местного самоуправления, его защиту и сложность в упразднении этого института, в связи с «жесткостью» российской конституции.

§ 2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

Согласно ст. 12 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», население имеет право на самостоятельное решение вопросов местного значения на всей территории Российской Федерации и не может быть лишено этого права по решению органов государственной власти или по своей воле.

Как мы отмечали в предыдущей части настоящего исследования, осуществление гражданами своего права на местное самоуправление происходит в границах муниципальных образований.

К сожалению, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нет определения муниципального образования, точнее, оно определено через виды: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

Согласно ст. 1 указанного законодательного акта, определены все виды муниципальных образований: сельское и го-

родское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

Как видно из дефиниций закона, несмотря на различные названия, все муниципальные образования в качестве общих черт имеют определенные границы, наличие населения и органов местного самоуправления. Соответственно, реализация населением права на местное самоуправление, а также реализация органами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов местного значения происходит строго в границах определенной территории.

Таким образом, мы можем определиться с пространственными рамками местного самоуправления.

Очевидно, что население реализует установленные законом властные полномочия. Отметим, что российское законодательство признает основным субъектом местного самоуправления население, которое осуществляет решение вопросов местного значения как самостоятельно, путем проведения выборов, референдумов и иных форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, так и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и

должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Российским гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право на обращение в органы местного самоуправления.

Необходимо добавить, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Например, иностранные граждане, при наличии соответствующего международно-правового договора, имеют право участвовать в муниципальных выборах.

Право населения на осуществление местного самоуправления гарантируется государством путем судебной защиты прав местного самоуправления, а также рядом законодательных запретов на ограничение прав местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Население формирует органы местного самоуправления,

которые обязаны действовать в интересах населения муниципального образования.

Как отмечают Д. С. Белявский и М. С. Трофимов, «право на осуществление местного самоуправления не является естественным правом человека и гражданина в традиционном понимании. Одновременно, местное самоуправление является обязанностью населения, так как осуществление местного самоуправления населением является необходимым элементом конституционной организации власти в государстве»[35].

Возникает вопрос о том, где располагается местное самоуправление как элемент организации власти в государстве?

По нашему мнению, частично ответить на этот вопрос можно, определившись с тем, является ли местное самоуправление проявлением публичного или в сущности имеет частное (общинное) начало.

В основном научный спор касается двойственной природы местного самоуправления. Отметим, что одна группа ученых утверждает, что в местном самоуправлении сочетается государственное и общественное[36]. Другие считают, что местное самоуправление фактически является частью государственной власти[37]. Третья группа ученых считает, что местное самоуправление нельзя считать государственной властью, а необходимо понимать в качестве самостоятельного уровня публичной власти в государстве[38].

Так или иначе, в основе спора находится вопрос о положении органов местного самоуправления в системе публичной власти и соотношении компетенции органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Нужно отметить и то, что в настоящее время в научной литературе не существует единого, устраивающего всех без исключения специалистов, определения местного самоуправления. В то же время без понимания местного самоуправления как некой сферы деятельности органов публичной власти невозможно дальнейшее продвижение к разрешению вопроса о местном самоуправлении как форме публичной власти.

Итак, И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов понимают под местным самоуправлением «процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на следующих принципах: разумное сочетание представительских институтов и институтов непосредственной демократии; предоставление всем субъектам территориальных сообществ жителей широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов; политико-правовая привязанность органов местного самоуправления к коренным запросам жителей»[39].

В. А. Баранчиков пишет, что местное самоуправление – «это децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативно-правовых актов органов госу-

дарственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением и образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначаемыми должностными лицами»[40].

По мнению И. В. Васильева, «Местное самоуправление в первом приближении – это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т. е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико-правовой институт, присущий любому демократическому государству»[41].

В перечисленных определениях явно прослеживается мысль о том, что местное самоуправление существует на определенном уровне, на котором на основе закона осуществляется местная власть.

Мы готовы согласиться с высказыванием о том, что «в основе местного самоуправления лежит не право граждан на объединение, не их волеизъявление: местное самоуправление основывается на признании государством, его конституцией за населением местных территориальных единиц полномочий на решение вопросов местного значения, осуществление публично-властных функций на местном уров-

не[42].

Необходимо разобраться с тем, что такое «местный уровень», на котором реализуется право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

В соответствии с Конституцией 1993 года Россия является федеративным государством. Соответственно, «федерация – это форма государственного устройства, которая заключается в единстве и разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами на основе конституционного и иного нормативно-правового закрепления определенных объемов государственной власти за разными ее уровнями, процедуры сотрудничества и согласования их интересов, представительства субъектов в законодательных (представительных) органах государства» [43].

Согласно нормам Конституции РФ, в России существуют два уровня государственной власти (федеральный и субъектов федерации) и местное самоуправление, которое не входит в систему государственной власти. Соответственно, напрашивается вывод, что местное самоуправление представляет собой обособленный уровень власти в государстве.

Мы уже отмечали, что российское законодательство о местном самоуправлении ориентировано на Европейскую хартию местного самоуправления 1985 года. В этой связи и в контексте определения положения местного самоуправления в системе публичной власти в России И. Г. Мачульская справедливо отмечает, что «…Хартия не содержит тре-

бования о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Более того, ее ст. 8 устанавливает, что за органами местного самоуправления может быть установлен любой административный контроль вышестоящими органами власти, причем не только с целью обеспечения законности и конституционных принципов, но и целесообразности задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. В Хартии термины «местное самоуправление» и «местная власть» – идентичны, синонимичны»[44].

Далее она пишет: «Ее текст давно известен в России во множестве вариантов. Но отсутствие официального аутентичного перевода до ее ратификации Российской Федерацией приводило к произвольному толкованию используемых в ней терминов, норм и положений. Во время разработки Конституции России и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”[45] доминировал текст, в котором под местным самоуправлением понималась способность органов местного самоуправления решать значительную часть общественных дел, хотя в Хартии речь идет о регламентации значительной части государственных дел. Произвольное толкование понятия «местное самоуправление» сторонниками идеи жесткого отделения самоуправления от системы государственной власти ввело в заблуждение участников Конституционного Совещания, что в конечном итоге (под влиянием и других,

прежде всего политических факторов) привело к появлению конституционной записи о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Одним из доводов в пользу принятия именно такой модели российского самоуправления для авторов Конституции послужила идея его относительной дешевизны. Суть ее заключалась в том, что организационно-правовая обособленность органов самоуправления принудит их искать внутренние резервы пополнения местного бюджета, привлекать средства населения, мелких и средних предпринимателей, общественных объединений. На первый взгляд, такие рассуждения не лишены логики. Но ошибка здесь, по нашему мнению, состоит в том, что не учтено главное: эффект относительной дешевизны самоуправления может проявиться только в стабильном обществе, где общее финансовое благополучие государства сочетается с благополучием отдельных его граждан. В условиях же современного становления новой российской государственности такая прослойка населения, которая способна поделиться частью своих средств для организации самоуправления, незначительна, а в момент разработки и принятия Конституции Российской Федерации была и того меньше»[46].

Таким образом, на сегодняшний день мы получили не совсем корректное закрепление положения местного самоуправления в системе российского общества, в его политической системе.

В современной науке конституционного права существует мнение, что развитие федерализма в современной России происходит в условиях сохраняющейся пока нестабильности и дезинтегрированности государственной и правовой систем, что в настоящее время объективным для России является сочетание централизации и нецентрализации в системе разделения государственной власти по вертикали, то есть смешанный вариант организации вертикальных государственных властеотношений. Современный российский федерализм исходит из экономического, политического и иного единства федерального общества и территориальной целостности государства, из оптимального сочетания централизма и децентрализма в управлении делами общества и государства, из необходимости и возможности самовыживания в самых неблагоприятных в объективном и субъективном аспектах условиях[47].

Кое-кто утверждает, что России нужна новая модель федерализма, связанная, в том числе, с пересмотром статуса субъектов Российской Федерации. Так, Н. М. Добрынин пишет, что «на повестке дня стоит вопрос о разработке системной концепции нового федерализма, предусматривающей формирование механизмов, позволяющих преодолеть исторически сложившуюся асимметрию и диспропорции в государственном устройстве Российской Федерации»[48].

Несмотря на все проблемы российского федерализма, бесспорным остается обязанность органов государственной

власти Российской Федерации и ее субъектов обеспечить и гарантировать возможность для осуществления местного самоуправления на всей территории России. В этой связи важнейшее значение имеет принцип децентрализации власти в государстве.

И. Г. Никитенко отмечает, что «Современная модель российского местного самоуправления диктует пересмотр законодательной политики в сторону большей централизации правового регулирования. В целом Российская Федерация в настоящее время отличается жесткой централизацией – она может передать полномочия на нижестоящий уровень, а может забрать их обратно. Последствием муниципальной реформы, проводимой сейчас в России, явилось изменение и резкое возрастание роли федерального центра. Такая политика может привести лишь к сиюминутным результатам, но не может способствовать укреплению демократических основ российской государственности. Необходим пересмотр политики законодательного регулирования в сторону его большей децентрализации. Однако последнее не должно толковаться как отказ от существующего законодательства в области местного самоуправления. Методологическими основами соответствующей политики муниципального регулирования, на наш взгляд, могут явиться:

– во-первых, преодоление неопределенности конституционных норм в области местного самоуправления, что должно дать однозначное определение сущности местного само-

управления, его общей цели как социального института;

– во-вторых, отказ от широкого толкования конституционного понятия «общие принципы организации местного самоуправления»;

– в-третьих, расширение прав субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления»[49].

Мы согласны с высказанным мнением и считаем, что использование предложенных подходов позволит четче определять местное самоуправление в системе публичной власти в России.

Более того, определить положение местного самоуправления как уровня публичной власти в России помогают решения Конституционного суда РФ. В частности, в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»[50], Конституционный Суд РФ, ссылаясь на свое же постановление от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», постановил, что указание на то, что органы власти на местах являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе.

Итак, мы определились с тем, что местное самоуправление гарантировано населению на всей территории Российской Федерации, но его фактическая реализация возможна только в условиях создания в соответствии с законом муниципального образования. Таким образом, определены границы власти органов местного самоуправления.

Кроме того, мы пришли к выводу о том, что местное самоуправление представляет собой относительно самостоятельный от государства уровень публичной власти, которая по своему характеру не является государственной, но выполняет сходные с государственной властью функции.

Л. А. Велихов отмечает следующие сущностные признаки, свойственные местному самоуправлению и отличающие его от центральной правительственной власти:

– различие в характеристике власти;

– разграничение сфер компетенции властей центральных и местных;

– самостоятельные источники средств, которые необходимы органам местного самоуправления для реализации своих полномочий;

– территориально ограниченный выборный принцип местного самоуправления, связанный с обязательным наличием выборного (представительного) органа [51].

Действительно, все указанные сущностные черты наглядно демонстрируют обособление, иную природу местного самоуправления, его отличия от государственной власти.

В теории муниципального права можно встретить ряд точек зрения на содержание функций местного самоуправления, т. е. его основных направлений деятельности.

Так, И. В. Выдрин выделяет две основные группы функций местного самоуправления. Первая включает финансово-экономические, хозяйственные, социальные, экологические функции, функцию охраны общественного порядка. Данные функции объективно обусловлены, свойственны данному уровню публичной власти.

Эти функции имеют характерный признак, они в максимальной степени связаны с конкретными сферами общественной жизни (предметами ведения), в которых муниципальные органы юридически состоятельны (местные финансы, муниципальная собственность, организация здравоохранения, образования и т. д.).

Вторая группа функций обусловлена самой природой местного самоуправления, его социальной ролью в государстве и обществе. В рамках этой группы функциями местного самоуправления являются обеспечение права граждан на местное самоуправление, решение вопросов местного значения, возложенных на муниципальные образования, выполнение отдельных государственных полномочий, которыми наделены муниципальные органы. Функции обеих групп устойчивы, направлены на обеспечение жизнедеятельности муниципальных образований[52].

Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко и С. Н. Бочаров выде-

ляют социально-целевые функции управления (основные направления, цели и содержание конкретной управленческой деятельности) и социально-организационные (процессуальные, действия организационного и исполнительно-распорядительного характера, совокупность которых составляет управленческий процесс)[53].

О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев основными функциями местного самоуправления называют: обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления; обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах; охрану общественного порядка; представительство и защиту интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ, федеральными законами[54].

Как видно, в основном функции местного самоуправления связаны с реализацией органами местного самоуправления муниципальных образований возложенных на них полномочий.

Местное самоуправление, как уровень власти, наиболее приближено к населению и его предназначение во многом связано с обеспечением потребностей и интересов населения. Вспоминая о том, что население обладает правом на самоуправление, необходимо сделать вывод, что на мест-

ном уровне население (самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления) решает вопросы местного значения.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 14–16, в рамках обозначенных нами выше функций местного самоуправления, указаны вопросы местного значения (предметы ведения), решение которых находится в компетенции населения и органов муниципальных образований.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вопросы местного значения – «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

Как указывает В. И. Фадеев, органы местного самоуправления вправе 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 РФ, однако только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ)[55].

Такое утверждение тем более верно и важно, что правовая основа местного самоуправления в России выстроена по нисходящей линии от Конституции РФ до правовых актов местного самоуправления.

По определению В. И. Фадеева, предметы ведения местного самоуправления (вопросы местного значения) – это круг определенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно[56].

В контексте настоящего исследования считаем необходимым отметить, что большинство вопросов местного значения носят ярко выраженный социальный характер. Это может означать, что законодатель придает органам местного самоуправления большое значение в области предоставления населению муниципального образования различного рода социальных услуг.

Решение вопросов местного значения невозможно без придания органам местного самоуправления специальных полномочий. По мнению Е. М. Ковешникова, полномочия органов местного самоуправления – это совокупность их прав и обязанностей, закрепленных нормами муниципаль-

ного права и необходимых для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и решения других вопросов местного значения, а также осуществления отдельных государственных полномочий[57].

В ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» перечислены полномочия, которыми располагают органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения.

Кроме того, органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения отдельных вопросов местного значения поселений и городских округов, прямо указанных в законе.

По мнению О. Е. Кутафина и К. Ф. Шеремета, полномочный субъект правоотношений в системе местного самоуправления – это не только уполномоченный, располагающий определенным правом субъект (орган, должностное выборное лицо, граждане), но и обязанный к совершению определенных властных действий[58].

Соответственно, население муниципального образования и органы местного самоуправления имеют не только права на решение вопросов местного значения, но и обязаны решать

эти вопросы.

При этом необходимо отметить, что наибольшее количество обязанностей несут именно органы местного самоуправления, так как все обязанности по решению вопросов местного значения для органов муниципальных образований основываются на одной общей (программной) обязанности: осуществлять свою деятельность в интересах населения муниципального образования и для удовлетворения потребностей населения.

Соответственно, местное самоуправление в России, согласно действующему законодательству, можно признать относительно самостоятельным уровнем публичной власти, на котором населению и органам местного самоуправления предоставлена возможность самостоятельно реализовывать свои права и исполнять обязанности по решению вопросов местного значения. В то же время нельзя не согласиться с мнением о том, что «в настоящее время в России самостоятельность местного самоуправления означает лишь относительную автономию муниципальной власти от системы государственной власти. Эта самостоятельность основывается на законодательном закреплении предметов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления, предоставлении органам местного самоуправления прав по установлению местных налогов и определению иных источников доходов местных бюджетов, наличии у органов местного самоуправления правотворческих право-

мочий и т. д.»[59].

Относительная автономность местного самоуправления в области решения вопросов местного значения, в том числе, означает слаженную работу органов муниципального образования и населения, основанную на обоюдном учете интересов.

В то же время одной из наиболее важных проблем институционализации местного самоуправления на современном этапе развития Российского государства остается отсутствие реального механизма согласования наиболее важных решений органов муниципальных образований по вопросам местного самоуправления с населением муниципального образования.

Исследованию этого вопроса в отечественной правовой науке посвящены, в частности, отдельные работы А. П. Анисимова, Т. М. Дридзе, А. С. Карпова, Н. Д. Сорокиной, М. С. Трофимова и других.

В частности, отмечается, что «наиболее сложным и ответственным вопросом в процессе управления является принятие решения. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств для достижения одной или большего числа целей»[60]. Важно понимать, что решения, принимаемые органами местного самоуправления, и их реализация должны соответствовать интересам населения муниципального образования.

В процессе осуществления местного самоуправления ор-

ганам местного самоуправления муниципальных образований и их должностным лицам постоянно приходится преодолевать разнообразные проблемы через принятие соответствующих управленческих решений.

Зачастую принятие управленческого решения и его реализация напрямую затрагивают интересы населения. В таких случаях возникает необходимость согласования общественных интересов для того, чтобы принятое решение и его реализации максимально соответствовали интересам населения, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования.

При этом нужно помнить, что «народовластие – это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа. Только в обстановке гласности можно обеспечить возможность для населения быть в курсе дел органов местного самоуправления»[61].

Активное участие населения в осуществлении местного самоуправления возможно не только путем местного референдума или муниципальных выборов. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержится довольно обширный перечень форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает возможность проведения процедур согла-

сования интересов и выявления мнения населения по поводу принятия управленческих решений на основе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Но, как отмечает М. С. Трофимов, «на сегодняшний день в России не создано необходимого правового механизма согласования общественных интересов при принятии управленческих решений органами публичной власти»[62]. В то же время «в последние годы для большинства зарубежных стран характерно активное вовлечение населения муниципальных образований в сферу принятия и реализации управленческих решений»[63].

Совершенно прав А. П. Анисимов, который пишет: «поэтому сегодня представляется необходимым дальнейший поиск механизма участия общественности в принятии решений, учета мнения и интересов населения в деятельности органов публичной власти»[64].

В целях формирования механизма согласования интересов при принятии управленческих решений, на уровне муниципальных образований разумным выглядит применение такого метода, как социальная диагностика.

Согласно экоантропоцентрической концепции Т. М. Дридзе, отношения человека со средой обитания строятся как опосредуемые обстоятельствами его личной и социокультурной жизни многомерные пространственно-вре-

менные, прямые и обратные связи с окружением. Одна и та же ситуация может по-разному оцениваться отдельными людьми. Особенно это проявляется при возникновении проблемной (или конфликтной) жизненной ситуации. Эта ситуация требует от человека повышенной целенаправленной активности, выработки жизненно важных решений, а также выбора той или иной стратегии деятельности, средств и способов достижения желаемого результата[65].

Следовательно, при возникновении ситуаций, требующих учета мнения населения, необходимо учитывать также различные социальные факторы (социальный состав участников согласительных процедур, их уровень жизни, доходы, доступность различных благ и услуг, так как большинство из них предоставляются именно на местном уровне, и т. д.). Такой подход к проблеме при принятии управленческого решения вынуждает органы местного самоуправления напряженно работать по повышению уровня жизни населения хотя бы с целью снизить уровень социальной напряженности и свести к минимуму блокирование населением инициатив органов местного самоуправления в области муниципального управления.

Как пишет М. С. Трофимов, «но и только цели уменьшения уровня социальной напряженности в обществе будет недостаточно для придания на законодательном уровне мнению населения, выявленного на основе публичных слушаний и опросов граждан, обязательного характера.

По нашему мнению, такая мера должна также служить защитным механизмом приоритетных направлений развития муниципальных образований, устанавливаемых в законодательстве субъектов Российской Федерации в той или иной области деятельности местного самоуправления и связанных с решением вопросов местного значения.

В том случае, если деятельность органов местного самоуправления, проект нормативного правового акта муниципального образования, может нанести ущерб приоритетам развития муниципального образования, население вполне может «блокировать» реализацию такого решения или нормативного правового акта. Таким образом, обязательный характер мнения населения при обязательности проведения согласительных процедур будет играть охранительную функцию»[66].

По мнению автора, формирование правового механизма согласования интересов населения и органов местного самоуправления при принятии решений по вопросам местного самоуправления должно основываться на следующих принципах:

– приоритета прав и свобод человека и гражданина;

– сочетания частных и общественных интересов;

– обязательности решений населения, принятых на основе императивных форм прямого волеизъявления;

– закрепления в законодательстве на уровне субъекта Российской Федерации и уставе муниципального образования

приоритетных направлений развития муниципального образования, принятие решений по которым зависит в большей степени от органов местного самоуправления, а мнение населения может иметь лишь рекомендательный характер;

– максимального учета органами местного самоуправления мнения населения, вне зависимости от степени его императивности.

В то же время в условиях отсутствия реального механизма согласования мнений при принятии решений по вопросам местного значения, органы местного самоуправления еще в большей степени ответственны за принимаемые ими решения, а в качестве способов согласования интересов могут быть использованы закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В завершение этой части работы мы пришли к следующим выводам:

– в целях институционализации местного самоуправления в России на современном этапе важно определиться с пространственными рамками местного самоуправления, под которыми действующее законодательство предлагает понимать территорию муниципального образования;

– общая конституционная гарантия того, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, фактически означает, что на различных

территориях России, отвечающих требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. для образования муниципального образования, таковое может быть создано и в его границах будет осуществляться местное самоуправление;

– в условиях федеративного устройства России публичная власть разделена по горизонтали на три уровня: федеральную государственную, государственную власть субъектов РФ, власть местного самоуправления;

– основным источником и носителем власти в муниципальном образовании является его население, которое, соответственно, осуществляет местное самоуправление самостоятельно и (или) через формируемые им органы местного самоуправления;

– уровень местного самоуправления является относительно самостоятельным от государственной власти и, соответственно, население в соответствии с законом на этом уровне может реализовывать свое право на самоуправление;

– закрепленный в законодательстве России и субъектов Российской Федерации перечень вопросов местного значения и полномочий по их решению не может быть реализован населением самостоятельно в силу специфики этого субъекта муниципально-правовых отношений, соответственно, население реализует свое право на самоуправление в основном через органы местного самоуправления, которые обяза-

ны действовать в интересах населения и для удовлетворения потребностей населения;

– право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения означает относительную автономность не от органов муниципального образования, а от органов государственной власти. Принятие решений происходит независимо от государства, но совместно органами местного самоуправления и населением. При этом, органы муниципального образования должны согласовывать принимаемые ими решения по вопросам местного значения с населением, используя различные механизмы согласования интересов.

§ 3. Местное самоуправление как форма народовластия

Практически каждый из активно занимающихся исследованием местного самоуправления российских ученых предлагает определенный набор подходов к пониманию местного самоуправления, доказывая правильность той или иной точки зрения. Однако все предложения, так или иначе, как мы отмечали ранее, строятся вокруг трех основных подходов.

Необходимость выделения отдельных подходов к понятию местного самоуправления продиктована сложностью самого института местного самоуправления, столь многогранного и сложного, что рассмотрение его только с одной стороны даст одностороннее представление и не позволит понять сущность местного самоуправления.

Без полного понимания сущности местного самоуправления невозможно успешно наладить правовое регулирование этой стратегически важной для России сферы, а также нельзя успешно организовать и осуществить местное самоуправление.

Можно уверенно утверждать, что традиционным в науке муниципального права считается рассмотрение понятия местного самоуправления как: 1) основы конституционного строя; 2) уровня публичной власти, на котором реализуется право населения на самостоятельное решение вопросов

местного значения; 3) формы народовластия.

Наиболее важным, на наш взгляд, является подход к местному самоуправлению как форме народовластия.

Итак, действующий закон, являющийся отраслеобразующим для муниципального права России, определяет местное самоуправление как форму народовластия. По нашему мнению, это наиболее верное понимание местного самоуправления, его изучение будет способствовать институционализации местного самоуправления в современной России. Понимание местного самоуправления как формы народовластия более точно и полно характеризует местное самоуправление на современном этапе развития этого института во всем мире.

Рассмотрение местного самоуправления в качестве формы народовластия невозможно без понимания того, что местное самоуправление является правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Согласно ст. 3 Конституции РФ, единственным источником власти в России является многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Как мы уже говорили, население реализует свое право на местное самоуправление как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление можно рассматривать как одну из форм реализации народом принадлежа-

щей ему власти.

О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев выделяют следующие основные черты, характеризующие местное самоуправление как форму народовластия и его место в системе народовластия[67]:

1) местное самоуправление имеет свой субъект;

2) местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством;

3) местное самоуправление имеет свой объект управления;

4) самостоятельность местного самоуправления;

5) ответственность местного самоуправления;

6) местное самоуправление осуществляется с учетом интересов населения;

7) местное самоуправление осуществляется с учетом исторических, культурных и иных местных традиций.

В то же время нам представляется, что такое выделение основных черт в недостаточно полной мере характеризует местное самоуправление как форму народовластия, тем более, что указанные основные черты местного самоуправления, как формы народовластия, созвучны принципам организации и осуществления местного самоуправления.

Необходимо, характеризуя местное самоуправление в рассматриваемом контексте, указывать, что это специфическая форма народовластия, реализующаяся посредством других

форм народовластия, часть из которых может существовать только в условиях гарантированного конституцией местного самоуправления, т. е. только в условиях местного самоуправления.

В этой связи отметим мнение Г. Н. Чеботарева, который считает, что «местное самоуправление – это одна из форм народовластия, позволяющая населению местных территориальных сообществ через выборные и иные органы местного самоуправления, а также непосредственно путем выборов, местных референдумов и иных форм прямого волеизъявления самостоятельно и под свою ответственность в рамках Конституции РФ, законодательства РФ и ее субъектов решать вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[68].

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г., граждане РФ осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

По мнению А. Л. Нудненко, «Право граждан на прямое участие в управлении государственными и общественными

делами предполагает не только право на обсуждение, выработку и принятие государственных и общественных решений, но и возможность участия в исполнении этих решений и осуществлении контроля за их проведением в жизнь. Таким образом, представляется возможным выделить следующие признаки, характеризующие понятие непосредственной демократии в системе местного самоуправления: 1) совокупность общественных отношений; 2) прямое волеизъявление граждан; 3) объект прямого волеизъявления граждан – вопросы местного значения; 4) организационные формы прямого волеизъявления граждан: обсуждение, принятие, исполнение решений, а также контроль за проведением их в жизнь»[69].

Например, В. В. Комарова разделяет формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления на:

– императивные формы прямого волеизъявления граждан – местный референдум; муниципальные выборы; отзыв выборного должностного лица и депутата выборного органа местного самоуправления избирателями; собрание (сход), съезд (конференция) населения муниципального образования;

– регулятивные формы прямого волеизъявления граждан – гражданская инициатива; обращения граждан; наказы избирателей; отчеты; территориальное общественное самоуправление;

– консультативные формы прямого волеизъявления граждан – митинги, шествия, демонстрации, пикетирования; публичные слушания; опросы граждан; консультативный референдум; народное обсуждение[70].

Сразу же отметим, что указанные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления, являясь, несомненно, очень важными, не охватывают собой всего понятия «форма народовластия», так как не учитывается такая форма участия граждан в управлении общественными делами на местном уровне, как представительная демократия.

Непосредственно в Конституции России (глава 8) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» все формы народовластия в системе местного самоуправления разделены на две группы форм непосредственной демократии (глава 5) и представительную демократию:

1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления;

3) решение вопросов местного самоуправления через органы местного самоуправления (представительная демократия).

В такой системе, исходя из природы и назначения местного самоуправления, приоритет принадлежит формам непо-

средственной демократии, когда население муниципального образования может участвовать в решении вопросов местного значения непосредственно.

Нужно отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предложил закрытый перечень форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления императивного характера. К ним относятся:

– местный референдум (ст. 22);

– муниципальные выборы (ст. 23);

– голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24);

– голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24);

– сход граждан (ст. 25).

В свою очередь, перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, имеющийся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», является открытым. Эти формы имеют либо консультативный, либо регулятивный характер. К ним относятся:

– правотворческая инициатива граждан (ст. 26);

– территориальное общественное самоуправление (ст. 27);

– публичные слушания (ст. 28);
– собрания граждан (ст. 29);
– конференция граждан (ст. 30);
– опрос граждан (ст. 31);
– обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32).

Указанные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления, характеризующие местное самоуправление как форму народовластия, разделены нами на две разные группы по следующим причинам. Во-первых, формы непосредственного осуществления местного самоуправления имеют императивный характер, т. е. решения, принятые на их основе, подлежат обязательному исполнению и соблюдению всеми участниками муниципальных правоотношений, а формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не обладают признаками императивности. Во-вторых, при реализации гражданином форм первой группы между волеизъявлением и результатом существует прямая связь, тогда как при реализации форм второй группы между волеизъявлением гражданина и результатом обязательно должен быть посредник в лице органа или должностного лица местного самоуправления.

Итак, наиболее полно на местном уровне граждане могут реализовать свои права на управление делами общества путем форм непосредственного осуществления местного самоуправления.

Важнейшей формой народовластия, при помощи которой население непосредственно реализует свое право на самоуправление, является местный референдум. Как отмечается в современной юридической литературе, «местному референдуму в конституционно-правовой системе Российской Федерации отведено значимое положение как институту, создающему правовые условия для осуществления местного самоуправления, участия жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия, исполнения и контроля за исполнением решений органами местного самоуправления» [71].

Согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указывается, что местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Однако в указанном законодательном акте нет необходимого понятия местного референдума.

Используя понятие референдума, содержащееся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» 2002 года, можно сформулировать следующее определение местного референдума: референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых рас-

положено в границах муниципального образования, в целях решения вопросов местного значения.

Характеризуя местный референдум, как форму реализации местного самоуправления, укажем на следующие основные черты этой формы непосредственного волеизъявления:

– на уровне местного самоуправления референдум применяется как для решения непосредственно вопросов местного значения, так и для выявления мнения населения по тем или иным вопросам общественной жизни муниципального образования (консультативный референдум);

– в отличие от федерального и регионального уровней, на уровне местного самоуправления референдум имеет более широкое и частое применение;

– фактически порядок проведения местного референдума применяется для реализации таких форм непосредственного осуществления местного самоуправления, как голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также для реализации голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

– в отличие от федерального референдума и референдума субъекта Российской Федерации в местном референдуме, в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[72], имеют право принимать участие иностранные граждане, по-

стоянно или преимущественно проживающие на территории соответствующего муниципального образования.

Правовую основу местного референдума составляют нормы федерального законодательства, законов субъектов РФ, правовых актов местного самоуправления.

Интересно отметить, что «в основных законах субъектов «местный референдум» закрепляется как форма осуществления местной власти; право граждан на референдум; процесс, путем установления основных принципов и элементов, подготовка и проведение местных референдумов»[73].

Решение, принятое населением на референдуме, подлежит обязательному исполнению, оно существенным образом может повлиять на дальнейшую реализацию гражданами своего права на местное самоуправление.

Также очень значимой формой непосредственной демократии в системе местного самоуправления являются муниципальные выборы.

В ст. 21 Всеобщей декларации прав человека закреплено: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу

голосования»[74].

Изложенные во Всеобщей декларации гражданские и политические права были уточнены и конкретизированы в Международном пакте о гражданских и политических правах. В ст. 25 этого документа провозглашается право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»[75].

Согласно ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, подписанной в Кишиневе 7 октября 2002 г. «Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного про-

цесса»[76].

Подобные нормы содержатся в Конституции Российской Федерации и законах России, регламентирующих порядок организации и проведения выборов различного уровня в Российской Федерации, в том числе и выборов в органы местного самоуправления.

Отметим, что муниципальное избирательное право имеет ряд особенностей.

Как отмечают А. А. Джагарян и Н. В. Шевченко, «Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ внес существенные изменения в правовое регулирование местного самоуправления в РФ, затронув структуризацию органов муниципальной власти, порядок наделения их полномочиями, формы и механизмы взаимного сдерживания, взаимодействия, ответственности»[77]. Эти структурные изменения, имеющие значение для институционализации местного самоуправления в России на современном этапе, затронули и институт муниципальных выборов.

В ч. 1 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорится, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Специально отметим тот факт, что по общему правилу иностранные граждане не имеют право голоса и не могут баллотироваться на выборах Президента РФ, выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выборах парламентов субъектов Федерации, а также не вправе голосовать при проведении общероссийского или регионального референдумов. Также иностранные граждане и лица без гражданства не имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (совет депутатов, городская дума, глава администрации района и т. п.), а также участвовать в местных референдумах.

В то же время российское законодательство допускает, что международными договорами РФ может быть предоставлено такое право иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования (ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Кроме того, иностранный гражданин будет иметь равное с гражданином России право выставить свою кандидатуру на выборные должности органов местного самоуправления[78].

На основе выборов формируется представительный орган местного самоуправления, в отдельных случаях глава муниципального образования, часть членов контрольного органа муниципального образования, а также иные выборные должностные лица, если это закреплено уставом муниципального

образования.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принципами организации и проведения выборов в России являются принципы свободного, равного, всеобщего, прямого избирательного права при тайном голосовании.

В то же время правовое регулирование порядка организации и проведения выборов в органы местного самоуправления имеет некоторые расхождения с указанными принципами проведения выборов.

На наш взгляд, очень интересной особенностью являются выборы в органы местного самоуправления в условиях муниципального района. Согласно ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, представительный орган муниципального района может формироваться двумя способами: путем прямых выборов либо путем вхождения в его состав по должности глав поселений, расположенных на территории данного муниципального района, и одновременно представителей из числа депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых этими органами.

Первый способ в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года предусматривался в качестве единственно возможного, и на данный момент является непосредственным выражением требования ч. 2 ст. 130 Консти-

туции РФ о реализации форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.

Второй из названных способов, по сути, предполагает опосредованное представительство территориальных коллективов поселений на районном уровне, а также в этом случае фактически реализуется практика о косвенных выборах. И в отношении данного вопроса необходимо согласиться с мнением ряда авторов, таких как Ю. М. Малараева, О. Л. Савранская, А. А. Джагарян, которые считают, что «формирование представительных органов муниципальных районов путем делегирования вступает в противоречие с вытекающим из Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления принципом обязательного наличия в структуре органов местного самоуправления представительных коллегиальных органов муниципальной власти, избираемых непосредственно населением, также нарушает право населения муниципального района самостоятельно через избираемые им органы местного самоуправления решать вопросы местного значения районного уровня, чрезмерно и необоснованно ограничивает право граждан на участие в осуществлении муниципальной власти»[79].

По нашему мнению, нет ничего плохого в таком способе формирования представительного органа муниципального района, как делегирование депутатов из состава представительных органов поселений, находящихся на территории муниципального района. Однако для реализации этой фор-

мы необходимо было внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Таким образом, муниципальные выборы остаются на сегодняшний день основным способом формирования представительных органов местного самоуправления.

Отметим, что законодатель тонко подошел к проблеме названия указанных форм непосредственного волеизъявления граждан в системе местного самоуправления. Местный референдум, очевидно, называется именно так, так как проводится на всей территории муниципального образования, т. е. на каком-то месте. В свою очередь, муниципальные выборы являются способом формирования органов местного самоуправления муниципального образования, по этой причине и должны называться муниципальными.

Не менее интересной, с точки зрения институционализации местного самоуправления в России, представляется такая форма народовластия, как голосование по отзыву, закрепленная в ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления является одной из форм непосредственной демократии. Отзыв – это досрочное прекращение полномочий выборного лица в форме волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования, проводимого в со-

ответствии с законом. Установление отзыва выборного лица расширяет возможности граждан по формированию дееспособных, авторитетных составов выборных органов местного самоуправления, служит гарантией усиления юридической ответственности выборных лиц.

Порядок отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица может быть предусмотрен в уставе муниципального образования. В этом случае муниципальное образование с учетом законодательства субъектов РФ определяет процессуальный механизм реализации права населения на отзыв данных выборных лиц.

Отзыв – это крайняя мера, применяемая к депутату или иному выборному должностному лицу местного самоуправления. Возможны и более мягкие санкции – коллективное порицание, замечание со стороны представительного органа, предупреждение со стороны собраний избирателей, заслушавших их отчет о проделанной работе, и т. д.

Как отмечает Н. А. Ваганова, «смысл отзыва должен заключаться не в стремлении избирателей наказать депутата, а в том, чтобы с его помощью население могло осуществлять контроль над своими представителями, управлять ими. Ведь отзываться должны не только те, кто сознательно пренебрегает своими обязанностями, не только недобросовестные люди, но и те, кто по своим деловым, политическим качествам не могут быть подлинными гражданскими предста-

вителями, в частности: не имеют организаторских способностей, не обладают принципиальностью и т. д. По Федеральному закону это должно быть выражено в конкретных противоправных решениях или действиях (бездействии), подтвержденных в судебном порядке»[80].

Отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и, в конечном счете, самой демократии. Следовательно, законодатель, если он вводит данный институт, обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем чтобы не был искажен сам смысл данного института непосредственной демократии.

А. С. Рудников пишет следующее: «Обобщая практику отзыва депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия РФ установила, что в законах ряда субъектов Федерации порядок отзыва необоснованно упрощен, кроме того, в них должны быть предусмотрены гарантии депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления на осуществление ими своих полномочий. Нет четких критериев, определяющих объективность и достаточность оснований для отзыва. Требования к количеству граждан, принявших участие в голосовании для признания отзыва состоявшимся, порядок подведения итогов голосования по отзыву»[81].

К сожалению, рассмотренная форма непосредственной

демократии в системе местного самоуправления не получила пока еще распространения в России, и население не умеет пользоваться этим способом выражения своего мнения относительно деятельности тех или иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

В ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» помимо отзыва закрепляется такая форма непосредственной демократии, как голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Согласно нормам главы 2 указанного Федерального закона, посвященной территориальной организации местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования или преобразования муниципального образования является обязательным условием изменения территории соответствующего муниципального образования.

Такое положение можно рассматривать как гарантию от вмешательства со стороны органов государственной власти или принятия решения органами местного самоуправления об изменении территории или ином преобразовании муниципального образования без учета мнения населения.

Однако закон делает одно исключение из установленного им же правила: согласно положениям ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в РФ», при изменении границ муниципального района, если изменения не затрагивают территории поселений, процедура преобразования проводится по достижении договоренности между представительными органами этих муниципальных районов, которые выражают, по замыслу законодателя, волю населения.

По нашему мнению, нельзя признать удачным, с точки зрения юридической техники, объединение в одной статье (ст. 24) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двух форм непосредственного волеизъявления населения, хотя и проводимых в сходных процедурах, но имеющих совершенно разное назначение.

Еще одной формой непосредственного волеизъявления населения при реализации местного самоуправления является сход граждан. Согласно ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Нужно отметить, что сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции

представительного органа муниципального образования.

Решения, которые принимаются сходом граждан, имеют общеобязательный характер.

Что касается форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, то не останавливаясь на каждой из них подробно, отметим важнейшие черты этих форм волеизъявления населения, имеющие значение с точки зрения институционализации местного самоуправления в России на современном этапе.

Во-первых, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления предполагают при решении вопросов местного значения доминирующую роль органов местного самоуправления, тогда как население муниципального образования имеет возможность на основе закона принять участие в решении вопросов местного значения.

Во-вторых, органы местного самоуправления в принятии решений на связаны мнением населения по поводу этих решений, выраженном в результате реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, так как они не имеют императивного характера.

В-третьих, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления играют вспомогательную роль при решении вопросов местного значения органами местного самоуправления или непосредственно населением с использованием форм непосредственного осуществления местного самоуправления.

В юридической литературе отмечается, что «формы непосредственной демократии, такие, как референдум, сход, собрание, конференция, в большинстве случаев установленные федеральным законом, рассматриваются не как формы, замещающие представительные органы местного самоуправления, а как характерная особенность деятельности местной власти»[82].

Местное самоуправление в России осуществляется населением как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Не останавливаясь подробно на понятии и системе органов местного самоуправления в России, отметим, что наличие органов управления в муниципальном образовании вызвано объективной реальностью, а не желанием ограничить права населения на решение вопросов местного значения.

Население в силу своей разнородности и отсутствия специальных знаний не может осуществлять полномочия по профессиональному управлению муниципальным образованием, соответственно, необходимы органы местного самоуправления, которые займутся решением вопросов местного значения.

Представительная демократия на уровне местного самоуправления реализуется выборными органами местного самоуправления. На сегодняшний день это представительный орган муниципального образования (даже если он образован путем делегирования депутатов поселений), а также гла-

ва муниципального образования (если уставом муниципального образования не установлено замещение этой должности на основе служебного контракта муниципального служащего).

Реализация местного самоуправления как формы народовластия происходит путем постоянного сочетания форм непосредственной и представительной демократии. Например, при принятии управленческих решений органами местного самоуправления.

И. А. Василенко по этому поводу пишет, что «наиболее сложным и ответственным вопросом в процессе управления является принятие решения. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств для достижения одной или большего числа целей»[83]. Важно понимать, что решения, принимаемые органами местного самоуправления, и их реализация должны соответствовать интересам населения муниципального образования.

В свою очередь, М. С. Трофимов отмечает: «В процессе осуществления местного самоуправления и муниципального управления органам местного самоуправления и их должностным лицам постоянно приходится преодолевать разнообразные проблемы через принятие соответствующих управленческих решений.

Достаточно часто принятие управленческого решения и его реализация напрямую затрагивают интересы населения (как в целом, так и его части на определенной территории

муниципального образования). В таких случаях возникает необходимость согласования общественных интересов для того, чтобы принятое решение и его реализация максимально соответствовали интересам населения, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования»[84].

При этом, как отмечает В. В. Комарова, «народовластие – это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа. Только в обстановке гласности можно обеспечить возможность для населения быть в курсе дел органов местного самоуправления»[85].

Основной мыслью, высказанной Президентом РФ В. В. Путиным по поводу необходимости создания в России Общественной палаты Российской Федерации, была мысль об обязательном согласовании общественных и государственных интересов по всем вопросам, затрагивающим права и свободы граждан, так как очень важно установить диалог между населением и органами публичной власти. Очевидно, что согласование интересов касается не только уровня государственной власти, а даже наоборот, наиболее остро этот вопрос стоит на местном уровне, как уровне публичной власти, наиболее приближенном к населению.

На сегодняшний день в России не создано необходимого правового механизма согласования общественных инте-

ресов при принятии управленческих решений органами публичной власти. В то же время «в последние годы для большинства зарубежных стран характерно активное вовлечение населения муниципальных образований в сферу принятия и реализации управленческих решений»[86].

Как отмечает А. П. Анисимов, «поэтому сегодня представляется необходимым дальнейший поиск механизма участия общественности в принятии решений, учета мнения и интересов населения в деятельности органов публичной власти»[87].

Соответственно, для принятия управленческих решений (как частный пример) или решения многочисленных вопросов местного значения предполагается оптимальным использовать на местном уровне все необходимые формы непосредственной и представительной демократии для достижения положительного результата.

Так как население является единственным источником и носителем власти в муниципальном образовании, именно реализуемые им формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия в осуществлении местного самоуправления (формы народовластия) характеризуют уровень реализации местного самоуправления. Причем местное самоуправление как форма народовластия по определению, выступает как бы оболочкой для форм народовластия, благодаря которым само реализуется.

В то же время нужно отметить, что действующее законо-

дательство имеет ряд серьезных недостатков в сфере регулирования реализации форм непосредственной и представительной демократии местного самоуправления. В этой связи М. С. Семенова пишет в своем диссертационном исследовании, что ею «Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования форм непосредственной демократии, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе с точки зрения корреляции его норм с нормами Федерального закона от 22 мая 2002 года № 134-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В связи с этим предлагается формировать представительный орган муниципального района посредством его делегирования; расширить круг участников публичных слушаний, опросов, субъектов правотворческой инициативы за счет лиц моложе 18 лет, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории соответствующих «муниципальных образований» [88].

В завершение этой части работы мы пришли к следующим выводам:

– в целях институционализации местного самоуправления в России на современном этапе местное самоуправление необходимо рассматривать как специфическую форму народовластия, реализуемую населением самостоятельно и (или)

через органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного самоуправления;

– местное самоуправление как форма народовластия реализуется через формы народовластия, являющиеся формами реализации местного самоуправления, как это закреплено в главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», т. е. через непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления;

– органы местного самоуправления, действуя от имени и в интересах населения муниципального образования, также участвуют в реализации такой формы народовластия, как местное самоуправление;

– сочетание различных форм народовластия в системе местного самоуправления позволяет принимать органам местного самоуправления управленческие решения в интересах населения и с учетом их мнения.

§ 4. Закрепление системы современного местного самоуправления в международных нормативных правовых актах, законодательных актах зарубежных государств и законодательстве Российской Федерации: сравнительный анализ

На сегодняшний день местное самоуправление для России стало уже необходимым элементом государственного строя и, наряду с государственной властью, – важным инструментом управления низовыми территориями.

Управление, как вид деятельности, невозможно без некой системы, подразумевающей наличие управляемых и управляющих субъектов.

«Формирование жизнеспособной системы местного самоуправления (МСУ) – необходимый этап в построении любого правового государства, поскольку именно эта система является органичной частью механизма сдержек и противовесов для органов государственной власти. МСУ помогает най-

ти оптимальное сочетание общегосударственных интересов с интересами каждого отдельного муниципального образования»[89].

Нужно сразу отметить, что в современной литературе по конституционному и муниципальному праву система местного самоуправления понимается в двух значениях: широком и узком, в то же время нигде специально акцент на этом вопросе не делается. В широком значении система местного самоуправления – синоним модели местного самоуправления и может быть англосаксонской, романо-германской, смешанной, либо иной другой в зависимости от используемой классификации. В узком смысле под системой местного самоуправления понимается совокупность субъектов местного самоуправления, наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения и вступающих во взаимоотношения друг с другом по поводу организации и осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Мы придерживаемся мнения, что система местного самоуправления должна рассматриваться в рамках второго (узкого) подхода, и ее нельзя путать с моделью местного самоуправления.

К сожалению, нельзя найти прямой ответ на вопрос о системе местного самоуправления и в законодательстве Российской Федерации. По этому поводу И. Г. Мачульская замечает, что «анализ особенностей правовой регламентации

институционализации местного самоуправления в Российской Федерации в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, указах Президента России, постановлениях Правительства Российской Федерации, постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы:

…в Законе обнаруживается много правовых пробелов: не раскрыты такие понятия, как «система местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления», «муниципальные земли», «поселение», «местный бюджет», «учет мнения населения» и т. д.»[90].

При определении системы местного самоуправления необходимо учитывать имеющиеся в науке муниципального права подходы к пониманию сущности местного самоуправления, наибольшее значение из которых имеют выделенные нами:

1) местное самоуправление как основа конституционного строя России;

2) местное самоуправление как уровень публичной власти, на котором население реализует свое право на самостоятельное решение вопросов местного значения;

3) местное самоуправление как форма народовластия.

Сочетание указанных трех подходов при рассмотрении системы местного самоуправления в России наиболее отвечает цели институционализации местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе.

Как мы отмечали, в действующем в настоящее время Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под местным самоуправлением понимается форма народовластия.

Мы видим, что и в указанном законе основными субъектами местного самоуправления являются органы местного самоуправления и населения, которые являются ведущим субъектом. Отметим, что указанный законодательный акт уточняет, что население является не просто основным субъектом местного самоуправления в России, но и единственным источником власти в муниципальном образовании. Именно население, формируя органы муниципального образования, передает им часть своих полномочий по самоуправлению.

Примерно то же пишут О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев: «Обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступает либо население муниципального образования, которое непосредственно, т. е. путем референдума, других форм прямого волеизъявления, решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению данных вопросов[91].

Таким образом, мы выделяем два основных субъекта системы местного самоуправления в России. Положение каждого из них определено Конституцией РФ и законодательством.

В отношении населения муниципального образования, в первую очередь, действуют нормы Конституции России 1993 года. В ч. 1 и ч. 2 ст. 3 Конституции РФ сказано, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Используемое в тексте Конституции России понятие «народ» ориентировано на государственный масштаб и, соответственно, не подходит для муниципального образования (народ муниципального образования). В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточняется, что местное самоуправление осуществляется населением (ч. 2 ст. 1).

Р. М. Усманова выделяет еще несколько черт населения, как основного субъекта системы местного самоуправления:

1) население, осуществляя деятельность местного самоуправления, направляет ее на особый объект – вопросы местного значения;

2) население осуществляет функции местного самоуправления самостоятельно;

3) население осуществляет права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности;

4) население муниципального образования осуществляет

контроль за органами и должностными лицами местного самоуправления, исходя из своих интересов;

5) население как основной субъект системы местного самоуправления имеет свой правовой статус, который вытекает из смысла Федерального закона (элементами правового статуса населения муниципального образования являются: полномочия, ответственность, гарантии);

6) население муниципального образования составляют жители Российской Федерации, обладающие различными видами правоспособности: гражданской правоспособностью; избирательной правоспособностью; правоспособностью осуществлять местное самоуправление и обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам. Именно в процессе деятельности граждан по реализации правоспособности и реализует себя такой субъект местного самоуправления, как «население муниципального образования»[92].

можем согласиться практически со всеми высказанными выше Р. М. Усмановой основными чертами населения, как субъекта местного самоуправления, кроме структуры статуса населения.

В переводе с латинского, status – это правовое положение гражданина либо юридического лица. Правовой статус характеризует отношение субъекта к государству, его органам, другим лицам[93]. Также правовой статус может рассматриваться как «установленное нормами права положение

его субъектов, совокупность его прав и обязанностей»[94].

Н. И. Матузов и А. В. Малько под правовым статусом понимают признанную Конституцией России и законодательством совокупность прав и обязанностей субъектов, а также полномочий органов и должностных лиц, с помощью которых они выполняют свои социальные роли. В структуре правового статуса указанные ученые выделяют: законные интересы, правосубъектность, гражданство, юридическую ответственность, правовые принципы и т. д. Наличие или отсутствие каждого из перечисленных элементов будет зависеть от того, какой конкретно субъект права является объектом исследования[95].

По мнению С. А. Авакьяна, под статусом необходимо понимать «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»[96].

Таким образом, исходя из смысла местного самоуправления, определения местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» и общетеоретических подходов к понятию правового статуса субъекта общественных отношений, правовой статус населения муниципального образования должен характери-

зоваться следующими чертами:

– закрепление правового статуса населения нормами соответствующей отрасли российского права;

– отношение населения к органам государственной власти и органам местного самоуправления;

– наличие интересов и целей населения;

– наличие полномочий населения и форм их реализации;

– наличие ответственности населения за принимаемые им решения.

Заметим, что правовой статус населения муниципального образования не идентичен правовому статусу человека и гражданина. По этой причине, например, мы не рассматриваем элементом правового статуса населения муниципального образования гражданство.

Итак, под правовым статусом населения муниципального образования следует понимать закрепленное нормами муниципального права России фактическое положение населения муниципального образования в системе муниципально-правовых отношений, характеризующееся относительной самостоятельностью от органов государственной власти Российской Федерации в принятии решений, по решению вопросов местного значения самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления в своих интересах и под свою ответственность.

Вторым, но не менее значимым субъектом системы местного самоуправления, являются органы местного самоуправ-

ления.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют:

– представительный орган муниципального образования,

– глава муниципального образования,

– местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),

– контрольный орган муниципального образования,

– иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Обязательным, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом, является наличие в структуре органов местного самоуправления:

– представительного органа муниципального образования,

– главы муниципального образования,

– местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Другие органы местного самоуправления являются факультативными (например, контрольный орган местного самоуправления).

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий,

подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

По нашему мнению, существует принципиальная разница между понятиями «органы местного самоуправления» и «органы муниципального образования», которая прямо не отражена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», но важна с точки зрения институционализации местного самоуправления в России на современном этапе.

Полагаем, что под органами местного самоуправления следует понимать обособленные, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, органы муниципального образования, получившие легитимность от населения непосредственно или от органов, сформированных непосредственно населением.

К таким органам, в современной российской системе местного самоуправления, будут относиться представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), т. е. те органы, которые Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ выделяет в качестве обязательных).

В свою очередь, органы, которые создаются в целях исключительно муниципального управления, не должны назы-

ваться органами местного самоуправления, так как в них отсутствует элемент общественного, и население к их созданию отношения не имеет.

Соответственно, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует конкретизировать систему органов муниципальных образований, разделив их на органы местного самоуправления и муниципального управления, указав особый статус местной администрации, которая является органом местного самоуправления по сути и органом муниципального управления по целевому назначению, и муниципальной избирательной комиссии.

Относительно правового статуса органов местного самоуправления можно высказать те же теоретические доводы, что и в отношении правового статуса населения муниципального образования.

Соответственно, под правовым статусом органов местного самоуправления следует понимать закрепленное нормами муниципального права России фактическое положение органов местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений, характеризующееся относительной обособленностью от органов государственной власти, разделением компетенции между органами местного самоуправления, наличием гарантий деятельности и ответственности на невыполнение или нарушение выполнения своих полномочий, а также направленностью на решение во-

просов местного значения в интересах населения муниципального образования.

Нужно сказать, что важным направлением совершенствования действующего законодательства Российской Федерации, по мнению ряда специалистов, является точное нормативное регулирование правового органа и должностных лиц местного самоуправления. Так, Председатель комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ В. С. Мокрый высказался еще в начале 2000-х годов о том, что «конкретизация конституционного статуса органов местного самоуправления, а также их должностных лиц является одним из направлений реформы всего комплекса законодательства в области местного самоуправления, которая способна решить многие проблемные ситуации в данной сфере»[97].

Выделив основные субъекты системы местного самоуправления, необходимо отметить, что дополнительными субъектами, но также существенно влияющими на организацию и осуществление местного самоуправления, являются выборные и иные должностные лица местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, общественные объединения и граждане.

При этом, укажем на то, что, по нашему мнению, субъекты системы местного самоуправления не то же самое, что субъекты муниципально-правовых отношений.

Под муниципально-правовыми отношениями можно по-

нимать урегулированные нормами муниципального права общественные отношения в сфере местного самоуправления[98].

Под субъектами муниципально-правовых отношений, в свою очередь, необходимо понимать их участников. В современной юридической литературе распространена классификация субъектов муниципально-правовых отношений на три группы, в зависимости от характера их участия в осуществлении местного самоуправления[99]:

1) муниципальное образование – населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;

2) субъекты, наделенные правом принимать решения (или участвовать в их принятии) по вопросам местного значения – например, население муниципального образования, должностные лица и органы местного самоуправления, граждане и т. д.;

3) субъекты, которые в той или иной форме содействуют осуществлению местного самоуправления – например, государственные органы, общественные объединения и т. д.

Как видно, субъектами муниципально-правовых отношений являются как внутренние факторы, имеющие отношение непосредственно к муниципальному образованию (население, органы и должностные лица местного самоуправления), так и факторы внешние (например, государство, органы государственной власти и их должностные лица). По на-

шему мнению, внешние факторы муниципально-правовых отношений не могут являться субъектами системы местного самоуправления.

Между тем выделение только субъектов системы местного самоуправления не является достаточным для раскрытия этого понятия. Важно определиться, зачем и по поводу чего субъекты вступают во взаимодействие, тем самым заставляя систему местного самоуправления приходить в движение.

По нашему мнению, взаимодействие всех субъектов системы местного самоуправления происходит по поводу организации и осуществления (в том числе и исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) местного самоуправления.

М. С. Семенова справедливо отмечает, что «Для Российской Федерации характерно многообразие форм организации и осуществления местного самоуправления. Это обусловлено такими причинами, как влияние федеративного устройства Российской Федерации, наличие субъектов Российской Федерации, отличающихся самобытностью, особенностью исторических и местных традиций в силу, в том числе, и многонационального состава населения нашей страны, а также разнообразием основных типов населенных пунктов»[100].

Можно сказать, что население муниципального образования участвует как в организации, так и в осуществлении местного самоуправления, вступая в отношения с органами

местного самоуправления (или не принимая участия в таковых), которые в свою очередь также участвуют как в организации, так и в осуществлении местного самоуправления.

Конечно, приведенная нами выше система местного самоуправления является достаточно схематичной и на практике выглядит сложнее благодаря разнообразным и многочисленным общественным отношениям, возникающим, изменяющимся и прекращающимся по поводу организации и осуществления местного самоуправления. При этом, система местного самоуправления проявляется в единстве и взаимосвязи своих элементов (субъектов).

Единство системы местного самоуправления проявляется также в том, что «все организационные формы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В рамках этой взаимосвязи и взаимозависимости одни формы единой системы являются производными от других или связаны между собой отношениями руководства, подотчетности и ответственности или подотчетности и подконтрольности. Между всеми организационными формами местного самоуправления существует тесная организационно-правовая связь» [101].

Отметим, что в науке муниципального права существует подход к системе местного самоуправления как сочетанию субъектов местного самоуправления и форм волеизъявления населения при осуществлении местного самоуправления.

Так, по мнению Л. А. Нудненко, «элементы системы мест-

ного самоуправления можно подразделить на обязательные и факультативные. К числу обязательных для системы местного самоуправления относятся: выборные, исполнительные органы, должностные лица местного самоуправления; муниципальные выборы; в случаях, предусмотренных законом, собрания (сходы) граждан, выполняющие функции представительного органа местного самоуправления. Остальные элементы системы местного самоуправления являются факультативными. Обязательные элементы местного самоуправления являются постоянными, факультативные – временными»[102].

Мы не можем согласиться с таким подходом, когда в систему местного самоуправления включаются формы непосредственного волеизъявления, так как система местного самоуправления, как любая механическая, биологическая или социальная система, должна состоять из неких элементов (субъектов), которые находятся во взаимодействии между собой. А вот взаимодействие между элементами системы местного самоуправления может быть с качественной и содержательной стороны охарактеризовано через формы непосредственного волеизъявления населения муниципального образования.

Также охарактеризовать взаимоотношения и связи между субъектами системы местного самоуправления, которые могут придать динамику системе, можно через полномочия органов местного самоуправления и полномочия населе-

ния, объединенные законодательством понятием компетенции местного самоуправления.

Далее коротко рассмотрим, как система местного самоуправления закрепляется в конституционно-правовом законодательстве стран СНГ.

После распада СССР институт местного самоуправления получил достаточно широкое распространение в бывших советских республиках – государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В то же время не во всех зарубежных странах СНГ учрежден институт местного самоуправления в том смысле, как он понимается в настоящее время в России.

В конституциях государств – участников СНГ вопросы регулирования организации и осуществления местного управления и самоуправления освещены по-разному. И дело здесь не только в том, что в рассматриваемых нами постсоветских государствах система местного самоуправления появилась не эволюционным, а нормативным путем, но и в том, что модели организации местного самоуправления в этих странах относятся к общей модели – смешанной.

Как отмечается в современной научной литературе, «особое место в конституциях государств – участников СНГ занимает регулирование компетенции, состава и функций органов местной власти (Таджикистан), местного государственного управления и самоуправления (Казахстан), местных органов государственной исполнительной власти и мест-

ного самоуправления (Украина). Несмотря на определенные различия в названии разделов конституций, права местных органов в них определены довольно широко и не противоречат полномочиям центральной власти»[103].

Как показал проведенный анализ, в конституциях и законодательстве стран Содружества система местного самоуправления аналогична системе, закрепленной в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. и законодательстве Российской Федерации. Соответственно, законы этих государств основными субъектами местного самоуправления признают органы местного самоуправления и население[104].

Наиболее важным является вопрос о соотношении власти населения и власти органов местного самоуправления в системе местного самоуправления Российской Федерации и зарубежных стран СНГ.

Как известно, население по объективным причинам не может в принципе самостоятельно управлять делами местного сообщества, профессионально и компетентно решать огромное количество вопросов местного значения. Следовательно, необходимо создание «профессиональных» субъектов, которые будут компетентно и эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения муниципального образования.

Такими субъектами в системе местного самоуправления выступают органы местного самоуправления. Это правило

неизменно для всех стран мира, учредивших этот институт.

Для европейских государств, при создании системы местного самоуправления обязательным является принцип наличия в системе органов местного самоуправления выборного органа, который прямо закреплен в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

В Российской Федерации, как нами было отмечено, принцип обязательности представительных органов в системе местного самоуправления реализуется в п. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанная норма устанавливает обязательный характер выборных самоуправленческих органов в границах муниципальных образований. Представительные органы местного самоуправления формируются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Именно закрепление этого принципа в законодательстве государства и реализация его на практике в системе местного самоуправления делает местное самоуправление подлинной формой народовластия.

Компетенция органов местного самоуправления во всех странах мира является в общих чертах типичной: управление муниципальным имуществом, принятие нормативных правовых актов, принятие и исполнение местного бюджета, межмуниципальное сотрудничество, взаимодействие с органами государственной власти и др. Можно сказать, что пол-

номочия органов местного самоуправления лежат в двух взаимосвязанных областях: местном самоуправлении и муниципальном управлении.

А. Ф. Палагнюк справедливо подмечает, что «…эффективность муниципальных систем управления во многом зависит от четкого распределения полномочий и ответственности между составляющими эти системы органами и должностными лицами с учетом реальных возможностей и функциональной специфики каждого из них. В связи с этим, важное значение приобретает вопрос, касающийся разграничения функциональных компетенций не только между органами государственной власти субъектов и муниципальными структурами, но и внутри самой системы местного самоуправления, сложившейся в границах того или иного муниципального образования»[105].

Как показал анализ законодательства Российской Федерации и стран Содружества о местном самоуправлении, компетенция населения сводится в основном к формам непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления (по аналогии с российским законом «Об общих принципах организации местного самоуправления…» от 6 октября 2003 г.): выборы, референдум, территориальное общественное самоуправление, отзыв депутата представительного органа и др. Компетенция населения лежит исключительно в плоскости местного самоуправления и не распространяется на сферу муниципального управления.

Также отметим, что субъекты местного самоуправления в зарубежных странах, реализуя свои полномочия, вступают во взаимоотношения друг с другом по поводу организации и осуществления местного самоуправления, что и делает рассматриваемую систему завершенной.

Как отмечает Л. Т. Чихладзе, «сравнительно-правовой анализ опыта муниципального строительства в таких ведущих демократических государствах, как Великобритания и Соединенные Штаты, показал, что местное самоуправление может осуществляться как присутствием (романо-германская модель), так и без присутствия назначаемых из центра представителей государственной власти (англосаксонская модель). Более того, в европейских странах просматривается определенная тенденция сокращения собственно коммунальных дел и расширения обязательных, а также делегированных полномочий. Иными словами, появляются новые условия для обсуждения вопроса об интеграции местных органов в государственный механизм с целью приспособления их к решению задач, имеющих общегосударственное значение»[106].

В отношении Российской Федерации В. А. Холоповым замечается, что «муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти: четко выраженный институализированный характер; наличие специфического обособленного аппарата, осуществляющего эту власть; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность;

основанность на законах и иных нормативных актах; осуществление на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам; возможность использования средств легитимного насилия; установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета» [107].

Соответственно, российская система местного самоуправления в условиях смешанной правовой системы России, которая тяготеет к романо-германской модели, стремится к большей интеграции с органами государственной власти. Точнее, действующим законодательством России о местном самоуправлении к этому сделаны все предпосылки.

В завершение этой части работы мы пришли к следующим выводам:

– система местного самоуправления в России и зарубежных государствах имеет ряд общих черт, к которым можно отнести выделение основных субъектов местного самоуправления (населения или органов местного самоуправления), определение связей между ними через полномочия органов местного самоуправления и население;

– система местного самоуправления в зарубежных странах и в России проявляет тенденцию на сближение с государственным аппаратом, вернее государствами создаются к тому условия;

– под правовым статусом населения муниципального образования следует понимать закрепленное нормами муниципального права России фактическое положение население

муниципального образования в системе муниципально-правовых отношений, характеризующееся относительной самостоятельностью от органов государственной власти Российской Федерации в принятии решений по вопросам местного значения самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления в своих интересах и под свою ответственность;

– под правовым статусом органов местного самоуправления следует понимать закрепленное нормами муниципального права России фактическое положение органов местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений, характеризующееся относительной обособленностью от органов государственной власти, разделением компетенции между органами местного самоуправления, наличием гарантий деятельности и ответственности на невыполнение или нарушение выполнения своих полномочий, а также направленностью на решение вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования;

– взаимодействие всех субъектов системы местного самоуправления происходит по поводу организации и осуществления (в том числе и исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) местного самоуправления;

– население муниципального образования участвует как в организации, так и в осуществлении местного самоуправления, вступая в отношения с органами местного самоуправ-

ления (или не принимая участия в таковых), которые в свою очередь также участвуют как в организации, так и в осуществлении местного самоуправления;

– содержательным наполнением системы местного самоуправления являются взаимосвязи и взаимоотношения между субъектами (элементами) системы, выражающиеся в реализации субъектами своих полномочий по отношению друг к другу и по решению вопросов местного значения;

– в целях институционализации местного самоуправления в России на современном этапе предлагаем понимать под системой местного самоуправления совокупность основных и дополнительных элементов (субъектов), вступающих во взаимодействие друг с другом по поводу реализации своих полномочий в сфере организации и осуществления местного самоуправления. Основными субъектами системы местного самоуправления в Российской Федерации являются население муниципального образования и органы местного самоуправления муниципальных образований.

Глава II
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Местное самоуправление как уровень публичной власти в Российском государстве

Достаточно ярко это показывает, например, определение местного самоуправления, трактуемого как право и способность муниципальных органов регулировать значительную часть общественно значимых дел и управлять ею, действуя в рамках законности, под свою ответственность и в интересах местного сообщества, закрепленное в Европейской хартии местного самоуправления[108]. Таким образом, в данном определении сложное и многогранное явление местного самоуправления предстает прежде всего как управленческая

деятельность, хотя и специфического характера.

Интересно, что в одноименных российских федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления 1995 и 2003 гг. содержащиеся в них определения местного самоуправления хотя и серьезно отличаются между собой, однако закрепляют другой, по сравнению с Европейской хартией местного самоуправления, подход. Как известно, Федеральный закон 1995 г. в определении местного самоуправления делает акцент на право населения на решение вопросов местного значения, а Федеральный закон 2003 г., не отказываясь и от признания этого права, называет местное самоуправление, в первую очередь, формой реализации власти народа.

С одной стороны, это делает подход российского законодателя к абстрактной законодательной трактовке местного самоуправления более демократичным, что следует отнести к позитиву. С другой стороны, отсутствие в обоих (в том числе действующем) легальных определениях местного самоуправления прямого упоминания о местном самоуправлении как управленческой деятельности нельзя отнести к их достоинствам. Между тем, местное самоуправление, безусловно, является видом управленческой деятельности, более того – управленческой деятельности на одном из уровней публичной власти.

Среди российских ученых, в частности, И. В. Выдрин считает более прагматичным подход Европейской хартии, а под-

ход, принятый в законодательстве России, несколько идеализированным. При учете инициативности многих граждан России, делать ставку только на это следует не всегда. Заметим, что Закон 2003 г. увеличил количество форм прямого участия граждан в решении вопросов местного значения. Но этот автор считает, что едва ли это изменит пропорцию участия муниципальных органов и граждан в решении местных дел. Научиться самоуправлению хотя бы на уровне подъезда жилого дома – непростая задача, а выдвигать повседневную деятельность людей в качестве решающего условия осуществления вопросов местного значения (по сути местного самоуправления) совершенно нереально[109].

Также И. В. Выдрин к положительной стороне «европейской» формулировки относит использование понятия «публичные дела», которое включает как вопросы, имеющие сугубо местное значение, так и представляющие государственный интерес. Российские определения же в некоторой степени противопоставляют вопросы местного значения и государственные полномочия[110].

Среди различных теорий, так или иначе объясняющих сущность местного самоуправления, наиболее «выпукло» значение местного самоуправления, как публично-властной управленческой деятельности, показывает государственная теория сущности местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление – это «одна из форм организа-

ции местного государственного управления»[111]. Как пишет С. Г. Соловьев, в России более детально положения данной системы взглядов были развиты государствоведами и учеными-муниципалистами, среди которых можно выделить И. Д. Беляева, В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, А. Д. Градовского, Н. И. Лазаревского[112]. Данная теория разделяется на два направления – юридическое и политическое[113]. Иногда юридическая теория рассматривается как самостоятельная[114].

В соответствии с юридической теорией самоуправления органы местного самоуправления не являются органами государства. Однако государство передает муниципальным органам ряд государственно-властных прав в полном объеме, гарантируя при этом их независимость и неприкосновенность. Основное начало данной теории состоит в разделении функций и полномочий по управлению местными вопросами между государственными органами и органами местного самоуправления, а следовательно, в выделении государственных и муниципальных публично-правовых институтов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.