

Б. Б. Адамоков



Уставы муниципальных образований

проблемы правового регулирования в субъектах Российской Федерации

монография

Правовая природа устава муниципального образования
как особого источника муниципального права

Предмет уставного регулирования

Принятие, изменение, регистрация и отмена устава

Правовая охрана устава



Беслан Билялович Адамоков
Уставы муниципальных
образований: проблемы
правового регулирования
в субъектах Российской
Федерации. Монография

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21536765

Издательство ООО "Проспект"; 2015

ISBN 9785392186242

Аннотация

Монография является комплексным теоретико-правовым изучением устава муниципального образования как регулятора муниципальных правовых отношений, раскрывающим наиболее актуальные на сегодняшний день теоретические и прикладные проблемы уставного регулирования, с последующими предложениями и рекомендациями, направленными на усовершенствование института местного самоуправления, повышения роли устава как основополагающего акта, воспитание в будущих поколениях правосознательности. Актуальность работы обусловлена тем, что нынешняя правовая теория не может ответить на проблемные вопросы правового регулирования

и практики реализации норм, содержащихся в уставе муниципального образования, необходимостью теоретического осмысления всего богатого опыта с момента появления института устава муниципального образования и до настоящего времени, с целью выявления общих закономерностей и тенденций уставного регулирования общественных отношений в области местного самоуправления. Таково положение вещей о необходимости дополнительного исследования проблематики, связанной с функционированием устава муниципального образования как основополагающего акта, регулированием данного института на федеральном уровне. Законодательство приведено по состоянию на июнь 2013 г. Для научных работников, преподавателей, аспирантов (адъюнктов), студентов высших образовательных учреждений юридического профиля, должностных лиц органов местного самоуправления.

Содержание

Информация о книге	6
ВВЕДЕНИЕ	8
ГЛАВА 1.	15
1.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ ИНСТИТУТА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	15
1.2. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК АКТА КОНСТИТУИРУЮЩЕГО ЗНАЧЕНИЯ	50
Конец ознакомительного фрагмента.	55

**Уставы муниципальных
образований:
проблемы правового
регулирования в субъектах
Российской Федерации**

Б. Б. Адамоков

Монография



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.40/я73

A28

Рецензенты:

Тхабисимова Л. А., д. ю. н., профессор кафедры конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»;

Аванесова А. А., к. ю. н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (Ставропольский филиал).

Адамоков Б. Б.

Монография является комплексным теоретико-правовым изучением устава муниципального образования как регулятора муниципальных правовых отношений, раскрывающим наиболее актуальные на сегодняшний день теоретические и прикладные проблемы уставного регулирования, с последующими предложениями и рекомендациями, направленными на усовершенствование института местного самоуправления, повышения роли устава как основополагающего акта, воспитание в будущих поколениях правосознательности.

Актуальность работы обусловлена тем, что нынешняя

правовая теория не может ответить на проблемные вопросы правового регулирования и практики реализации норм, содержащихся в уставе муниципального образования, необходимостью теоретического осмысления всего богатого опыта с момента появления института устава муниципального образования и до настоящего времени, с целью выявления общих закономерностей и тенденций уставного регулирования общественных отношений в области местного самоуправления.

Таково положение вещей о необходимости дополнительного исследования проблематики, связанной с функционированием устава муниципального образования как основополагающего акта, регулированием данного института на федеральном уровне.

Законодательство приведено по состоянию на июнь 2013 г.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов (адъюнктов), студентов высших образовательных учреждений юридического профиля, должностных лиц органов местного самоуправления.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.40/я73

© Адамоков Б. Б., 2015

© ООО «Перспектив», 2015

ВВЕДЕНИЕ

Современное становление и развитие института местного самоуправления началось в 90-е гг., что породило разделение публичной власти на федеральный, региональный и местный уровень. Будучи наиболее многочисленным уровнем осуществления публичной власти, местное самоуправление издает наибольшее количество правовых актов, в том числе и нормативных, которые касаются всех сторон организации и функционирования власти на местах, решения вопросов местного значения при непосредственном участии населения.

Высшую ступень в иерархии муниципальных правовых актов занимает устав муниципального образования, который должен закреплять основы организации местного самоуправления на определенной территории, он должен был стать своего рода конституцией для населения муниципального образования. Данный вывод можно было сделать согласно нормам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. №154-ФЗ¹, который первый закрепил обязательность принятия устава муниципального образования.

Новый импульс развития местное самоуправление, а вме-

сте с ним и институт устава муниципального образования получает с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ² (далее – Федеральный закон), вступление которого было намечено на 1 января 2009 г. Федеральный закон подробно закрепил предъявляемые требования к содержанию устава муниципального образования, что практически не оставило места для проявления местного творчества. Во многом детальное закрепление в Федеральном законе содержания устава муниципального образования послужило тому, что практически все уставы повторяют данные нормы, не имея каких-либо существенных отличий между собой.

Значимость монографического исследования обусловлена также тем, что нынешняя правовая теория не может ответить на проблемные вопросы правового регулирования и практики реализации норм, содержащихся в уставе муниципального образования.

Начало изучению проблемы было положено дореволюционной историографией. Наибольшие успехи были достигнуты в области разработки теории самоуправления, практические результаты действия нового механизма оставались недостаточно изученными.

Еще в дореволюционной юридической науке вопросам теории и практики местного самоуправления уделялось много внимания. Среди наиболее важных работ следует назвать

труды юристов В.П. Безобразова, А.О. Васильчикова, А.Д. Градовского, П.П. Тройского, И.И. Евтихиева, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Ф. Матвеева, Б.Э. Нольде, М.И. Свешникова, Б.Н. Чичерина; историков Б.Б. Веселовского, Г.А. Джаншинева, А.А. Кизеветтера, А.А. Корнилова, К.А. Пажитнова, М.Н. Покровского. Вопросы развития городского самоуправления были изучены менее полно. Среди ученых, занимавшихся их рассмотрением, следует назвать И.И. Дитятина, Л.А. Велихова, Д.Д. Семенова, В.Ф. Тотомианца, М.П. Щепкина. Несмотря на достаточно большое количество работ, в них в известной степени отразились противоположные идеи двух теоретических направлений: хозяйственной и государственной теории самоуправления. П.П. Тройский был первым из российских ученых, предпринявшим серьезную попытку их обобщения. Он усматривал истоки формирования российского учения о самоуправлении в германской доктрине, которая прошла в своем идейном развитии аналогичный путь. Сначала он видел сущность проблемы в особой корпоративной природе общины. Затем, противопоставляя общественное самоуправление государственному управлению, создал общественную теорию. И наконец, разрешил проблему признанием органов самоуправляющихся союзов органами государственной власти, отличными от других административных органов лишь своей связью с местным населением и независимостью от государства в кругу представленных их ведению дел³.

Сторонники общественно-хозяйственной теории считали, что органы самоуправления наряду с государственными задачами должны иметь широкий круг самостоятельных местных дел (А.О. Васильчиков)⁴.

Второе теоретическое положение основывалось на полном признании подчиненности органов местного самоуправления государственным делам и задачам. В начале XX в. Н.И. Лазаревский внес в разработку государственной теории принципиально новое положение. Оно касалось признания за органами самоуправления права на независимость в действиях в рамках установленной правительственной властью компетенции⁵.

Историки городской реформы, подходя к проблеме с точки зрения практической значимости действующего законодательства, подвергали резкой критике вопрос о независимости и самостоятельности органов общественного самоуправления. Основным критерием их самостоятельности было установление законом компетенции их деятельности. Первая попытка классификации задач городского общества была предпринята А. Дмоховским. Он выделял четыре основные группы задач: по общественному хозяйству, по государственным и городским повинностям, по внешнему устройству города и общественному благосостоянию⁶.

Большое внимание местному самоуправлению уделил в своей монографии «Начала русского государственного пра-

ва» профессор-правовед А.Д. Градовский⁷. Он обстоятельно рассматривал местное управление и самоуправление в их историческом развитии. При этом взгляд автора на земство явно расходился с официальным. В восприятии Градовского «самоуправление есть одна из форм управления, а управлять нельзя иначе, как при помощи административных актов, обязательных для жителей». Государство, поручая часть своих функций органам самоуправления, превращает их тем самым во властные органы⁸. Самоуправление, по Градовскому, ценно не только тем, что укрепляет позиции центральной власти и создает определенную стабильность государства, предохраняя его от внутренних потрясений. Самоуправление он воспринимает как политическую школу, в которой только и способно сформироваться подлинное гражданское общество.

Дальнейшие исследования в данной области были продолжены российскими учеными, которые своим вкладом активно способствовали решению проблем в сфере конституционного права, а также активно способствовали становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации с началом демократических преобразований: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, В.А. Баранчиков, А.А. Безуглов, Д.С. Белявский, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Е.М. Бухвальд, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Г.А. Гаджиев, В.В. Еремян, А.А. Замотаев, Т.Н. Затулина, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, В.Т. Кабышев, Ю.Д. Казанчев, Д.С. Князев,

Е.М. Ковешников, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, А.Н. Коко-
тов, В.А. Кряжков, В.В. Маклаков, В.В. Мамонов, Н.В. Ми-
халева, Т.Н. Михеева, И.В. Мухачев, Л.А. Нудненко, И.И.
Овчинников, Н.Л. Пешин, А.Н. Писарев, Н.В. Постовой,
А.С. Саломаткин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, Б.А. Стра-
шун, О.И. Тиунов, М.С. Трофимов, Т.Я. Хабриева, Н.Г.
Чеботарев, А.Г. Чернявский, В.Е. Чиркин, Н.В. Шевченко,
Е.С. Шугрина, Ю.Л. Шульженко, В.А. Щепачев, Б.С. Эбзеев,
А.А. Югов и др. Все данные труды внесли определенный
вклад, способствовавший дальнейшему совершенствованию
не только местного самоуправления в целом, но также и со-
вершенствованию правовой базы и механизма уставного ре-
гулирования муниципально-правовых отношений.

Таким образом, данное исследование состоит в комплекс-
ном муниципально-правовом исследовании института уста-
ва на новом уровне муниципального правового регулирова-
ния муниципального образования, как основополагающего
акта, а также рассмотрение основополагающего акта мест-
ного самоуправления, как факта социального гомеостазиса,
как следствие соответствия закона реальным потребностям
общественной жизни. В данной работе гомеостазис выступа-
ет не только как неотъемлемая качественная характеристика
общественных отношений, регулируемых уставом, но и как
элемент стабильности самого устава муниципального обра-
зования.

Такое положение вещей говорит о важности изучения ис-

следований, направленных на проблемные стороны в данной области, а также необходимости дополнительного исследования проблематики, связанной с функционированием устава муниципального образования, регулированием данного института на федеральном уровне.

ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОСОБОГО ИСТОЧНИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

1.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ ИНСТИТУТА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Основой любого современного и цивилизованного государства является местное самоуправление, как форма народовластия. На сегодняшний день ни одну политическую систему невозможно представить без местного самоуправления. Демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления, и ему отведено особое место в структуре власти. Современное самоуправление – результат эволюции человека, а вместе с ним и общества. Про-

цесс развития самоуправления продолжается и в настоящий момент, но приобретает свою национально-специфическую форму, опирающуюся на мировой опыт, в каждой отдельно взятой стране.

Ценность местного самоуправления состоит в том, что это не только проявление принципа народовластия. В силу приближенности этого уровня власти к населению – это возможность непосредственно участвовать в решении важнейших проблем местного общежития.

Местное самоуправление является своеобразным фундаментом большого здания, системообразующим элементом демократии. История Российского государства яркое тому подтверждение. Местное самоуправление в России имеет глубокие корни.

Общинное управление на Руси существовало еще в период раннефеодальной монархии и феодальной раздробленности. Общины – это своеобразная автономная организация, осуществляющая административные и судебные функции, высшим органом управления которой являлось вече – сход жителей общины. В понимании древних славян вече было естественной формой управления городом. Хронист эпохи императора Юстиниана Прокопий Кесарийский, говоря о славянах и антах, писал: «Эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве...»⁹ К концу XV в. вече преобразуется в представительный орган власти.

Земская реформа, реализованная Иваном IV, была призвана уничтожить систему кормлений и предоставить населению право выбора земских и губных старост. Главной задачей земских и губных старост, в результате реформы, стал сбор налогов и выполнение других поручений центральной власти.

Губные и земские избы можно рассматривать как зачаточные формы местного территориального самоуправления, а уставные грамоты регламентировали порядок формирования, состав, систему, а также компетенцию отдельных органов и должностных лиц, ответственность последних в случае неисполнения ими своих обязанностей¹⁰.

Институт Уставных грамот возникает в результате распада системы кормления, с которой были не согласны мелкие феодалы, т. к. кормленщики не считались с их интересами.

Уставные грамоты содержали перечень властных полномочий наместников или волостелей, но эти полномочия могли быть осуществлены только в рамках закона. Следовательно, в содержание уставных грамот входили перечни того, что наместник великого князя должен делать в пределах своей волости, того, что не должен, и того, на что он имеет в связи с этим право. Уставные грамоты – не привилегии, это местный закон.

Такие уставные грамоты выдавались местным землевладельцам, верхушке посадского и черносотенного населения. Уставные грамоты это своего рода средство контроля со сто-

роны государства за ситуацией на местах.

Однако появление первых уставных грамот относится к еще более раннему периоду. Так, в 1398 г. великий князь Василий Дмитриевич, приняв в свое подданство Двинскую землю, а также для установления важнейших основ нового управления, дал им уставную грамоту. В 1488 г. была Белозерская уставная грамота, подобно и Двинской уставной грамоте, эта грамота была дарована вследствие присоединения Белозерских земель к Московскому княжеству. В 1506 г. была уставная грамота Переяславским рыболовам, данная грамота была дана общинам рыболовов, объединенных в промышленные поселения. Также в этом году была уставная грамота Переяславскому уезду. В 1509 г. уставная грамота, данная князем Юрием Иоанновичем, родным братом Василия Иоанновича, получившим во владение город Дмитров. Данная грамота была дарована крестьянам бобровых деревень, находящихся в Дмитровском уезде. Подобного рода исторические документы носили характер «пожалованных уставных грамот» и несли в себе более или менее всестороннюю регламентацию различных отраслей местного управления¹¹.

Помимо уставных выделяют еще ряд грамот, преследующих одинаковую цель – установление основ местного самоуправления. Во-первых, это жалованные грамоты, представляющие их адресату определенные привилегии. Во-вторых, это судебные грамоты, которые определяют порядок деятельности суда на местах. В-третьих, это губные грамоты,

дающие право населению выбора старост и целовальников, осуществляющих уголовное преследование, уголовное наказание и предупреждение новых преступлений. В-четвертых, это грамоты, определяющие таможенно-финансовое управление на местах. Что касается уставных грамот, то они употребляются в самых разнообразных значениях, т. е. первые три вида грамот в содержании своего текста могли называться уставными. Подобный термин употреблялся в общем значении.

Устав, установление выражают собой понятие об определенном порядке, о твердом, устойчивом положении. В подобном смысле слово «устав» было применимо для обозначения обычных, а впоследствии и законодательных норм, который определяет твердый, определенный строй тех или иных общественных отношений.

Однако во второй половине XV в. термин уставные грамоты приобретает более узкое значение, охватывающее собой несколько видов грамот, которые вследствие своих отличительных признаков, сливаются в круг уставных грамот. К этому кругу относятся:

- 1) грамоты, определяющие порядок правительственного управления в различных землях, уездах, волостях и общинах, а также границы местного управления;
- 2) грамоты, определяющие внутреннюю структуру суда в выше перечисленных землях, которым предоставлено земское самоуправление;

3) грамоты, предоставляемые высшему духовенству для назначения в волостях и общинах местных управителей;

4) грамоты, предоставляемые высшему духовенству в целях определения порядка монастырского общежития.

Отсюда видно, что уставные грамоты можно разделить на государственные и духовные. Таким образом, мы видим, что понятие уставных грамот было не совсем устоявшимся.

Государственными уставными грамотами следует считать издававшиеся государственной властью грамоты, содержащие в себе более или менее всестороннюю регламентацию различных ветвей местного управления, правительственного или земского. Данные уставные грамоты, по характеру регулируемых общественных отношений, больше сравнимы с Уставами (Конституциями) субъектов РФ.

Уставные грамоты давались населению по инициативе государства или по инициативе населения, т. е. носят «жалованный» характер со стороны государства. Уставная грамота приобретала обязательный характер, только после ее обязательного публичного прочтения в той волости, которой она жаловалась.

Уставные грамоты имели определенную структуру, хотя некоторые из них отличаются индивидуальностью, но в большинстве из них прослеживается структура, состоящая из:

- 1) введения – обозначение лица, дающего грамоту населению определенной территории;
- 2) определение структуры, порядка деятельности и жало-

ванья должностных лиц, а также органов;

- 3) установление налогов и определение их размеров;
- 4) регулирование непосредственно общественной жизни;
- 5) ответственность должностных лиц;
- 6) место и время выдачи грамоты.

Анализируя описание различного рода грамот, можно утверждать, что уставные грамоты должны обладать следующими обязательными признаками:

- 1) уставные грамоты даются в интересах населения и только косвенно затрагивают интересы управленца;
- 2) грамота должна регламентировать юридические отношения подведомственной власти местностей и лиц, имеющих отношение к этой власти или ее органам;
- 3) в большей мере регулируют те стороны общественной жизни, где возможно столкновение интересов населения и управленца;
- 4) регулируемые отношения должны иметь длительный, постоянный характер;
- 5) грамота не должна иметь характер привилегий;
- 6) носят «жалованный» характер.

Таким образом, можно провести параллель между уставом муниципального образования и уставной грамотой. Во-первых, Н.П. Загоскина относит уставные грамоты к «частным актам главы государства», что, безусловно, свидетельствует о подзаконном характере данного рода исторических памятников. Во-вторых, уставные грамоты имеют всеобъ-

емлющий характер правового регулирования. Уставная грамота регулирует все стороны общественной жизни, которые затрагивают все сферы жизни местного сообщества, либо регулирует в этих сферах базовые, фундаментальные общественные отношения, либо подвергает их своему воздействию в полной мере. «...Уставные грамоты, регулируя различные стороны местного управления...» В-третьих, уставные грамоты приобретают обязательную силу после публичного прочтения, т. е., по сути, уставные грамоты, как и уставы муниципальных образований, вступают в силу после обнародования. В-четвертых, можно утверждать, что уставные грамоты наравне с уставами муниципальных образований носили учредительный характер, т. е. закрепляют основы местного самоуправления «...некоторого рода твердость, устойчивость регулирования ими известных юридических отношений и постоянный характер заключающихся в них положений...».

Все выше изложенное позволяет говорить, что уставные грамоты хоть и не послужили примером в разработке уставов муниципальных образований, этот институт в большей степени был заимствован из опыта местного самоуправления США (хартии местного самоуправления). Но уставные грамоты были своего рода первым опытом основного местного документа конкретной территории, т. е. были своего рода прообразом уставов муниципальных образований.

Складывание самой системы местного самоуправления

начинается со времен Петра I – это Указ о местном самоуправлении городов и выборе бурмистров (1699 г.); губернская реформа (1708–1710 гг.): создается трехуровневая система местного управления; городская реформа (1718 г.): вводится сословное самоуправление. С 1720–1721 гг. создается система магистратов, сословных органов местного самоуправления на европейский манер. 16 января 1721 г. Петр I издает «Регламент или устав главного магистрата»¹², в соответствие с которым магистраты ведают судебными, полицейскими, хозяйственными и финансовыми вопросами, также в регламенте говорилось «Оной добрыми уставами... снабдить»¹³. Реформы Петра I были направлены на устройство западной формы жизни в российских городах.

Дело Петра I продолжает Екатерина II. В 1766 г. издается манифест об избрании комиссии депутатов от всех местностей для обсуждения местных нужд. В 1775 г. издается «Учреждение для управления Губерний Всероссийской Империи», по которым страна делилась на губернии во главе с губернатором, а те на уезды во главе с чиновниками и выборными людьми. Данное учреждение распространялось также на посады и города. Волости и сельские общества не затрагиваются законодательством Екатерины, за время своего правления так и не успела дать особый устав крестьянству. Был создан «Приказ общественного призрения», который отвечал за местное благоустройство, в результате чего было признано местным обществом (корпорацией). Границей данной

корпорации были границы губернии.

Далее были Жалованная грамота дворянству и Грамота на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.), которые сформировали систему сословного самоуправления дворян и горожан. Жалованные грамоты подобного рода определяли порядок формирования городской общей думы и шестигласной думы, также жалованными грамотами определялась форма участия населения в жизни города и иные вопросы местного значения. Грамоты даровались императрицей городу, причиной тому послужило стремление Екатерины II децентрализовать власть, создать местное самоуправление на местах. Тем не менее реформы Екатерины II потерпели неудачу. Причиной краха стремлений императрицы стала проблема подчинения местных выборных органов контролю и руководству администрации.

Однако активное развитие местное самоуправление в России получило во времена Александра II. Переход страны на капиталистические рельсы требовал решительных действий. В 1861 г. Александр II отменяет крепостное право, в 1864 г. он утверждает Положение о земских учреждениях, в основу которого положен имущественный ценз и в большей мере учитываются интересы дворянства. В 1870 г. проходит городская реформа, целью которой было предоставление самостоятельности городам в решении местных дел. Реформы Александра II также были направлены на усиление децентрализации власти в государстве.

Времена царствования Александра III послужили причиной регресса развития местного самоуправления, т. е. централизации власти и усиления роли бюрократии. Политика Александра III была направлена на ограничение либеральных уступок, сделанных «обществу» в период реформ 60–70-х гг. Нововведения, а точнее, возврат к старым порядкам значительно усиливали зависимость учреждений земского самоуправления от органов государственной власти.

Интересен опыт самоуправления на Кавказе, здесь сложилась система военно-народного управления, начало которому положил наместник на Кавказе, Воронцов И.С. В 1852 г. он учредил на территории нынешней Чечни Управление мекхеме, которое было создано вместо российского суда. В дальнейшем мекхеме приобрел доверие среди местного населения. Подобного рода суды были введены и на др. территориях Кавказа, но были упразднены в 1870 г.

Одна из главных целей, которую ставило перед собой военно-народное управление, – это ограничение права родовой мести.

«Положение об управлении Дагестанской областью» установило управление местным населением не по российским законам, а по народным обычаям, сохранив народные суды «адат».

На большей территории Северного Кавказа низовым сообществом являлась община, называемая исследователями «джамаат». Данная община имела орган управления – это

сход, однако в промежутках между сходами функции органа управления исполнял старшина. Ученые исследователи отмечают, что характерной чертой горских обществ были союзы общин, своего рода следующий уровень самоуправления, высшим органом управления которого выступали собрания взрослого мужского населения. В дальнейшем собрания состояли из представителей из джамаатов.

Постепенно на территории Кавказа утверждается царская администрация, которая способствует замене самоуправления у горцев на государственно-административное самоуправление. Но все управление на Кавказе строилось по военному принципу. В итоге вся территория Кавказа была разделена на военные округа: Дагестанский, Сухумский и Терский, которые, в свою очередь, делились на отделы, подчинявшиеся военному министерству.

Постепенно военное управление уступает место гражданскому, вследствие чего упраздняется институт наместничества. С 1860 г. все пространство Северного Кавказа было разделено на Ставропольскую губернию, Кубанскую губернию и Терскую область, которые делились на округа.

Также интересен опыт введения земских учреждений в Ставропольской губернии, который имеет свою специфическую историю. Вопрос введения земских учреждений в неземских губерниях поднимался в 1864 г., изучение актуальности которого было поручено министру внутренних дел. В результате консультаций с местным начальством министр

внутренних дел констатировал факт несвоевременности введения земских учреждений в Ставропольской губернии.

Данный вопрос впоследствии также поднимался в 90-е гг. XIX в., в частности канцелярией Главнокомандующего на Северном Кавказе, по поручению которой ставропольский губернатор должен был собрать сведения о возможности применения Положения от 12 июня 1890 г. о земских учреждениях к Ставропольской губернии. В последующем к данной проблеме подключился Государственный Совет, который поручил ставропольскому губернатору разобраться с проблемой несостоятельности местных органов на тот момент. Хочется отметить, что данная проблема была актуальна не только в Ставропольской губернии, но и в Астраханской и Оренбургской.

Законопроект о применении Положения 1890 г. к неземским губерниям все-таки был разработан министром внутренних дел Горемыкиным И.Л. с учетом местных традиций. Данный законопроект о введении земских учреждений в губерниях Астраханской, Оренбургской и Ставропольской предусматривал создание только земских губерний. Однако при согласовании законопроекта о применении Положения 1890 года к неземским губерниям был отклонен в уполномоченных министерствах и ведомствах со ссылкой на то, что данные изменения искажают саму суть Положения 1890 г.

В дальнейшем вопрос о необходимости применения Положения 1890 г. к Ставропольской, Астраханской и Орен-

бургской губерниям не раз поднимался Главным управлением по делам местного хозяйства, Государственным Советом, а также и в Государственной думе. Подготовка к земскому самоуправлению началась чуть позже, 6 июня 1894 г., с учреждением института земского участкового начальника, который осуществлял помимо административной функции, также и судебную функцию. Данный институт стал переходным этапом к земскому самоуправлению. Так, 20 октября 1908 г. в Государственную думу был внесен законопроект «О введении земства в Ставропольском, Оренбургской и Астраханской губерниях», суть которого сводилась к замене двусловного избирательного собрания на однословное.

Законопроект «О применении Положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. к губерниям Астраханской, Оренбургской и Ставропольской», который был внесен министром внутренних дел, был передан комиссии по местному самоуправлению. Проект закона имел ряд особенностей:

1) не распространял действие Положения 12 июня 1890 г. на земли казачьих войск и территории, отведенные в пользу кочующих калмыков (Калмыцкая степь), и земли др. кочевых народов;

2) Астрахань, Оренбург, Троицк, Челябинск и Ставрополь выделялись в самостоятельные уездные земства. Поскольку главная особенность трех названных губерний заключалась в незначительности дворянского землевладения;

3) в отличие от внутренних губерний проектом устанавли-

ливалась бессословность земских выборов, путем установления не по два, а по одному избирательному собранию и съезду в каждом уезде;

4) владельцам недвижимых имуществ предоставлялось право уполномочивать на участие в земских избирательных собраниях управляющих своими именьями, министр внутренних дел мог назначать председателями и членами земских управ лиц, не имеющих имущественного ценза;

5) земское хозяйство на гражданской территории обособлялось от инородческого.

Проектом предусматривался также ряд особенностей в отношении земских повинностей и сборов.

Итогом инициативной и правотворческой деятельности стало принятие закона от 9 июня 1912 г. «О распространении действия Положения о земских учреждениях на Ставропольскую губернию».

Порядок введения земских учреждений в Ставропольской губернии был определен Правилами, принятыми министром внутренних дел Маклаковым Н.Б. в январе 1913 г. В соответствии с данными правилами руководство процессом введения земских учреждений возлагалось на временные уездные комиссии, деятельность которых должна была начаться не позднее 15 января 1913 г.

Первым этапом деятельности уездных комиссий стало составление избирательных списков. Учреждением земского самоуправления на Ставропольской губернии руководил

лично губернатор Янушевич Б.М. Каждые две недели уездные комиссии докладывали о ходе своей деятельности губернатору Ставропольской губернии, который, в свою очередь, доносил данные сведения министру внутренних дел, что говорит о подконтрольности уездных комиссий.

Также была произведена передача дел, имущества и финансов от Ставропольского губернского по земским и городским делам присутствия к губернской земской управе¹⁴.

Первые списки избирателей были опубликованы в феврале 1913 г. в «Губернских ведомостях». На основе данных списков недовольные лица могли в течение двух месяцев подать жалобу на внесение изменений в списки. В данном случае право вносить поправки в избирательные списки имел исключительно губернатор.

Следующим этапом уездных комиссий стал созыв избирательных собраний и съездов, информация о времени, месте проведения которых сообщалось заблаговременно. Первые выборы в Ставропольской губернии состоялись 14 июня 1913 г., были выбраны три гласных в губернское земское собрание.

После проведения выборов деятельность временных уездных комиссий была сосредоточена на организации первых уездных и губернских собраний. В соответствии с данным видом деятельности ставропольским губернатором были назначены первые уездные земские собрания в конце июля, а губернские – в августе. Информация о времени и месте про-

ведения собраний была отправлена и министру внутренних дел. Уездные собрания решали следующие вопросы: выборы уездных земских управ и губернских гласных. Председателем ставропольской земской управы стал Озеров А.К., имевший 2160 десятин земли.

В свою очередь, первое ставропольское губернское земское собрание работало с 15 по 19 августа 1913 г., которое открыл губернатор Янушевич Б.М. В период своей деятельности, первое ставропольское губернское собрание решало в большей степени организационные вопросы, однако были затронуты и вопросы разграничения полномочий между уездными и губернскими земствами. Разграничение полномочий между ними строилось не по вертикали, а по горизонтали, на основе взаимного сотрудничества. Таким образом, к губернской управе отошли дорожно-строительное дело, медицинское обследование, страховое дело, аграрное дело. Однако важным элементом деятельности всех земств стало народное просвещение.

Интенсивными темпами шла работа земств по формированию аппарата управления и служб земских управ, а также подготовка к первым запланированным земским собраниям, которые были запланированы на конец года. Данные собрания должны были решить вопросы жизнедеятельности уездных и губернских земств, перспективы развития и утвердить сметы расходов на 1914 г.

Одновременно земства с первых дней своей деятельно-

сти попали под контроль местных властей. Губернатор осуществлял непосредственный контроль над деятельностью уездных и губернских земств, так все журналы земских собраний предоставлялись в губернское присутствие по земским и городским делам. Губернатор также мог приостановить любое постановление уездных и губернских земств, также после разрешения губернатора назначались земские служащие, утверждался перечень рассматриваемых вопросов, что немаловажно, сметы расходов земств на предстоящий год корректировались непосредственно губернатором.

Ситуация кардинально поменялась после революции 1917 г., временное правительство своей первой программной декларацией от 3 марта 1917 г. собиралось ввести всеобщие, равные, прямые и тайные выборы в земские учреждения и городские думы, превратить данные институты в главное звено государственного и общественного управления. В дальнейшем своим решением от 5 марта 1917 г. Временное правительство отстранило от должности губернаторов и руководителей уездов, передав их полномочия председателям губернских и уездных земских управ.

Данные решения Временного правительство было восторженно воспринято земствами, а также удовлетворяли давно назревшие потребности земств в изменении их внутреннего устройства и роли в жизни общества. Земства становились своего рода опорой Российского государства.

Таким образом, в конце февраля – первой половине марта

1917 г. земские учреждения юго-восточных губерний России, как, впрочем, и соответствующие органы других регионов страны, одобрили революционные события, произошедшие в столице, встали на сторону Временного правительства, поддержали все его первые инициативы¹⁵.

Возникнув в 1913 г. и проработав до окончательного и полного укрепления Советской власти в соответствующих регионах России, данные институты сыграли значительную роль в ликвидации феодальных пережитков и в утверждении буржуазно-демократических отношений в важнейших сферах общественной жизни. В 1917 г. земства попали в эпицентр социально-политической борьбы и претерпели значительную эволюцию в буржуазно-демократическом направлении. Решающую роль в этом на первом этапе Февральской революции сыграли народные массы и общественные организации. Мероприятиям данных социальных сил по освобождению земств от «сословно-бюрократических» начал и превращению их в развитые буржуазно-демократические органы самоуправления посвящена настоящая статья¹⁶.

Земства не приняли советскую власть. Так, к примеру, на собрании служащих Ставропольского губернского земства 6 ноября 1917 г. было принято постановление о решительном протесте большевистской власти. Была предпринята попытка провести общегубернское совещание, которое должно было обсудить вопросы создания в губернии местной власти. Но 10 декабря 1917 г. Второе чрезвычайное Ставрополь-

ское уездное собрание, ссылаясь на чувства населения, переименовало земства в народные, а 30 декабря Общегубернское народное собрание приняло декрет о переходе власти к губернскому Совету народных комиссаров. Однако полное упразднение земств в Ставропольской губернии произошло после захвата земских учреждений большевиками 15 марта 1918 г.

После Революции 1917 г. земское самоуправление просуществовало недолго. Развитие местного самоуправления было прервано образованием нового Советского государства и созданной им системы Советов, которые представляли государственную власть на местах. Местное самоуправление было уничтожено жесткой централизованной системой управления.

«...Концепция местной власти была поглощена общей концепцией единства государственной власти сверху донизу в лице Советов. Полновластие Советов давало им бесспорный конституционный приоритет, но при этом они были ориентированы преимущественно на реализацию общегосударственных интересов...»¹⁷

Политические изменения начались лишь в 1985 г., коснувшись и местной системы власти. Политические преобразования данного времени привели к отказу от советского типа организации низовых территориальных коллективов, а также к осознанию формальности гражданских институтов и низкой профессиональной подготовленности органов вла-

сти и управления. Все это привело к попытке общества, и прежде всего высшее звено партийно-государственной номенклатуры, к попытке выведения представительных органов из-под постоянной «опеки» исполнительно-распорядительных органов¹⁸.

Начало реформированию местного самоуправления было положено принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁹. Данный закон регулировал отношения в сфере местного самоуправления и не имел аналогов в России.

С этого времени местное самоуправление переживает свое второе рождение. В это же время мы можем наблюдать появление института устава муниципального образования в России.

Устав – свод правил, положений устанавливающий организацию, устройство, порядок деятельности чего-нибудь²⁰.

Практика принятия подобного рода основных местных актов в большей степени была заимствована из опыта местного самоуправления в США. Первый опыт принятия основополагающих актов местного самоуправления в России был закреплен только в Законе РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.91 г. №1550–1²¹. Закон закреплял за Советами право принятия положения (устава) о местном самоуправлении, т. е. закон создал базу для раз-

работки и принятия Советами положений (уставов) о самоуправлении городов и районов.

Статья 5 вышеназванного закона фиксирует, что в пределах, установленных законодательством, районный, городской Совет принимает, а поселковый, сельский Совет может принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории. В положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничений между ними, организация территориального общественного самоуправления населения.

Данный закон определял, что положение (устав) принимается представительным органом на подведомственной территории, но четко не определял порядок его разработки и процедуру принятия. Также регистрация положений (уставов) осуществлялась на усмотрение региональных органов, т. е. не было четкой системы требований, предъявляемых к положению (уставу), а также к процедуре регистрации.

Отсюда можно сделать вывод, что закон имел в себе множество недочетов по этому поводу:

- 1) не закрепляется положение подобных актов в правовой системе государства;
- 2) не определяется порядок разработки, принятия, изменения и регистрации;
- 3) не определяется четкое содержание положения (устава) о местном самоуправлении;

4) не содержится пункт по вопросам местного значения, но четко конкретизируются функции, порядок работы, система и структура органов местного самоуправления, разграничение полномочий между ними.

Но все же положение (устав) должно было стать основным актом на определенной территории. Так, Ю.А. Тихомиров²² пишет: «Можно заключить, что данный акт является конституирующим для местного самоуправления определенной территории. Он призван конкретизировать нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении применительно к условиям осуществления самоуправления в данной местности».

К сожалению, практика принятия положений (уставов) местного самоуправления не получила должного распространения в силу сложной в то время внутривнутриполитической ситуации, прекращением действий Советов Указом Президента РФ, Б.Н. Ельцина, от 26.10.93 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»²³ и принятием новой Конституции РФ 12 декабря 1993 г.²⁴, путем всенародного голосования, которая определила основные черты местного самоуправления, но и обособила его от государственного механизма.

26 октября 1993 г. Указом Президента РФ было утверждено Положение «Об основах организации местного само-

управления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». Принятие Положения послужило началом реформирования представительных органов местного самоуправления. Представительные органы работают на непостоянной основе, данные органы утверждают бюджет и отчет о его исполнении, устанавливает местные налоги и сборы и т. д., но самое главное – представительный орган принимает положение (устав) о местном самоуправлении, проект которого выносится на местный референдум главой местного самоуправления.

Новая Конституция РФ существенно повлияла на становление и развитие местного самоуправления в современной России. Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, самостоятельное в пределах собственных полномочий. Согласно ст. 130 Конституции местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Закрепление и гарантированность местного самоуправления в Конституции РФ обеспечивает реальность и оптимальность местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Конституция РФ закрепила систему народовластия на новых концептуальных положениях, которые включают не только принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, но и прин-

цип федерализма, т. е. разделение системы публичной власти как минимум на два уровня – государственный и местный. Государственная власть, в свою очередь, реализуется на федеральном и региональном уровне.

При этом Конституция РФ определяет народ как носитель суверенитета и единственный источник власти, которую он осуществляет через государственные органы власти и органы местного самоуправления. То есть Конституция РФ ставит перед местным самоуправлением цель – самостоятельного решения вопросов местного значения. Тем самым давая толчок появления новой системы правовых актов – муниципальной. Отдавая предпочтение прямым формам осуществления народовластия на местах.

После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. № 154-ФЗ формируется федеральное и региональное законодательство, конкретизирующее общие принципы организации местного самоуправления, принимаются акты, регламентирующие основные стороны жизнедеятельности муниципального образования, т. е. развиваются идеи, заложенные в Конституции РФ. Данный процесс сопровождался организацией органов местного самоуправления на местах, что позволяло перейти к юридическому оформлению статуса муниципальных образований – к разработке и принятию их уставов. Одним из важнейших условий создания и функционирования муниципально-

го образования является принятие устава, основополагающего акта местного самоуправления.

Статья 8 данного закона посвящена уставу муниципального образования, она содержит четырнадцать обязательных положений, на которых базируется устав любого муниципального образования. Каждое из положений является императивным, поскольку оно должно непременно содержаться в уставе. Но определение их конкретного содержания относится к сфере ведения местного самоуправления²⁵. Также ст. 8 содержит нормы, посвященные разработке и принятию устава муниципального образования представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением (ч. 2 ст. 8).

Часть 3 ст. 8 не содержит четкой регламентации регистрации уставов муниципального образования, т. е. порядок регистрации остается на усмотрение субъектов РФ. Так, в законах субъектов РФ право государственной регистрации уставов муниципальных образований предоставлялось различным органам.

Так, напр., регистрация уставов муниципальных образований в Ставропольском крае, в соответствии с Законом Ставропольского края № 23-кз от 09.12.95 г. «О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Ставропольском крае»²⁶, осуществлялась Правительством Ставропольского края или уполномоченным им органом.

Законом Карачаево-Черкесской Республики № 109-XXII

от 24.06.96 г. «О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике»²⁷ предусматривается регистрация уставов муниципальных образований территориальным органом Министерства юстиции РФ.

Также в ст. 8 говорится о причине отказа регистрации уставов муниципальных образований и о порядке вступления устава муниципального образования в силу только после его официального опубликования. Однако в данном Федеральном законе не регулируется порядок, сроки и место опубликования устава, дабы в кратчайшие сроки довести его до сведения населения конкретного муниципального образования.

Данный Федеральный закон послужил основой для принятия и законов субъектов РФ о местном самоуправлении, но они почти в точности копировали федеральное законодательство, не привнося ничего нового.

Формирование местного самоуправления в Чеченской Республике и Республике Ингушетия в этот период времени было затруднительным в связи с ведением боевых действий на территории данных республик.

Реализация положений закона о местном самоуправлении 1995 г. позволила создать систему местного самоуправления на большей части территории страны. Однако практика его применения выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного само-

управления. Все это привело к необходимости разработать новый базовый закон о местном самоуправлении – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ²⁸.

Принятие нового Федерального закона ознаменовало начало нового этапа в развитии важнейшего института для каждого демократического государства, как местное самоуправление. В связи с масштабностью производимых преобразований Федеральный закон вступает в силу поэтапно. Так, Федеральный закон должен был вступить в силу на всей территории РФ только с 1 января 2006 г., но затем под воздействием различных факторов этот срок был перенесен на 1 января 2009 г.

В предшествующем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. предметы ведения муниципального образования включали вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми наделялись органы местного самоуправления.

Следуя положениям Конституции, Федеральному закону, предметы ведения муниципального образования включают вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления при определенных условиях. При этом вопросы местного значения относятся к исключительным предметам ведения самоуправления, поскольку направлены на

непосредственное обеспечение жизнедеятельности местного сообщества.

Предметы ведения муниципальных образований раскрываются в рамках вопросов местного значения. Согласно Федеральному закону, закрепляется двухуровневая система местного самоуправления – «поселение – район», предполагающая дифференцированный подход к содержанию вопросов местного значения.

Так муниципальные образования по вопросам местного значения могут принимать муниципальные правовые акты, которые распространяют свое действие на всю территорию данного муниципального образования. Глава 8 данного Федерального закона полностью посвящена муниципальным правовым актам. В соответствии с ч. 1 ст. 43 Федерального закона вся совокупность нормативных и ненормативных муниципальных правовых актов организуется в самостоятельную систему, в которую входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В ч. 2 ст. 43 говорится, что высшей юридической силой обладают устав муниципального образования и акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан. Эти акты, как и уставы муниципальных образований, наделяются высшей юридической силой, имеют прямое действие и применяются на территории муниципального образования. Иные муниципальные акты не должны противоречить решениям, принятым гражданами на местных референдумах.

Статья 44 данного Федерального закона полностью посвящена уставу муниципального образования. В ч. 1 ст. 44 раскрываются требования, предъявляемые к содержанию устава муниципального образования, в соответствии с которыми перечень вопросов местного значения, закрепляемых в уставе, не является исчерпывающим. Так, в Федеральном законе дан перечень наиболее общих и важных полномочий органов местного самоуправления, и в силу п. 1 ст. 17 не перечисленные в Федеральном законе полномочия устанавливаются также в уставе муниципального образования. То есть перечень вопросов местного значения прежде всего определяется уставом муниципального образования.

Меняется порядок принятия устава. Устав может быть принят двумя способами:

- 1) представительным органом муниципального образования;
- 2) на сходе граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом менее 100 человек.

В соответствии с настоящим Федеральным законом устав муниципального образования больше не может быть принят на местном референдуме. Однако важнейшей новеллой Федерального закона является то обстоятельство, что проект устава муниципального образования должен в обязательном порядке обсуждаться на публичных слушаниях, – ранее такой нормы на федеральном уровне не было.

Определяется порядок регистрации уставов муниципального образования в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц», в соответствии с которыми это право должно осуществляться органами юстиции.

Одним из пилотных регионов по внедрению новой системы местного самоуправления выступил Ставропольский край, в котором еще до принятия вышеуказанного закона развернулась подготовительная работа. Первым этапом стало принятие Распоряжения Правительства Ставропольского края №115-рп в апреле 2003 г.²⁹, которым утверждался «План организационных мероприятий по оказанию содействия территориальным, районным, государственным администрациям и органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края в проведении работ по описанию и согласованию границ районов и муниципальных образований Ставропольского края». В соответствии с данным планом было намечено принятие двух зако-

нов: первый – определял правовую базу и ряд требований к установлению границ муниципальных образований; второй – методические рекомендации по составлению и согласованию описания границ муниципальных образований.

В результате был принят Закон «О порядке установления границ муниципальных образований Ставропольского края» от 04.07.2003 г. № 24-кз³⁰, граница муниципально-го образования устанавливается законом Ставропольского края и считается установленной со дня вступления в силу соответствующего закона Ставропольского края. В феврале 2004 г. в Ставропольском крае началась реализация Федерального закона 2003 г.³¹

Практические задачи для Ставропольского края, вытекающие из указанного Федерального закона, в целом можно свести к следующим:

1) введение на территории края новой территориальной организации местного самоуправления – двухуровневой системы, включающей как существующие муниципальные образования на поселенческом уровне, так и вновь образуемые муниципальные образования на районном уровне;

2) упорядочивание межбюджетных и др. отношений на основе разграничения правового регулирования и финансового обеспечения полномочий органов власти разных уровней;

3) принятие новых уставов муниципальных образований.

Кроме этого, перед органами государственной власти края стояла задача осуществить организационно-право-

вое обеспечение формирования представительных органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

После установления границ во вновь образованных муниципальных районах в 2004 г. началось формирование органов местного самоуправления. Прямые выборы в указанные органы местного самоуправления не проводились. Ранее избранные народом депутаты и главы поселенческого уровня сформировали 25 районных советов, выбрали из своего состава глав муниципальных районов, приняли уставы районных муниципальных образований и по результатам проведенных конкурсов назначили глав администраций районов, заключив с ними контракты.

В дальнейшем способ формирования советов муниципальных районов и выборы глав следующего созыва определяют сами представительные органы путем внесения соответствующих изменений в уставы, что подтверждает важность данного нормативно-правового документа.

Таким образом, можно утверждать, что ключевым вопросом проведения реформирования местного самоуправления в Ставропольском крае стало изменение территориальной организации местного самоуправления в крае и принятие новых уставов муниципальных образований.

На территории Чеченской Республики и Республики Ингушетия помимо вышеописанного Федерального закона применялся Федеральный закон РФ от 24.11.2008 г. № 207-

ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике»³². В ч. 2 ст. 1 закрепляется, что в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом, применяются положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Федеральный закон в ч. 3 ст. 1 устанавливал переходный режим на территории данных республик до 1 января 2010 г. Федеральный закон применялся в целях обеспечения реализации гарантий местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательными актами Российской Федерации. Закон устанавливал порядок определения территорий и границ муниципальных образований на территориях Республики Ингушетия и Чеченской Республики, порядок формирования органов местного самоуправления и исполнения органами местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований полномочий по решению вопросов местного значения, в ч. 2 ст. 3 также закрепляется право принятия представительными органами муниципальных образований данных республик уставов муниципальных образований.

Новая Конституция РФ 1993 г. и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ и от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ послужили основанием для появления нового источника для российской правовой системы

– это был устав муниципального образования. Все муниципальные образования обязаны иметь устав, который является их основным нормативным актом.

Также с уверенностью можно утверждать о том, что зачатки подобного рода правовых актов уже существовали на Руси, это уставные грамоты, которые имеют схожий предмет регулирования с уставом, структурные сходства, а также сходства характеристики. Однако устав муниципального образования, в том виде в каком он существует сейчас, в большей части был заимствован из опыта Соединенных Штатов и привит в России. Сложно рассуждать о правильности такого решения, но, по мнению автора, внедрение местного самоуправления сверху в 90-е гг., а уж тем более такого важного института, как устав местного самоуправления, представляется неправильным. В тот исторический период страна еще не отошла от тех концепций, которых придерживалось Советское правительство, и была не готова к демократическим преобразованиям.

1.2. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК АКТА КОНСТИТУИРУЮЩЕГО ЗНАЧЕНИЯ

Состоятельность и эффективность самоуправления определяется наличием определенной компетенции, обеспеченной соответствующими ресурсами. Именно «компетенционные» особенности самоуправленческой деятельности в наибольшей мере отражают сущность данного публично-властного института. В современной литературе отсутствует единая точка зрения на содержание понятия «компетенция». Компетентность определяется при помощи Конституции, законов и правовых актов подзаконного характера, содержащих правовые нормы, определяющие рамки дозволенного. Отсутствие формально-правового определения компетенции порождает множественные толкования и дискуссии, которые сходятся в оценке ее в качестве системного понятия, включающего предметы ведения и полномочия. Так, А.А. Сергеев в своей работе определяет компетенцию муниципального образования, как предметы ведения – вопросы местного значения и полномочия по данным предметам

ведения³³. Такое определение компетенции муниципального образования, по мнению автора, представляется верным, поскольку в полном объеме отражает содержание и сущность данного понятия.

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления в силу ст. 17 Федерального закона обладают перечисленными в ней полномочиями. В частности, к ним относятся принятие муниципальных правовых актов.

Муниципальные правовые акты образуют систему, установив которую Федеральный закон закрепил фактически сложившуюся мозаику муниципальных источников, ее иерархию.

Доминирующее положение в этой системе выполняет устав муниципального образования. Федеральный закон определяет его как нормативный правовой акт высшей юридической силы по отношению к иным муниципальным правовым актам. Учитывая это обстоятельство, Федеральный закон подробно регламентирует порядок его разработки и принятия, содержание устава, способы участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования – своеобразная «местная конституция», включающая в себя основные нормы, регламентирующие организацию и деятельность местного сообщества на началах самоуправления³⁴.

Именно устав является важнейшим нормативным условием создания и функционирования муниципального образо-

вания, что закрепляется непосредственно в Федеральном законе и законах субъектов РФ. То есть устав выступает своего рода фундаментом конкретного муниципального образования.

В своем содержании устав муниципального образования должен закреплять обязательные положения, определяемые Федеральным законом и законом субъекта РФ о местном самоуправлении, из которых образуется та самая основа муниципального образования, его организация и функционирование.

В.М. Баранов говорит о том, что в форму устава должны принимать нормативные правовые акты, требующие детальной регламентации. Именно подобного рода регламентации являются отличительной стороной устава, как нормативного правового акта³⁵.

Такой подход к видению сути устава муниципального образования, как основополагающего акта, представляется сомнительным, так автор склоняется к мнению, высказанному А.А. Сергеевым³⁶, который отмечает, что сам устав не в состоянии объединять всю совокупность норм, регулирующих организацию местного самоуправления, т. е. выполнять кодифицирующую функцию. Динамичное развитие законодательства Российской Федерации и ее субъектов не позволяет муниципальным образованиям отслеживать изменения и вносить их своевременно в устав. На муниципальном уровне не может осуществляться полномочие по кодификации

норм многоуровневой системы источников муниципально-го права. Кодификация устава муниципального образования может дезориентировать тех, в чьи обязанности входила работа над уставом. Главное состоит в том, что объединение в уставе всех необходимых норм может обернуться умалением роли закона в системе источников права.

Тем самым устав муниципального образования должен отличаться «оригинальностью» закрепления в нем тех положений, которые не предусмотрены в Федеральном законе, т. е. учитывать исторические традиции конкретного муниципального образования, а также более подробную регламентацию интересующих населения вопросов. Такая «оригинальность» не случайна, т. к. устав обладает высшей юридической силой по отношению к другим муниципально-правовым актам. Поэтому проект устава муниципального образования не должен состоять в сухом копировании федерального и регионального законодательства, он должен в полной мере решать вопросы, отнесенные к его предмету регулирования, а также «оригинально» подходить к решению вопросов, прямо не указанных в законодательстве, но возникающих в конкретном муниципальном образовании. В этом вопросе надо найти «золотую середину».

Из всего выше сказанного можно говорить об уставе, как об основном нормативном правовом акте конкретного муниципального образования. Это также следует из ст. 44 Федерального закона, называющей устав тем нормативным ак-

том, в котором должны регулироваться основные вопросы местного самоуправления. Тем более из Федерального закона следует, что ряд отношений регулируется исключительно уставом муниципального образования.

Таким образом, устав, как основной акт местного самоуправления, выполняет ряд функций, которые не только раскрывают сущность и значение устава, но и отражают характер его воздействия на общественные отношения. Функции устава муниципального образования реализуются на практике комплексно, что объясняется их взаимосвязанностью, одновременно функции присущие уставу имеют и ряд специфических черт. Данные специфические функции выражают сущность устава муниципального образования, позволяют увидеть реальную картину значимости устава, как основополагающего акта для муниципального образования.

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.