

С. Е. Чаннов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом
высшего образования в качестве учебника и практикума
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по юридическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2017

Автор:

Чаннов Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права факультета политико-правового управления Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (г. Саратов) — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Рецензенты:

Астафичев П. А. — доктор юридических наук, профессор;

Шугрина Е. С. — доктор юридических наук, профессор.

Чаннов, С. Е.

Ч18

Муниципальное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / С. Е. Чаннов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 329 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-534-01454-9

Учебник по муниципальному праву подготовлен в соответствии с учебной программой курса для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (прикладной бакалавриат). В нем в систематизированном виде изложены основные положения современного муниципального права России, учтены изменения законодательства в сферах территориальной организации местного самоуправления, вопросов местного значения, порядка формирования (избрания) органов и должностных лиц местного самоуправления по состоянию на 1 февраля 2015 г.

Особенностью учебника является его характер, ориентированный на практику: практические задания, направленные на разработку документов в сфере муниципально-правового регулирования, конкретные примеры из судебной и иной правоприменительной практики, иллюстрирующие особенности регулирования муниципально-правовых отношений, и т.п., что позволит студентам изучить муниципальное право с позиции его реальной реализации.

В учебнике раскрыты основные вопросы курса муниципального права в соответствии с актуальными требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений юридического профиля, в первую очередь для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (прикладной бакалавриат), однако может быть полезен студентам других специальностей и направлений подготовки, изучающих курс «Муниципальное право», а также аспирантам и преподавателям.

УДК 342.55(075.8)

ББК 67.401.21я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Чаннов С. Е., 2015

© Чаннов С. Е., 2016, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2017

ISBN 978-5-534-01454-9

Оглавление

Принятые сокращения.....	6
Предисловие	8
Глава 1. Муниципальное право как отрасль российского права, наука и учебная дисциплина.....	11
1.1. Понятие муниципального права	11
1.2. Предмет и методы муниципального права.....	13
1.3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	17
<i>Практикум</i>	20
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	23
Глава 2. Местное самоуправление: история, современное состояние и перспективы развития	24
2.1. Основные теории местного самоуправления	24
2.2. История становления и развития местного самоуправления в России и СССР	28
2.3. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации.....	43
<i>Практикум</i>	49
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	55
Глава 3. Правовые основы местного самоуправления.....	57
3.1. Международные документы и федеральные нормативные акты	57
3.2. Правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие местное самоуправление	62
3.3. Муниципальные правовые акты	64
<i>Практикум</i>	72
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	77
Глава 4. Территориальные основы местного самоуправления ...	78
4.1. Понятие и виды муниципальных образований	79
4.2. Установление и изменение границ муниципальных образований.....	86
4.3. Создание, преобразование и упразднение муниципальных образований	90
<i>Практикум</i>	93
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	101
Глава 5. Предметы ведения муниципальных образований.....	102
5.1. Понятие и структура предметов ведения муниципальных образований	102

5.2. Собственные полномочия органов местного самоуправления ...	106
5.3. Делегированные полномочия органов местного самоуправления	110
5.4. Права органов местного самоуправления.....	120
<i>Практикум</i>	125
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	135
Глава 6. Система органов местного самоуправления	136
6.1. Понятие системы органов местного самоуправления	136
6.2. Основные модели организации муниципальной власти.....	140
6.3. Представительный орган муниципального образования.....	149
6.4. Правовое положение депутатов представительного органа муниципального образования	156
6.5. Местная администрация	159
6.6. Глава муниципального образования	167
6.7. Иные органы и должностные лица местного самоуправления ...	170
<i>Практикум</i>	174
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	187
Глава 7. Формы прямого волеизъявления населения на местном уровне	188
7.1. Местный референдум как высшая форма народовластия	188
7.2. Муниципальные выборы	191
7.3. Голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования	193
7.4. Сходы граждан	196
7.5. Территориальное общественное самоуправление	198
7.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления	201
7.7. Правотворческая инициатива граждан	203
7.8. Публичные слушания	205
7.9. Собрания и конференции граждан	208
7.10. Опрос граждан.....	210
7.11. Иные формы прямого волеизъявления населения на местном уровне.....	211
<i>Практикум</i>	213
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	219
Глава 8. Экономические основы местного самоуправления ...	221
8.1. Правовой режим муниципальной собственности.....	221
8.2. Местный бюджет	227
8.3. Бюджетный процесс на местном уровне	238
<i>Практикум</i>	248
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	253
Глава 9. Гарантии и защита прав местного самоуправления ...	254
9.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления.....	254
9.2. Судебные и иные формы защиты местного самоуправления.....	257

9.3. Межмуниципальное сотрудничество как форма защиты местного самоуправления	259
<i>Практикум</i>	264
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	269
Глава 10. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	270
10.1. Контроль и надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления	271
10.2. Прокурорский надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления	275
<i>Практикум</i>	277
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	282
Глава 11. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	283
11.1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	284
11.2. Ответственность должностных лиц местного самоуправления перед населением	288
11.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	290
11.4. Ответственность главы муниципального образования перед представительным органом	296
11.5. Ответственность органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	300
<i>Практикум</i>	302
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	311
Глава 12. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации	312
12.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения	313
12.2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях	315
12.3. Организация местного самоуправления в городах- наукоградах	318
12.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях	320
12.5. Особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера	321
12.6. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково»	322
<i>Практикум</i>	324
<i>Рекомендуемая литература по теме</i>	327
Рекомендуемая литература	328

Принятые сокращения

Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

БК — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

НК — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

ТК — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» — Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995) — Феде-

ральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» — Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» — Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» — Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон «О противодействии коррупции» — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Наименования федеральных органов исполнительной власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Прочие сокращения

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ОАО — открытое акционерное общество

ООО — общество с ограниченной ответственностью

СМИ — средства массовой информации

ТОС — территориальное общественное самоуправление

Предисловие

Местное самоуправление как форма народовластия населения является важной основой конституционного строя России. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления идет сложно и противоречиво. На его пути стоит целый комплекс проблем — экономических, правовых, социальных и др. Цель местного самоуправления заключается в том, чтобы приблизить власть к населению. Такая власть способна более эффективно и действенно решать вопросы местного значения.

Административно-правовая реформа дала импульс перестройке местного самоуправления, направленной на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения. Отправной точкой реформы было принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым в системе органов местного самоуправления частично реализован конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную.

Существенные изменения были внесены в Закон о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ. На необходимость их указал Президент РФ в своем Послании к Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013. В рамках указанных изменений:

- появились два новых вида муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы);

- у сельских поселений была изъята большая часть их вопросов местного значения и передана муниципальным районам;

— субъектам РФ были предоставлены большие полномочия по определению порядка формирования представительных органов муниципальных образований и избрания глав муниципальных образований.

Все эти изменения учтены автором в предлагаемом учебнике. Учебник предназначен для студентов, обучающихся по программам прикладного бакалавриата. Это обуславливает его структуру, в рамках которой значительное место уделено заданиям для самостоятельного усвоения обучающимися нормативного материала и правоприменительной практики.

Цели дисциплины:

— дать студентам комплекс современных юридических знаний о правовом регулировании местного самоуправления в Российской Федерации;

— сформировать у студентов знания правовых норм, регулирующих муниципально-правовые отношения;

— раскрыть роль и место местного самоуправления в развитии общества.

Задачи дисциплины:

— формирование у студентов знаний теоретических основ правового регулирования местного самоуправления;

— изучение и усвоение студентами теоретических положений, нормативных правовых актов, регламентирующих муниципально-правовые отношения;

— изучение понятия, предмета, методов и системы муниципального права;

— исследование правовых и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации;

— рассмотрение предметов ведения муниципальных образований и их основных элементов;

— анализ системы органов местного самоуправления в Российской Федерации;

— сопоставление различных форм прямого волеизъявления населения, используемых на местном уровне;

— изучение экономических основ местного самоуправления;

— рассмотрение общих и специальных гарантий местного самоуправления;

— формирование представления об особенностях ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления контроля и надзора за их деятельностью;

— уяснение особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях РФ.

В результате освоения дисциплины студент должен:

знать

- нормативные правовые акты, регламентирующие муниципально-правовые отношения в Российской Федерации;
- понятие и виды участников муниципально-правовых отношений;
- правовой статус участников муниципально-правовых отношений;

уметь

- самостоятельно работать с нормативными правовыми актами, регулирующими муниципально-правовые отношения, осуществлять их правовую экспертизу;
- правильно толковать нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения и применять их к конкретным практическим ситуациям;
- разрабатывать документы муниципально-правового характера;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования местного самоуправления;

владеть

- терминологией, связанной с изучением дисциплины;
- навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании муниципально-правовых отношений на практике;
- методикой подготовки документов в сфере правового регулирования местного самоуправления.

Глава 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

В результате освоения материалов данной главы студент должен:

знать

- понятие муниципального права и его предмет;
- круг общественных отношений, составляющих предмет муниципального права;
- отличия отрасли муниципального права от науки и учебной дисциплины;

уметь

- самостоятельно работать с нормативными правовыми актами, регулирующими муниципально-правовые отношения;
- правильно толковать нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения и применять их к конкретным практическим ситуациям;
- разрабатывать документы муниципально-правового характера;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования местного самоуправления;

владеть

- терминологией, связанной с изучением сущности муниципального права;
 - навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании местного самоуправления;
 - методикой подготовки документов в сфере правового регулирования местного самоуправления.
-

1.1. Понятие муниципального права

Муниципальное право — относительно новое понятие для российской правовой системы. Возникновение муниципального права как отрасли права датируется началом 1990-х гг. В этот период в Российской Федерации шел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. Количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное самоуправление, стало важным фактором становления муниципального права как самостоятельной отрасли российского права.

В теории права под **отраслью права** понимается обособившаяся внутри системы права совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений¹.

Муниципальное право направлено на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования местного самоуправления.

Изначально муниципальное право возникло как подотрасль конституционного права. В силу этого некоторые ученые и в настоящее время не рассматривают его в качестве самостоятельной отрасли. Мнение о муниципальном праве как подотрасли конституционного права обычно основывается на том, что местное самоуправление является одной из форм народовластия, в силу чего Конституция включает отдельную главу, в которой содержатся нормы, регулирующие основы местного самоуправления. Кроме того, особенностью подотрасли является наличие в ее составе общего института, закрепленного, как правило, в особой главе кодифицированного нормативного акта². В качестве такого кодифицированного акта применительно к муниципальному праву рассматривается Конституция. Однако Конституция является особым актом, носящим нормативно-учредительный характер и содержащим в себе основы всех отраслей российского права. Поэтому, придерживаясь данной точки зрения, с тем же успехом к подотраслям конституционного права можно отнести и административное, и гражданское, и трудовое, и иные отрасли права.

Правовое регулирование местного самоуправления отнюдь не исчерпывается конституционными нормами. А. Н. Костюков совершенно верно указывает, что общественные отношения, регулируемые конституционным и муниципальным правом, различаются. Конституционное право регулирует отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества. Муниципальным правом регулируются отношения, возникающие при реализации права населения на местное самоуправление. Муниципальное право конкретизирует положения конституционного права в области местного самоуправления³.

¹ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2004. С. 396.

² Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 155.

³ Костюков А. Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9.

Слово «муниципальный» происходит от лат. *municipium*, обозначающего буквально «самоуправляющаяся община»¹. О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев уточняют, что *municipus* с лат. — тяжесть, тягота, бремя, а *capio* — беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами².

В процессе становления отрасли российского права, регулирующей организацию и функционирование местного самоуправления, за ней утвердилось наименование «муниципальное право», несмотря на наличие в русском языке близкого в данном случае по значению термина «местное право». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что слова «местный» и «муниципальный» и словосочетания с ними должны пониматься как тождественные. В различных нормативных актах, затрагивающих данную сферу, чаще используется термин «местный». Так, Конституция и другие нормативные акты упоминают о местном самоуправлении, органах местного самоуправления, местном бюджете и т.п. Вместе с тем в законодательстве предусматривается существование муниципальной собственности, муниципальных образований. Поэтому наименование отрасли права, направленной на регулирование местного самоуправления, в качестве «муниципального права» представляется вполне допустимым.

Термин «муниципальное право» понимается не только как отрасль права, но и еще в двух значениях: как научная дисциплина и как учебная дисциплина. Все эти понятия взаимосвязаны между собой, так как имеют один источник — сферу общественных отношений, возникающих при организации и деятельности местного самоуправления. Однако каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание.

1.2. Предмет и методы муниципального права

Каждая отрасль права имеет свой предмет и метод правового регулирования. Под предметом отрасли права обычно понимается то, что регулирует право, т.е. определенные виды общественных отношений, регулируемых правом.

В структуру предмета правового регулирования входят следующие элементы:

¹ Выдрин И. В. Муниципальное право. М., 2004. С. 6.

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 45.

- 1) субъекты — индивидуальные и коллективные;
- 2) их поведение, поступки и действия;
- 3) объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к которым проявляют свой интерес;
- 4) социальные факты (события, обстоятельства), выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений¹.

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

В этой связи можно сгруппировать следующие разновидности общественных отношений:

- а) возникающие в процессе реализации населением форм непосредственной демократии;
- б) возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- в) возникающие при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решении других вопросов местного значения;
- г) возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти, в том числе и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться в соответствии с законодательством;
- д) связанные с судебной защитой прав органов местного самоуправления и гарантиями местного самоуправления как такового;
- е) обусловленные ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Более сложная ситуация с методом муниципального права. В общепризнанном понимании само слово «метод» означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Однако такое понимание метода является слишком общим и, по сути, ничего не объясняющим. Применительно к отрасли права прежде всего необходимо уяснить, что любой метод направлен на осуществление некоего воздействия одного субъекта права на другого. Такое воздействие осуществляется обычно путем волеизъявления одного участника по отношению к другим. Таким образом метод приоб-

¹ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 399.

рета роль связующего средства субъекта муниципального права с другими участниками правоотношений. При этом метод правового регулирования включает в себе не только волеизъявление, но и его характер.

Развитие юридической науки последних лет привело к появлению принципиально новых отраслей российского права, которые не имеют преобладающего метода правового регулирования и именуются комплексными.

Комплексная отрасль права — это особая юридическая целостность, ее своеобразие объясняется наличием специфических приемов регулирования, принципов, положений, свидетельствующих о существовании специального юридического режима¹.

Комплексный характер муниципального права определяется соединением в его рамках разнородных институтов. Деятельность органов местного самоуправления распространяется на самые различные сферы общественной жизни. Так, они имеют полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи, охраны общественного порядка, земельных отношений, управления муниципальной собственностью, охраны окружающей природной среды и т.д. Соответственно нормы муниципального права направлены на регулирование не только собственно муниципальных правовых, но и административно-правовых, конституционно-правовых, гражданско-правовых и иных общественных отношений. Многие нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права. Так, ч. 1 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит следующую правовую норму: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет». Данная норма, безусловно, является нормой муниципального права, так как закрепляет право муниципальных образований на формирование собственного бюджета. В то же время это норма финансового права, так как она указывает на существование местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации. Этот феномен называется удвоением структуры права. Таких примеров можно привести достаточно много именно в силу комплексного характера муниципального права, многообразия регулируемых им общественных отношений.

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 198.

Для публичных отраслей права характерно использование императивных, для частных отраслей — диспозитивных методов. Местное самоуправление по своей сути является публично-правовым институтом, отсюда преобладание в муниципальном праве императивных методов.

Императивные методы правового регулирования основаны на неравенстве участников правоотношений и установлении жесткой, однозначной модели их поведения. В муниципальном праве используются следующие императивные методы.

Метод предписания. Предписание заключается в установлении для субъекта правоотношения определенного порядка действий, который не может быть нарушен. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило, властное предписание. Так, ч. 4 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписывает сопровождать наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выделением им субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ.

Метод запрета заключается в запрещении определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия. Так, например, ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает производить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме законов.

Диспозитивные методы правового регулирования основаны на равенстве участников правоотношений и их возможности самостоятельно выбирать модель возможного поведения. В муниципальном праве используются следующие диспозитивные методы.

Метод дозволения заключается в предоставлении участникам муниципальных правоотношений права совершать какие-либо действия либо не совершать их по своему выбору. Дозволение может быть неопределенным, когда никаких ограничений в выборе вообще не предусматривается, и определенным, когда субъекту предоставляется свобода выбора из нескольких вариантов поведения. Так, ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений.

Метод согласования применяется при регулировании правоотношений между равными субъектами для достижения какого-либо согласия между ними. Метод согласования может применяться, например, при взаимодействии органов местного самоуправления двух и более муниципальных образований.

Метод рекомендаций заключается в указании законодателем предпочтительной (но не обязательной) модели поведения участников муниципальных правоотношений. Так, многие субъекты РФ в целях упрощения муниципального правотворчества принимают типовые акты по предметам ведения муниципальных образований, которые носят рекомендательный характер.

Метод поощрения тесно примыкает к методу рекомендаций. Разница состоит в том, что при использовании метода поощрений законодатель не только рекомендует какую-либо модель поведения, но и предоставляет какие-либо льготы или иные блага при ее выборе.

В общем методы, используемые в муниципальном праве, представлены на схеме (рис. 1.1).

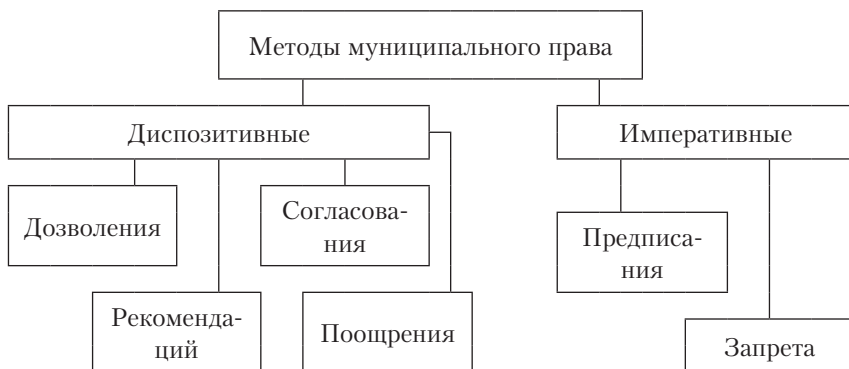


Рис. 1.1. Методы муниципального права

Исходя из всего вышеизложенного, муниципальное право можно определить как комплексную отрасль российского права, представляющую совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

1.3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Термин «муниципальное право» используется для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины.

Научная дисциплина «муниципальное право» — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционировании местного самоуправления. Муниципальное право как наука — более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм использует дискуссионные положения, выдвигает новые концепции и гипотезы. В рамках научных исследований учеными изучается помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления также и практика правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также зарубежный муниципальный опыт.

Муниципальное право как научная дисциплина является составной частью юридической науки. Возникновение науки муниципального права датируется началом 1990-х гг. Вместе с тем проблемы организации органов местного управления изучались еще задолго до этого. Поэтому их исследование зачастую основано на опыте организации земской власти в Российской империи, а также опыте организации местных Советов в СССР.

Теоретическими источниками муниципального права как научной дисциплины являются фундаментальные труды ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. Опыт организации земского и городского самоуправления был предметом изучения многих видных ученых-юристов. Прежде всего можно отметить фундаментальные работы В. П. Безобразова «Государственное и общественное управление и самоуправление и судебная власть» (1882); А. И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869—1877); А. Д. Градовского «История местного самоуправления в России» (1899); Н. И. Лазаревского «Самоуправление» (1902). Изучением проблем местного самоуправления занимались также Л. А. Велихов, Н. М. Коркунов, В. Н. Лешков, М. И. Свешников, Б. Н. Чичерин и др.

Однако в России до 1917 г. не произошло выделение муниципального права в качестве отрасли права или научной дисциплины. Проблемы муниципальных отношений изучались в основном в рамках государственного или административного права.

В советское время местное самоуправление в России было фактически ликвидировано и заменено системой местных Советов, которые являлись местными органами государственной власти. Не следует, однако, полностью отбрасывать опыт изучения этой системы, который получил отражение в юридической науке советского строительства. Теоретиками данной науки можно

назвать ученых: С. А. Авакьяна, И. А. Азовкина, Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, В. И. Васильева, Ю. М. Козлова, Е. И. Козлову, А. Я. Сливу, Ю. А. Тихомирова, К. Ф. Шеремета. Многие из них в настоящее время являются видными представителями науки муниципального права.

Помимо них проблемы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации в последние годы активно изучались и изучаются такими учеными, как: П. А. Астафичев, Н. С. Бондарь, Т. М. Бялкина, И. В. Выдрин, А. И. Коваленко, А. Н. Кокотов, А. Н. Костюков, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. С. Мокрый, И. И. Овчинников, Н. А. Писарев, Н. В. Постоной, А. А. Сергеев, В. В. Таболин, А. А. Уваров, В. И. Фадеев, Г. Н. Чеботарев, В. С. Четвериков, Е. С. Шугрина и др.

Научная дисциплина муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, используя при этом присущие всему правоведению научные методы, как *общенаучные*: диалектический, системный, конкретно-социологический, так и *специальные*: сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.

Термин «муниципальное право» понимается также в качестве учебной дисциплины, изучение которой предусматривается учебными планами нескольких специальностей, например «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» и т.д. Задачи данной учебной дисциплины состоят в оказании помощи будущим юристам и менеджерам в изучении основ правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки. Учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях; не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями; не обладает свойством пробельности; источником учебной дисциплины являются учебники и учебные пособия, а науки — научные статьи, монографии, диссертационные исследования.

В рамках данной учебной дисциплины изучаются как наиболее значительные нормы муниципального права, так и важнейшие теоретические положения, выработанные наукой.

Практикум

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое муниципальное право, как соотносится оно с местным самоуправлением?
2. Объясните происхождение термина «муниципальный». Почему оно вошло в юридический оборот в Российской Федерации?
3. В каких значениях можно понимать термин «муниципальное право»?
4. Каковы особенности и виды отношений, составляющих предмет муниципального права?
5. Почему муниципальное право называют комплексной отраслью права?
6. Дайте характеристику методам правового регулирования муниципально-правовых отношений.
7. Как соотносится муниципальное право и другие отрасли российского права?
8. Каковы особенности науки и учебной дисциплины муниципального права?
9. Приведите примеры ученых, являющихся специалистами в вопросах муниципального права
10. В чем состоят отличия между наукой и учебной дисциплиной муниципального права?

Вопросы для размышления

1. Как соотносятся между собой термины «муниципальный» и «местный»? Приведите примеры их использования в российском законодательстве. Можно ли называть муниципальное право местным правом?
2. Является ли муниципальное право самостоятельной отраслью российского права или подотраслью? Почему?
3. Ознакомьтесь с позициями различных современных ученых и опишите, какое место занимает муниципальное право в отечественной правовой системе.
4. Объясните, почему опыт правового регулирования организации местных Советов в СССР может быть использован и при регулировании местного самоуправления в Российской Федерации.

Практические задания

1. Заполните предлагаемую таблицу.

Отрасль права	Предмет	Методы	Источники
Муниципальное право			
Конституционное право			
Административное право			
Гражданское право			

2. Определите, нормами какой отрасли права регулируются правоотношения, возникшие в приведенных ситуациях:

А. Гражданин К. обратился в местную администрацию с жалобой на действия управляющей компании.

Б. Представительный орган муниципального образования назначил местный референдум.

В. Административная комиссия, созданная при местной администрации, приняла постановление о наложении административного штрафа на ООО «Колос» за неисполнение муниципального правового акта в сфере благоустройства.

Г. Контрольно-счетный орган муниципального образования утвердил результаты экспертизы проекта местного бюджета.

Д. Муниципальный служащий подал главе местной администрации заявление об увольнении по собственному желанию.

Е. Местная администрация заключила договор с ООО «СервисПлюс» о поставке канцтоваров.

3. Проанализируйте Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и найдите в нем нормы, характеризующие использование основных методов муниципального права (по 3—4 примера для каждого метода).

4. Губернатор N-ской области издал постановление о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации комиссий по делам несовершеннолетних с выделением необходимых финансовых и иных ресурсов. Прокуратура принесла протест на данное постановление. Должен ли он быть удовлетворен и почему?

5. В муниципальном образовании Озерное был проведен конкурс на вакантную должность главы местной администрации. По итогам конкурса представительный орган Озерного принял решение о заключении контракта с одним из победителей. Назначенный представительным органом кандидат, однако, отказался его подписывать, указав, что тот не соответствует типовому контракту, утвержденному областным законом, так как в нем предлагается на главу местной администрации возложить дополнительные обязанности. Кто прав в данном случае и почему?

Задания на подготовку документов

Ознакомьтесь с типовыми положениями об аттестации муниципальных служащих, утверждаемыми в субъектах РФ, и на их основе составьте проект Положения об аттестации муниципальных служащих конкретного муниципального образования.

Тесты

1. Муниципальное право как отрасль права — это совокупность:

а) правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов местного самоуправления;

б) правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления;

- в) знаний, идей, теорий о правовом регулировании местного самоуправления;
- г) наиболее общих знаний о правовом регулировании местного самоуправления.

2. Муниципальное право как отрасль российского права сформировалось:

- а) в XIX в.;
- б) начале XX в.;
- в) конце XX в.;
- г) начале XXI в.

3. Муниципальное право ближе всего:

- а) к административному праву;
- б) конституционному праву;
- в) гражданскому праву;
- г) финансовому праву.

4. В XIX в. вопросы организации местного самоуправления в России изучались такими учеными, как:

- а) Лазаревский, Васильчиков, Лешков;
- б) Шершеневич, Мейер, Победоносцев;
- в) Шеремет, Барабашев, Васильев;
- г) Кутафин, Шугрина, Выдрин.

5. Муниципальное право является:

- а) специальной отраслью права;
- б) комплексной отраслью права;
- в) первичной отраслью права;
- г) не является отраслью права.

6. Методами муниципального права являются:

- а) метод предписаний;
- б) метод запретов;
- в) метод рекомендаций;
- г) все вышеуказанные методы.

7. Не наделены правом осуществлять реализацию вопросов местного значения:

- а) выборные должностные лица местного самоуправления;
- б) органы местного самоуправления;
- в) органы государственной власти;
- г) население муниципальных образований.

8. В структуру предмета муниципального права входят отношения, возникающие:

- а) в процессе реализации населением форм непосредственной демократии;
- б) процессе формирования органов местного самоуправления;

в) при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других вопросов местного значения;

г) все перечисленные выше.

9. Соотношение логического объема понятий «муниципальное право как отрасль права» и «муниципальное право как наука» — это:

а) муниципальное право как отрасль права по своему содержанию шире, чем муниципальное право как наука;

б) муниципальное право как отрасль права по своему содержанию уже, чем муниципальное право как наука;

в) муниципальное право как отрасль права по своему содержанию совпадает с понятием муниципальное право как наука;

г) муниципальное право как отрасль права по своему содержанию не пересекается с понятием муниципальное право как наука.

10. Отличия муниципального права как правовой науки и муниципального права как учебной дисциплины состоят в том, что учебная дисциплина:

а) является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях;

б) не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями;

в) не обладает свойством пробельности;

г) все вышеперечисленное.

Рекомендуемая литература по теме

Бабичев, И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И. В. Бабичев. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

Гринченко, К. А. Источники муниципального права Российской Федерации / К. А. Гринченко; под ред. С. Е. Чаннова. — М.: ДМК Пресс, 2015.

Костюков, А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права / А. Н. Костюков. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003.

Соловьев, С. Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права / С. Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 9.

Пешин, Н. Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 15.

Глава 2

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В результате освоения материалов данной главы студент должен:

знать

- нормативные правовые акты, регламентирующие организацию местного самоуправления в России в современности и в различные исторические периоды;
- основные теории местного самоуправления;
- перспективы развития местного самоуправления в нашей стране;

уметь

- самостоятельно работать с нормативными правовыми актами и иными документами, регулирующими организацию местного самоуправления;
- правильно понимать теории местного самоуправления и применять их к конкретным моделям местного самоуправления;

владеть

- терминологией, связанной с изучением истории и современного состояния местного самоуправления;
 - навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании муниципально-правовых отношений на практике.
-

2.1. Основные теории местного самоуправления

Возникновение теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, обычно датируют серединой XIX в. Первой из них стала общественная теория самоуправления, возникшая в Бельгии и Франции.

Общественная теория самоуправления долгое время была господствующей как в зарубежной, так и в русской литературе. Суть общественной теории сводилась к противопоставлению местного общества государству, общественных интересов — политическим. Местное общество самостоятельно ведало хозяйственными вопросами, а правительственные органы занимались одними государственными делами.

В рамках данной теории выделяют два основных направления.

Первым является *теория свободной (естественной) общины*. Ее основными разработчиками были Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер. Суть теории свободной (естественной) общины заключается в том, что право населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление) является неотъемлемым, присущим ей изначально и независимым от воли государственной власти. Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; общины являются субъектами принадлежащих им прав; должностные лица общинного управления суть органы не государства, а общины. Исходя из этого создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным¹.

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

1) избираемость органов местного самоуправления членами общины;

2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, порученные ей государством;

3) местное самоуправление — это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

4) органы местного самоуправления — органы общин, а не государства;

5) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за рамки своей компетенции².

Вторым направлением стала так называемая хозяйственная теория, ставшая развитием теории свободной (естественной) общины. Ее представителями были Р. Моль, А. Васильчиков. Сторонники этой теории сделали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на содержание коммунальной деятельности. Местное самоуправление считалось чуждым политике, но имеющим свою особую сферу хозяйственной деятельности³.

¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 16.

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 48.

³ Шугрина Е. С. Муниципальное право. С. 17.

Среди видных русских ученых, поддерживавших общественную теорию, можно назвать В. Н. Лешкова. Он обосновывал прогрессивную идею независимости органов самоуправления от государства, хотя не отрицал возможности контроля государства за деятельностью этих органов, и обратил внимание на разную природу власти органов местного самоуправления и государства. Различие между ними, с его точки зрения, коренилось в том, что в государстве власть имеет значение необходимой, а в органах самоуправления — всегда выборной¹.

А. И. Васильчиков ратовал за жесткое разграничение компетенции между органами самоуправления и государственными органами и ограничивал активность самоуправляющихся единиц пределами территории, относящейся к их ведению. По его мнению, они не должны были заниматься политическими вопросами, целиком предоставив это государству, а обязаны были ведать только местными пользами и нуждами².

Общественная теория недолго была единственной теорией местного самоуправления. Вскоре появилась государственная теория самоуправления, основные положения которой были сформулированы выдающимися немецкими учеными XIX в. Рудольфом Гнейстом и Лоренцем Штейном. Эта теория получила широкое распространение в России, развитию ее основных положений уделяли внимание такие видные русские юристы, как Н. И. Лазаревский, А. Д. Градовский, В. П. Безобразов.

Суть государственной теории заключалась в том, что местное самоуправление является лишь частью государственного управления и полностью подчинено ему. Всякое управление публичного характера, по мнению сторонников данной теории, есть дело государственное. В процессе становления местного самоуправления происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Н. И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой — обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. По Лазаревскому, государственная власть является совокупностью полномо-

¹ Лешков В. Н. Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 1864 г. января первого. М., 1865.

² Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1891. С. 1–6.

чий и монарха, и коронной администрации, и парламента, органов самоуправления¹.

Свое мнение о соотношении между органами местного самоуправления и местной администрацией высказывал еще один сторонник государственной теории, известный юрист В. П. Безобразов. С его точки зрения, они представляют собой разные формы одной и той же власти². Из этого положения ученый делал вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть включены в государственную систему управления, а не являться чужеродным телом по отношению к ней.

Основатели государственной теории местного самоуправления Л. Штейн и Р. Гнейст несколько расходились в определении отличительных признаков местного самоуправления, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления — *политического* (Гнейст) и *юридического* (Штейн).

Р. Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальности местного самоуправления, его самостоятельности. Любой назначаемый чиновник не может быть полностью независимым и отстаивать интересы жителей, поскольку служба для него — источник средств существования. В силу этого Р. Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. Выборность в местном самоуправлении трактовалась как один из способов достижения самостоятельности его органов.

Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных, интересов. Исходя из этого сторонники юридической теории настаивали на принципиальном равенстве государственных и местных органов власти, отношения которых, по их мнению, должны строиться как юридические отношения равных юридических лиц³.

Промежуточное по отношению к общественной и государственной теориям место занимала дуалистическая теория мест-

¹ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2. Ч. 1. С. 46—47.

² Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 1.

³ Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. С. 78.

ного самоуправления — одна из теорий местного самоуправления, согласно которой органы местного самоуправления должны действовать, с одной стороны, как инструмент государственной администрации, а с другой — быть в известной степени независимыми от нее. Сторонники дуалистической теории местного самоуправления пытались таким образом взять лучшее из государственной и общественной теорий местного самоуправления.

Схематично все теории местного самоуправления представлены на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Схематичное представление теорий местного самоуправления

Ни одна из описанных теорий самоуправления не действовала в чистом виде. Идея, положенная в основу либо государственной, либо общественной, либо политической теории самоуправления, могла столкнуться с самыми различными препятствиями для своего осуществления. Да и сами теории, рождаясь из конкретной жизни, не могли не претерпеть изменений под влиянием развивающихся общественных отношений¹.

Во всех этих теориях можно выделить основной вопрос о соотношении государственной власти и местного самоуправления: является ли местное самоуправление по своей природе независимым от государства или оно все же является подчиненным образованием, существующим только по воле государства, в его рамках, и всецело зависимым от него? Для того чтобы ответить на него, обратимся к современным представлениям о местном самоуправлении.

2.2. История становления и развития местного самоуправления в России и СССР

Местное самоуправление имеет большую историю. Исторически местное самоуправление предшествовало государству, ибо

¹ Щербакова Н. В., Егорова Е. С. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996. С. 16.

решение вопросов управления общиной и родом в догосударственный период развития человечества имеет все черты местного самоуправления. Но, разумеется, это не было местное самоуправление в современном смысле этого слова.

Что касается истории становления и развития местного самоуправления, то здесь прежде всего надо иметь в виду, что не во все периоды существования Руси, России, СССР и Российской Федерации можно было говорить о существовании местного самоуправления. В некоторые исторические периоды как таковых самоуправленческих структур в нашем государстве не было, решение же местных по своей сути вопросов осуществлялось местными органами государственной власти. Кроме того, следует понимать, что не всегда можно говорить о существовании местного самоуправления на всей территории страны: бывали периоды, когда самоуправленческие структуры существовали в одних ее частях, но полностью отсутствовали в других. Обобщая кратко отечественную историю развития местного самоуправления, можно выделить несколько этапов.

1. Самоуправление в Древнерусском государстве

Данный этап развития местного самоуправления неразрывно связан с формированием самого Древнерусского государства и дальнейшей его эволюцией. Киевская Русь по своей сути представляла собой очень децентрализованное государство, в котором органы центральной власти, решая важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, фактически не вторгались в управление на местах, ограничиваясь лишь сбором налогов и обеспечением порядка.

Местное самоуправление в Киевской Руси, а впоследствии — в отдельных русских княжествах имело несколько форм, среди которых можно назвать:

- 1) крестьянское общинное самоуправление;
- 2) самоуправление городских слобод;
- 3) церковное самоуправление.

Местными по факту в этот период оставались вопросы организации хозяйственной деятельности и, отчасти, правосудия.

Характеризуя местное самоуправление в Древнерусском государстве, отдельно следует сказать о так называемом вечевом самоуправлении».

Вече (общеславянское; от славянского *въѣтъ* — совет) — народное собрание в Древней и Средневековой Руси для обсуждения общих дел и непосредственного решения насущных вопросов общественной, политической и культурной жизни.

Вече было основной самоуправленческой формой прямой демократии, осуществлявшейся преимущественно в городах. По своему масштабу вече могли быть общегородскими, кончанскими и уличанскими. В зависимости от этого различались решаемые на них вопросы.

При том, что вече созывались практически во всех городах, фактически их роль и влияние были неодинаковыми. В этот период существовало двоевластие княжеской (государственной) и вечевой (самоуправленческой власти) и в зависимости от различных обстоятельств в некоторых городах вече играло не особо заметную или даже исключительно «декоративную» роль при князе, а в других — было действительно высшим органом управления.

Наибольшим влиянием вече пользовалось в Новгородской торговой республике и, в частности, в г. Новгороде Великом и Пскове. Общегородское вече реально выполняло функцию высшего органа управления в этих городах. На нем решались самые важные вопросы внутренней и внешней политики. В частности, вече решало вопросы войны и мира; могло призвать князя и изгнать его; издавало и отменяло законы (так, на новгородском вече была принята Новгородская судная грамота); устанавливало размеры податей и повинностей; распоряжалось земельными наделами; избирало представителей власти (архиепископов, посадников, тысяцких и др.) и судило их.

Характерной чертой вечевого самоуправления в Новгороде было то, что его решения могли быть приняты только с согласия всех или подавляющего большинства присутствующих. Если такого явного большинства не наблюдалось, вече могло собираться вновь и вновь, для того чтобы выработать относительно единое мнение. При этом убеждение противников иногда доказывалось не только словами, но и «руками».

В процессе объединения северных и восточных русских земель вокруг Москвы и централизации Московского государства значение вече в новгородских и псковских землях постоянно уменьшалось, пока не было ликвидировано.

2. Местное самоуправление в централизованном Российском государстве

Централизация Московского государства, объективно вызванная необходимостью борьбы с внешней угрозой, имела не только положительные, но и отрицательные стороны. В частности, сложившаяся к XVI в. система местничества привела к злоупотреблениям на местах, разорению населения. Первые шаги для прелом-

ления сложившейся ситуации были предприняты Иваном IV Грозным в ходе Земской реформы середины века. Основой ее стала «Уставная земская грамота» 1551 г.

Суть реформы заключалась в предоставлении широких полномочий земским и губным старостам, избираемым населением и призванным заменить назначаемых представителей центральной власти. Земская реформа также предполагала осуществление самоуправления непосредственно путем проведения сходов, на которых крестьянскими общинами выбирались должностные лица. Представительным органом местного самоуправления являлась земская изба, которая наделяла своих избранников широкими полномочиями, оставляя за собой право контролировать их деятельность, назначать перевыборы земских властей и утверждать их отчеты, а также осуществлять текущий контроль при рассмотрении наиболее важных вопросов на местных сходах¹.

В целом Земская реформа Ивана IV позволила перестроить местное самоуправление на сословно-представительных началах и значительно усилила централизацию государственной власти. Принципы выборности и относительной автономии в управлении на местах были вытеснены аппаратно-бюрократическими².

Реформы Петра I, затронувшие, как известно, практически все сферы общественной жизни Российского государства, не обошли и местное самоуправление. Первой вехой здесь стал Указ от 30.01.1699, которым были учреждены бурмистрская палата в г. Москве и земские избы в других городах. Все они формировались на выборной основе. К функциям данных самоуправленческих структур относился сбор повинностей с населения.

В 1702 г. Петр I упразднил губных старост. Вместо них было предусмотрено формирование новых органов самоуправления — выборных дворянских советов. Решение местных вопросов согласовалось с этими советами. Такая форма и роль местного самоуправления сохранялась до 1705 г. К этому времени выборная система осталась только в обществах ремесленников и торговых людей. Волостные крестьяне выбирали своих старост, которые подчинялись чиновникам, назначаемым от разных коллегий, и не имели голоса в общей администрации³.

В 1718—1724 гг. земские избы были упразднены и заменены магистратами. Они реализовывали преимущественно судебные

¹ Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России : учеб. пособие. М. : Дашков и К, 2006.

² Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 22.

³ Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879. С. 629.

и административно-финансовые функции. Главной из них была функция распределения податей и повинностей, осуществляемая через старост и старшин с согласия всех граждан.

Можно констатировать, что модель местного самоуправления, сложившаяся в результате реформ, произведенных Петром I, оказалась абсолютно нежизнеспособной и вскоре после его смерти от многих ее элементов пришлось отказаться.

Крупной вехой развития местного самоуправления в России являются также преобразования Екатерины II. Ею был издан целый ряд актов, заложивших основы местного самоуправления, основанного на сословных принципах, в частности Учреждение о губерниях (1775), Жалованная грамота дворянства (1785), Грамота на права и выгоды городов (1785). Так, были утверждены губернские и уездные дворянские собрания. В их функции входило: обсуждение вопросов, предлагаемых от правительства; выборы должностных лиц местной администрации и суда; заведование сословными нуждами.

В городах система самоуправления базировалась на Грамоте на права и выгоды городам. Грамота закрепила единый сословный статус всех городских жителей. Они были поделены на шесть разрядов по имущественным и социальным признакам:

- 1) «настоящие городские обыватели» — владельцы недвижимости из дворян, чиновников, духовенства;
- 2) купцы трех гильдий;
- 3) ремесленники, записанные в цехи;
- 4) иностранцы и иногородние;
- 5) именитые граждане;
- 6) посадские люди — все прочие граждане, кормящиеся в городе промыслами или рукоделием.

Горожане получали право собираться на собрания, на которых избирались бургомистры, заседатели — ратманы, а также старосты и судьи словесных судов сроком на один год. Городское собрание также могло обращаться с представлениями к местным властям и осуществлять надзор за исполнением законов.

В собраниях могли участвовать все городские жители, независимо от разряда при условии достижения возраста 25 лет и обладания определенным имуществом.

В 1786 г. в различных городах Российской империи были созданы городские думы. К их компетенции относились обеспечение в городе тишины, согласия и благочиния; разрешение внутрисословных споров; наблюдение за городским строительством.

Реформы Екатерины II, подвергшиеся значительной ревизии при Павле I, были во многом восстановлены при Александре I,