

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

С.Г. Соловьев

МУНИЦИПАЛЬНО-ВЛАСТНЫЕ  
ИНСТИТУТЫ В МЕСТНОМ  
САМОУПРАВЛЕНИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Конституционное, муниципальное  
и административное право

Сергей Соловьев

**Муниципально-  
властные институты в  
местном самоуправлении  
Российской Федерации**

«Юридический центр»

2003

УДК 342  
ББК 67.401

**Соловьев С. Г.**

Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С. Г. Соловьев — «Юридический центр», 2003 — (Конституционное, муниципальное и административное право)

В работе исследуются правовые аспекты муниципально-властных институтов в системе местного самоуправления, подробно анализируется правовое положение субъектов, реализующих муниципальную власть. Рассматриваются отдельные противоречия в теоретических подходах, составляющих концептуально-правовую основу системы муниципальной власти, предлагаются возможные пути их устранения. Анализируются федеральные законодательные акты, законодательство субъектов Российской Федерации и законодательство различных муниципальных образований. Адресуется научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, работникам государственных органов и органов местного самоуправления, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами развития местного самоуправления.

УДК 342  
ББК 67.401

© Соловьев С. Г., 2003  
© Юридический центр, 2003

# Содержание

Введение	6
Глава 1	8
1.1. Содержание местного самоуправления как основа классификации публично-правовых институтов муниципального права	8
Конец ознакомительного фрагмента.	28

**Сергей Геннадьевич Соловьев**  
**Муниципально-властные институты**  
**в местном самоуправлении**  
**Российской Федерации**

© С. Г. Соловьев, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

\* \* \*

## Введение

Вопросы правового регулирования местного самоуправления в последнее время неизменно вызывают пристальный интерес широкого круга специалистов, представляющих различные сферы правовой науки. Подобное внимание к указанной проблематике вполне объяснимо: сегодня во многих отраслях права России (конституционном, административном, гражданском, финансовом и др.) идет активный процесс осмысления проблем, находящихся на стыке публично-правовой и частноправовой действительности.

В связи с этим первоочередное значение приобретает качество действующей нормативной базы местного самоуправления, ее способность служить надежной основой сложных процессов, происходящих в правовом регулировании местного самоуправления и характерных для современного этапа его развития.

Изменение государственного строя и правовой системы Российской Федерации оказало серьезное влияние на систему и содержание местного самоуправления. В последнее время в составе соответствующей нормативной системы (муниципальном праве) появились новые правовые институты, возросло число юридических норм, изменилось содержание отдельных муниципально-правовых категорий, что обуславливает изменение теоретико-правовых основ местного самоуправления, которые нуждаются в соответствующем осмыслении.

В муниципальном праве наглядно обозначилась тенденция к насыщению его частноправовым содержанием. Однако, несмотря на увеличение в муниципальном праве количества частноправовых норм и институтов, все же его основу составляют публично-правовые нормы и институты, что предполагает его публично-правовой характер, который, несомненно, в достаточно специфичном виде проявляется и в содержании частноправовых образований, таких, как: право муниципальной собственности на различные имущественные и неимущественные объекты; право хозяйственного ведения и оперативного управления муниципальных предприятий и учреждений; производные от права муниципальной собственности специфические обязательственные правоотношения (муниципальный заказ); гражданско-правовые способы защиты прав местного жителя на осуществление местного самоуправления; комплексные институты муниципального законодательства, включающие частноправовые нормы (лицензирование на муниципальном уровне).

Необходимо учитывать и то, что в связи с изменением существующей правовой системы в теоретическом переосмыслении нуждаются и публично-правовые образования муниципального права: институт муниципальной службы, институт территориальной основы местного самоуправления, институт организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления, институт организации и деятельности представительных органов местного самоуправления, институт местного избирательного права, институт общественного самоуправления местных жителей, институт финансовой основы местного самоуправления.

Разработка муниципального законодательства периодически ставит перед правоприменителями ряд серьезных проблем, связанных с правомерностью включения в него тех или иных институтов частного права. Многочисленные споры вызывает вопрос о соотношении действия институтов частного права с иными по своей юридической природе публично-правовыми нормами. Кроме того, подобные правовые ситуации обостряют с новой силой и переводят в практическую плоскость давнюю научную дискуссию, касающуюся разграничения отраслей права.

Злободневность вопроса о соотношении публично-правовых и частноправовых начал в муниципальном законодательстве обусловлена также общей тенденцией, отражающей объективную потребность в регулировании более широкого круга прав и интересов человека гражданско-правовыми методами. Такое положение в сфере муниципально-правового регулирования вызывает необходимость четко отграничить частноправовые и публично-правовые

элементы, что является серьезной проблемой не только в сфере муниципального права, но и в общеправовом смысле<sup>1</sup>.

Неоднозначность подходов к вопросу о самостоятельности местного самоуправления подтверждает теоретическую и практическую актуальность решения задачи соотношения частноправовых регуляторов со сферой публичных интересов, каковой являются интересы общества в осуществлении признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

---

<sup>1</sup> Яковлев В. Ф. О взаимодействии публичного и частного права. М., 1998. С. 3–8; Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве. Екатеринбург, 1990. С. 53–54; Нешатаева Т. Н. О соотношении частного и публичного в праве. М., 1995. С. 38–40; Брагинский М. И. Предмет гражданского права по российскому законодательству (тенденции развития). Выступление на конференции «Гражданский Кодекс Российской Федерации: значение для законодательства, судебной практики и сравнительного правоведения». Лейден, Голландия. 27–29 мая 1998 г.; Алексеев С. С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 216–219.

# **Глава 1**

## **Теоретико-правовые основы муниципальных публично-правовых институтов**

### **1.1. Содержание местного самоуправления как основа классификации публично-правовых институтов муниципального права**

В конце 90-х годов XX в. в Российской Федерации начались кардинальные преобразования. Они коснулись многих сфер государственного устройства. Одной из наиболее значительных являлась реформа местного самоуправления, проявившаяся в разграничении компетенции государства на федеральную, областную и муниципальную, которая, как указывал в своей работе Л. А. Велихов, получила свое название в связи с тем, что органы местного самоуправления были организованы по принципу муниципалитета (в переводе с лат. – самоуправляющаяся община)<sup>2</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации особо актуальна проблема, связанная с пониманием оптимальных форм организации местного самоуправления как важнейшего института в сложившихся демократических обществах.

Российская Федерация – не первое и не последнее государство, которое ведет активный поиск форм и методов наиболее рационального соединения интересов государства и местного сообщества. Такие поиски берут свое начало с момента возникновения российского государства. К настоящему времени накоплено множество теоретических разработок, оставивших значительный след в освещении той или иной грани этой проблемы. Однако необходимо констатировать, что сегодня нет четко выработанных, устоявшихся и всеми признанных теоретических конструкций, которые бы в полной мере отвечали интересам центральных управленческих структур и интересам населения, проживающего в пределах конкретной территории.

По данной проблеме за последние два столетия высказано немало суждений. С их учетом следует отметить, что ключевым вопросом в построении системы местного самоуправления, выступающей «каркасом государственности, без которого невозможно обеспечить высокие социальные стандарты, сформировать гражданское общество, укрепить государственную целостность России»<sup>3</sup>, является вопрос о сочетании в местной организационно-властной структуре государственных и общественных интересов, а следовательно, о соотношении публично-властных и общественных начал.

Эта проблема не раз поднималась и российскими и зарубежными учеными-правоведами на разных этапах развития государствоведческой мысли. Поэтому правильнее будет начать ее анализ с рассмотрения «плюсов» и «минусов» теоретических конструкций, возникших на начальном этапе формирования демократической формы организации местной жизни и объясняющих сущность местного самоуправления, которая в значительной мере определяет содержание и классификацию публично-правовых институтов муниципального права.

И по сей день среди ученых нет единства мнений в отношении количества теорий, объясняющих сущность местного самоуправления. Так, Н. И. Лазаревский считал, что существует четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная

---

<sup>2</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 3.

<sup>3</sup> Амица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. С. 3.



теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы как юридического лица; политические теории<sup>4</sup>. Г. С. Михайлов выделял хозяйственную, общественную, государственную, политическую теории самоуправления. В. И. Фадеев говорит о пяти теориях – теории свободной общины, общественной, государственной, теории дуализма муниципального управления, социального обслуживания<sup>5</sup>.

Все указанные теории, несмотря на достаточно почтенный возраст, являются актуальными и сегодня, так как они вобрали в себя все многообразие научных представлений о многоаспектной сущности местного самоуправления и представляют собой квинтэссенцию политико-правовой мысли в отношении местного самоуправления. Их становление шло на основе изучения опыта местного самоуправления соответствующей эпохи, а для того чтобы выбрать правильный ориентир в построении современной системы местного самоуправления, несомненно, необходимо учитывать исторический опыт.

Первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления и определяющих сочетание в нем общественно-самоуправленческих и публично-властных начал, следует рассмотреть теорию, которая была выдвинута в середине XIX в. во Франции и Бельгии и получила название «теория свободной общины».

Ее появление было связано с тем, что в начале XIX в. местными делами, общинным имуществом управляли государственные чиновники, которые привели общинное хозяйство в упадок. Поэтому в целях обоснования необходимости ограничения бюрократического вмешательства центральной власти в местные вопросы возникла «теория свободной общины». Б. Чичерин, рассуждая о данной концепции, писал: «Вольная община образуется, когда, при господстве частного права, вольные люди, живущие в общине, в состоянии отстоять свою независимость против натиска дружинников и вотчинников»<sup>6</sup>.

Последователи данной теории (Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд) опирались на идеи естественного права и исходили из того, что «право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права, свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления»<sup>7</sup>. «Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»<sup>8</sup>.

По мнению последователей данной теории, община представляет собой первичное образование по отношению к государству, является «естественно сложившейся органической корпорацией и базируется на следующих основных принципах:

- 1) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- 2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, которые передаются ей государством;
- 3) органы местного самоуправления являются негосударственными органами;
- 4) государственные органы не имеют права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции общины, а лишь следят за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции»<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1913. С. 50–51.

<sup>5</sup> Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 57.

<sup>6</sup> Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1894. С. 117.

<sup>7</sup> Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 7.

<sup>8</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 236.

<sup>9</sup> Ясюнас В. Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 5.

Особо отметим, что в рамках этой теории, наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью, признавалась четвертая власть, которая именовалась как местная (муниципальная, коммунальная, общинная)<sup>10</sup>.

Указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением, она нашла свое отражение в положениях Конституции Бельгии 1831 г., которая даже содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Однако следует признать, что на практике такой подход не имел положительных последствий, поскольку выделение муниципальной власти в абсолютно самостоятельную публичную субстанцию могло иметь негативные последствия. Подобное разделение власти очень опасно для целостности и единства общества и государства<sup>11</sup>.

Существуют и иные аргументы, подтверждающие, что теоретические положения этой теории не отличались бесспорностью. По мнению О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, «идея неотчуждаемости прав общины... была достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей»<sup>12</sup>.

Оппоненты данной теории также отмечали, что с появлением государственного образования, которое базируется на свободных общинах, состояние последних кардинально изменяется. В силу целой совокупности различных обстоятельств общины вынуждены признать необходимость государства и зависимость от него, т. е. общины объективно жертвуют частью своей свободы, и, следовательно, «с возникновением государства исчезает абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины»<sup>13</sup>.

Применительно к теме нашего исследования необходимо подчеркнуть, что теория свободной общины отрицала существование публично-властных институтов в местном самоуправлении, а также не признавала существование административного контроля муниципальных образований со стороны государства. Следовательно, в рамках данной теории проблема соотношения публично-властных и самоуправленческих начал в местном самоуправлении полностью снимается путем игнорирования первых.

Вместе с тем следует отметить, что данная теория содержала и рациональные моменты. К примеру, в качестве ее положительного момента можно отметить признание важной роли традиций в местном самоуправлении, составляющих одно из основных условий его эффективного функционирования, что подразумевает необходимость учета исторического опыта при построении современных систем организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Следующей теорией, которая объясняет сущность местного самоуправления и определяет место в нем публично-правовых институтов, является «хозяйственно-общественная теория». Ее сторонники (Р. Моль, А. Васильчиков, О. Ресслер) в качестве исходного момента своих умозаключений определяли, как, впрочем, и последователи «теории свободной общины», тезис о противопоставлении государства и местной общины.

Однако представители хозяйственно-общественной теории выдвигали другое обоснование, считая, что по своей сути общественные интересы объективно не совпадают с политическими. По их мнению, при помощи местного самоуправления должны решаться исключительно местные дела, а местные органы по своей природе являются органами не государства, а местного сообщества.

<sup>10</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13–14.

<sup>11</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 13.

<sup>12</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. М., 1997. С. 44.

<sup>13</sup> Аксаков К. С. Полн. собр. соч. М., 1889. Т. 1. С. 51–52, 84; Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 7.

Н. М. Коркунов определял содержание этой теории следующим образом: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами»<sup>14</sup>.

Сторонники данной теории предполагали, что противопоставление общественных и государственных интересов является основанием для достижения полной самостоятельности органов местного самоуправления, которая, по мнению О. Ресслера, выступает «результатом общественной свободы и является нравственной необходимостью»<sup>15</sup>.

Применительно к России В. Н. Лешков, основывая свои выводы на идеях самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав, обосновывал тезис о независимости местного самоуправления от государственной власти<sup>16</sup>, а А. И. Васильчиков видел местное самоуправление как антипод государственного порядка управления и приходил к выводу о том, что «местное самоуправление чуждо политике... оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности»<sup>17</sup>.

Следует отметить, что идеи хозяйственно-общественной теории поддерживались законодателями некоторых европейских стран и нашли практическое применение. К примеру, в 1830 г. Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не издает. Франкфуртская имперская Конституция 1849 г. признавала за общиной неотъемлемое право на «самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию»<sup>18</sup>.

Однако с учетом исторического опыта можно прийти к выводу о том, что на практике деятельность органов местного самоуправления никогда не ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами. Так, в XIX в. в России, как отмечал Н. И. Лазаревский, «почти повсеместно органам местного самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера, предоставлялось также заведование и местной полицией, призрение бедных, руководство противопожарными и санитарными мерами и другие дела, явно не носящие ни частноправовой, ни хозяйственный характер. Осуществление всех этих функций, несомненно, сообщало органам самоуправления значение органов публичной власти»<sup>19</sup>.

К тому же в нашем понимании анализируемая теория содержала ряд существенных противоречий.

Во-первых, противопоставление общины государству не способствовало его укреплению.

Во-вторых, из содержания этой теории следует, что территория государства должна состоять из территорий самоуправляющихся общин, не зависящих друг от друга, что противоречит положениям о суверенитете государства.

В-третьих, в содержании хозяйственной теории смешивался статус самоуправляющихся территориальных единиц со статусом частноправовых объединений (благотворительных обществ, хозяйственных компаний). Н. М. Коркунов, указывая на этот недостаток, отмечал: «...если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный,

---

<sup>14</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.

<sup>15</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13–14.

<sup>16</sup> Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России. М., 1996. С. 67.

<sup>17</sup> Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872. С. 147.

<sup>18</sup> Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1996. С. 65.

<sup>19</sup> Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 9.

благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины»<sup>20</sup>.

В-четвертых, представители анализируемой теории делали неверный вывод о том, что существование местных самоуправляющихся сообществ является, подобно частноправовым объединениям, делом сугубо добровольным. Между тем, по мнению Н. М. Коркунова, существование местных самоуправляющихся общин является обязательным. «Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует»<sup>21</sup>.

Обязательное существование местных самоуправляющихся сообществ Н. М. Коркунов выводит из интересов социально-экономического развития территорий. «Каким бы избытком сил ни располагала община, она может все-таки действовать только в пределах своей территории, она все-таки не может заменить собой деятельность других общин. Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общин, нашли свое повсеместное осуществление в государстве ... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общин. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общин, а обязательно организует их во всех частях государства»<sup>22</sup>.

В-пятых, в рамках хозяйственно-общественной теории местного самоуправления делался вывод о том, что местные органы, являющиеся частноправовыми объединениями, выполняют только частноправовые функции, однако на практике повсеместно органы самоуправления осуществляли и функции, носящие публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (сбор налогов, принятие общеобязательных решений). Кроме того, как отмечают большинство современных государствоведов, «нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т. п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства»<sup>23</sup>.

По мнению Н. И. Лазаревского, слабое место хозяйственно-общественной теории состоит даже «не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно пространного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть»<sup>24</sup>.

Учитывая все приведенные недостатки, можно присоединиться к мнению Л. И. Лазаревского, Б. Чичерина, В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, И. Д. Беляева, Н. М. Коркунова, которые утверждали, что эта теория не имеет перспектив и не жизнеспособна. Н. М. Коркунов при этом отмечал: «При ближайшем анализе нетрудно убедиться, что общественная теория не дает

<sup>20</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 496.

<sup>21</sup> Там же. С. 499.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. М., 1997. С. 45.

<sup>24</sup> Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 12.

понятию самоуправления прочного научного обоснования, а, напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа»<sup>25</sup>.

В силу отмеченных противоречий идеи, провозглашавшие абсолютное противопоставление общины государству, можно отнести к разряду спорных. В связи с этим теоретики местного самоуправления постепенно приходят к выводу о том, что правильнее будет рассматривать местное самоуправление как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями. По мнению П. А. Ашлей, это было обусловлено тем, что «опыт, прежний и новый, убедительно показал, что вполне централизованная бюрократия – т. е. самовосполняющаяся группа должностных лиц, действующая из одного центра и ответственная лишь сама перед собой, – не может вести управление обширной страны: она склонна игнорировать различия в местных условиях, застыть в своих идеях и приемах и казаться перегруженной; рано или поздно неизбежным становится ее крушение, поэтому необходимость определенной автономии мест не вызывает сомнений»<sup>26</sup>.

В связи с этим основной проблемой в рамках теории местного самоуправления является вопрос об установлении правильного соотношения между центральными и местными органами, а применительно к правовой материи – вопрос о содержании муниципальных публично-правовых институтов. Причем, как показывает история, решение этого вопроса сопряжено с большими трудностями.

Квинтэссенцию данной проблемы можно сформулировать следующим образом:

1) государство для обеспечения управляемости страной и выполнения требований закона должно сохранять определенный контроль за деятельностью местных учреждений;

2) однако контроль не должен подавлять предприимчивость, инициативу и чувство ответственности системы местного самоуправления.

Эта проблема, возникшая более ста лет тому назад, полностью не решена ни в одной стране и, естественно, представляет интерес для российских государствоведов. Все это заставляет многих современных ученых обращаться к решению данного вопроса и предлагать свои пути решения.

Одним из вариантов решения является государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Лоренцем Штейном и Рудольфом Гнейстом. Более детально положения данной системы взглядов были развиты российскими теоретиками местного самоуправления, среди которых можно выделить И. Д. Беляева, В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, А. Градовского, Н. И. Лазаревского.

Г. С. Михайлов видит сущность этой теории в том, что «органы местного самоуправления являются органами государственного управления и их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов»<sup>27</sup>.

Отстаивая базовые положения государственной теории местного самоуправления, Н. И. Лазаревский отмечал:

1) в самоуправлении нельзя видеть осуществления общинами и другими самоуправляющимися единицами непосредственно им принадлежащих и не от государства полученных прав на заведование своими делами, и, следовательно, самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;

---

<sup>25</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 503.

<sup>26</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910.

<sup>27</sup> Михайлов Г. С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.

2) в самоуправлении нельзя видеть заведования какими бы то ни было негосударственными делами управления;

3) в самоуправлении нельзя видеть осуществления задач управления не самим государством, а какими-либо другими публично-правовыми юридическими лицами, которым государство передает принадлежащие ему правительственные права, и, следовательно, самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;

4) сущность самоуправления нельзя видеть в том, что государство действует через лиц, принадлежащих не к правительственному организму, а к местному обществу, и что, следовательно, органы самоуправления являются непосредственными органами и представителями самого государства<sup>28</sup>.

Сторонники государственной теории местного самоуправления обосновывали мысль о том, что многие предметы ведения местного самоуправления входят в компетенцию государственного механизма, следовательно, если одни и те же задачи выполняют и государство и местные образования, то неправомерно говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

К примеру, В. П. Безобразов утверждал, что «чем шире развиты элементы местного самоуправления, чем более самостоятельны его органы, тем более его начала господствуют в местной администрации, тем строже и теснее они должны входить в общий строй государственного управления и тем менее возможно раздвоение власти – раздвоение и антагонизм самоуправляющихся государственно-общественных учреждений и бюрократических»<sup>29</sup>.

В рамках данной теории предполагается, что все полномочия местного самоуправления производны от государственного публичного образования. Однако местное самоуправление, в отличие от государственного управления, осуществляется не государственными чиновниками, а посредством активного участия местных жителей. Поэтому, считают последователи данной теории, нельзя утверждать, что вопросы местного значения имеют специфическую природу, отличную от государственной. При этом делегирование государственных полномочий на местный уровень обусловлено более эффективным решением этих вопросов на местном уровне, так как при централизованном государственном управлении чиновники очень зависимы и во многом лишены инициативы и самостоятельности. При организации местной власти на принципах самоуправления местные чиновники представляют непосредственно население и зависят не только от государства, но и от местного населения.

Следует отметить, что в рамках государственной теории местного самоуправления сформировались два основных направления, которые придерживались базовых положений государственной теории, но расходились в определении отличительных признаков местного самоуправления. Эти направления традиционно принято именовать как юридическая и политическая теории местного самоуправления.

Основные положения юридической теории самоуправления окончательно оформились и получили широкое распространение в конце XIX в. Этой теории придерживались Л. Штейн, Г. Еллинек, Н. М. Коркунов, Б. Чичерин.

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

---

<sup>28</sup> Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сб. ст. СПб., 1903. С. 17–18.

<sup>29</sup> Безобразов В. П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 9.

Л. Штейн считал, что основания самостоятельности органов местного самоуправления заключаются в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает исполнение определенных государственных задач. «Самоуправление есть первая форма, в которой достигает своего осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения вообще и управления в особенности. Оно возникает не столько благодаря свободной и самодеятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. Отсюда следует, что система этого самоуправления основывается на системе этих естественных факторов, ее порождающих. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление... как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обеих»<sup>30</sup>. «Организация всех этих органов самоуправления основывается вообще на том принципе, чтобы к функциям исполнения допускалась и деятельность отдельных лиц, между тем как в целом государстве эти органы являются отдельными органами, а функции самоуправления есть восприятие функции правительства, насколько последняя может быть сужена ограниченными интересами и местными отношениями»<sup>31</sup>.

Последователи данной теории придерживаются мнения о том, что самоуправляющиеся территориальные образования следует рассматривать в качестве особых субъектов права – специфических юридических лиц, вступающих с государством в определенные правоотношения. Этим, по их мнению, органы местного самоуправления отличаются от государственных органов, которые выступают от имени и в интересах государства, так как являются его представителями и не имеют отличных от него интересов. Именно это обстоятельство отличает государственные органы, которые в принципе не могут вступать с государством в какие-либо правоотношения, от органов местного самоуправления.

В рамках юридической теории местного самоуправления ее последователи выделяют два вида функций, реализуемых органами местного самоуправления:

- 1) естественные (свободные) функции, проистекающие из вопросов непосредственно местного значения, которые не входят в круг государственных интересов;
- 2) служебные (государственные) функции, проистекающие из органического отношения органов местного самоуправления к единству государства<sup>32</sup>, т. е. производные от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов.

Следует отметить, что, разграничивая указанные выше полномочия, последователи данной теории признавали самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах местного значения.

Доказывая государственный характер местного самоуправления, Л. Штейн отмечал, что основой его организации является община, главное назначение которой «в ограниченной мере, для своей ограниченной области создавать основные формы и органы государства... Поэтому община имеет свое устройство и свое управление: она должна, по крайней мере, иметь органы, исполняющие эти функции в общинном совете (магистрате) и общинном правительстве; в членах магистрата она должна иметь нечто, аналогичное с министрами, чтобы развивать систему ответственности и судимости. Именно поэтому общинный строй есть зерно всякого самоуправления, община есть отечество свободного управления, и народ без свободной общины, при

<sup>30</sup> Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. С. 89.

<sup>31</sup> Там же. С. 98.

<sup>32</sup> Там же.

каком бы то ни было свободном государственном устройстве, не будет свободным, будет административно рабским народом»<sup>33</sup>.

В качестве второго направления в государственной теории местного самоуправления выделяется политическая теория, которая строилась на противопоставлении чиновникам, назначаемым центральной властью, выборных должностных лиц от местного населения<sup>34</sup>. Последователи данной теории также противопоставляли государство и местное сообщество, разделяли публично-правовые институты государства и местного населения, идеализируя процесс выборов и сущность чиновников, избираемых местным населением.

К примеру, по мнению Р. Гейнста, придерживавшегося политической теории местного самоуправления, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Свою теорию Р. Гейнст строил следующим образом. «Самоуправление есть осуществление местными выборными учреждениями воли государства, местные органы являются прежде всего агентами государства и затем уже данной местности»<sup>35</sup>. При этом он и его сторонники считали, что для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления недостаточно обеспечить выборность местных должностных лиц, так как лицо, занимающее управленческую должность, может проявить себя только в том случае, если оно будет иметь самостоятельность в выборе способа осуществления возложенной на него задачи.

Большое внимание они обращали на зависимое положение чиновника, которое обуславливает то, что служба становится для него основным источником средств существования. В силу этого местный чиновник начинает относиться к выполнению возложенных на него обязанностей не как к осуществлению своих интересов, а как к источнику добывания средств существования. В связи с этим создается ситуация, когда чиновник вынужден действовать не так, как требуют его убеждения, а так, как ему предписывает его руководство, т. е. становится пассивным исполнителем чужих указаний.

По мнению последователей данной теории, осуществление задач управления должно иметь самостоятельный характер, а для этого необходимо, чтобы деятельность соответствующего должностного лица не была связана с вознаграждением за сделанную работу, осуществлялась бы безвозмездно в качестве почетной обязанности. По мнению О. Мейера, сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, а не основных занятий<sup>36</sup>.

Естественно, обосновывая такой взгляд на деятельность муниципальных служащих, Р. Гейнст и его последователи понимали, что лицо, выполняющее функции управления без соответствующего вознаграждения и остающееся в силу этого экономически независимым от правительственных чиновников, должно иметь достаточно высокий уровень обеспеченности, позволяющий ему заниматься подобной деятельностью. При этом, по мнению приверженцев политической теории, в основном разделявших идеи государственной теории местного самоуправления, так как должностные лица органов местного самоуправления выполняют задачи государственного управления, то они должны назначаться государственной властью.

Активным последователем Р. Гейнста являлся германский ученый Нейкомп, считавший, что самоуправление представляет собой независимое от министерского управления, подчиненное лишь законам государства, не получающее инструкций ни от какой высшей власти управление делами местности, являющееся противоположностью министерскому управлению<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Там же. С. 116.

<sup>34</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13–14.

<sup>35</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910. С. 43.

<sup>36</sup> Михайлов Г. С. Местное советское самоуправление. М., 1927. С. 14.

<sup>37</sup> Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982. С. 78.



Еще один представитель немецкой школы государствоведов Г. Еллинек высказывал мысль о том, что местное самоуправление является публичным управлением посредством «лиц, не находящихся в постоянном профессиональном служебном отношении к тому публичному союзу, управление которым они ведают»<sup>38</sup>, т. е. посредством почетных граждан. Г. Еллинек также отмечал, что «обязанность отдельных индивидов к несению службы не основана, как у профессионального чиновничества, на постоянном служебном отношении ... а на общей обязанности граждан к подчинению велениям государства. Она существенно вознаграждается тем особым почетом, с которым связано отправление функций государственного органа. Лица, призванные к несению такой службы, есть почетные должностные лица, призванные как таковые к отпращиванию определенной должности и поэтому не сменяемые, по общему правилу, подчиненные только закону и закономерной распределительной власти, а не регламентам и инструкциям высших установлений, и таким образом более независимые по отношению к центральной власти, чем профессиональные чиновники»<sup>39</sup>.

В отношении распределения компетенций между государством и общиной Г. Еллинек выделял:

- 1) собственную компетенцию общины, состоящую из права устанавливать собственные органы, принимать членов, управлять своим имуществом;
- 2) компетенцию, порученную общине государством, которую оно ей делегирует, так как государство пользуется общиной для своих целей, вводя ее в свою административную организацию.

Следует отметить, что достаточно точно сущность данной теории определил Н. И. Лазаревский, который писал: «Согласно некоторым теориям ... основное отличие органов местного самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству. Это достигается или тем, что должностные лица органов самоуправления исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору от местного населения, или же тем, что должностные лица, хотя бы и назначенные правительством, несут свою службу безвозмездно»<sup>40</sup>.

Отметим, что взгляды последователей политической теории местного самоуправления поддерживались не всеми государсвоведом. Так, Н. М. Коркунов считал, что Р. Гейнст придает слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органов местного самоуправления. Однако, по его мнению, следует учитывать и тот факт, что, находясь на государственной должности, чиновник имеет не только прямые материальные выгоды. Пользуясь своими полномочиями, соответствующее должностное лицо может помимо вознаграждения получать дополнительные личные выгоды, которые могут во много раз превышать его официальное вознаграждение. «Землевладелец, наделенный в отношении к окрестному населению правами полицейской власти, ставится, конечно, в особо выгодное положение, получает возможность пользоваться предоставленными ему полномочиями в своих личных интересах. Поэтому, и не получая вознаграждение, он может не меньше оплачиваемого чиновника быть заинтересован в удержании за собой данной должности, дающей ему существенные выгоды. А раз назначение на должность зависит от правительства, это стремление удержать за собой должность приведет неизбежно к полной зависимости от правительства»<sup>41</sup>.

Кроме того, следует признать, что подобный порядок замещения руководящих должностей в системе местного самоуправления с неизбежностью повлечет концентрацию муниципальной власти в руках только состоятельных людей, что обусловит осуществление мест-

<sup>38</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 124.

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сб. ст. СПб., 1903. С. 17–18.

<sup>41</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 503.

ных задач в интересах группы местных жителей, принадлежащих к наиболее обеспеченному классу.

В силу отмеченных причин можно присоединиться к мнению Н. М. Коркунова, считавшего, что «нельзя признать общим основанием самостоятельности органов самоуправления особый порядок замещения отдельных должностей»<sup>42</sup>.

Важно обратить внимание на то, что приверженцы данной теории видели в привлечении общественных элементов к процессу управления местными делами проявление политического приема. Однако, несмотря на то, что указанная теория заключалась в выборности или назначаемости должностных лиц, которые должны работать бесплатно, следует признать, что идея самоуправления в данном контексте осталась нераскрытой. К тому же в рамках теории самоуправления рассматривалось как нечто второстепенное по отношению к основной деятельности местных должностных лиц.

В современной практике муниципального строительства теория самоуправления нашла свое практическое выражение на уровне органов территориального общественного самоуправления, в деятельности домовых комитетов, советов улиц, микрорайонов.

Отметим, что рассмотренные основные системы взглядов на местное самоуправление остаются наиболее популярными. При этом одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенародными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства<sup>43</sup>.

Другие ученые, наоборот, придерживаются общественной доктрины местного самоуправления, приводя в ее пользу следующие аргументы:

- 1) местные органы власти формируются непосредственно местным населением либо при его участии;
- 2) местные органы власти обладают самостоятельностью, так как располагают собственными финансовыми, материальными, человеческими ресурсами и определенным блоком самостоятельной компетенции<sup>44</sup>.

Рассматривая вышеуказанные теории, следует присоединиться к мнению Н. И. Лазаревского, который отмечал, что каждая из отмеченных теорий и верна и неверна одновременно, поскольку указывает на один из признаков самоуправления, который недопустимо возводится в абсолют применительно ко всем странам и случаям<sup>45</sup>.

Применительно к организации местного самоуправления в Российской Федерации не следует делать акцент только на одной из указанных теорий, поскольку «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»<sup>46</sup>.

Как отмечает Е. С. Шугрина, природа местного самоуправления не может быть определена однозначно, затруднительно четко разделить собственно местные дела и общегосударственные, кроме того, функции местного самоуправления имеют не только частноправовой<sup>47</sup>, но и публичный характер<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Там же. С. 556.

<sup>43</sup> *Игнатов В. Г., Рудой В. В.* Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д., 2001. С. 13.

<sup>44</sup> *Ворогин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

<sup>45</sup> *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1913. С. 50–51.

<sup>46</sup> *Постовой Н. В.* Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1999. С. 87.

<sup>47</sup> Отметим, что употребление термина «частноправовой характер местного самоуправления», по нашему мнению, представляется не совсем удачным применительно к сфере местного самоуправления, опосредующего в различных формах именно

По нашему мнению, наиболее предпочтительной в настоящее время является дуалистическая теория муниципального управления, представители которой пытаются найти компромисс между последователями двух крайних точек зрения на местное самоуправление: государственной и общественной теорий.

В соответствии с теорией дуализма местное самоуправление сочетает в себе государственное (публично-властное) и общественное (самоуправленческое) начала. При этом местное самоуправление рассматривается, с одной стороны, как продолжение государственного механизма на самом нижнем территориальном уровне – уровне муниципального образования; с другой – как проявление общественных самоуправленческих начал на территории муниципального образования.

В пользу указанной теории свидетельствует технология формирования предметов ведения органов местного самоуправления. В ее основе лежит проявление инициативы как со стороны населения, поручающего органам местного самоуправления выполнение определенных функций, представляющих особую значимость для местных жителей, так и со стороны государственного механизма, властно делегирующего органам местного самоуправления решение определенных вопросов, имеющих важное значение не только для населения муниципального образования, но и государства в целом.

В рамках рассматриваемой теории А. Г. Воронин, В. А. Лапин и А. Н. Широков предполагают, что «государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением»<sup>49</sup>. При этом важно отметить, что местное самоуправление, являясь частью внутригосударственной системы управления, несет ответственность также и за дела государственные, переданные для исполнения на местном уровне, и объективно нуждается в государственном финансировании определенной части муниципальных расходов. В то же время общественная природа местного самоуправления обуславливает тот факт, что муниципалитеты объективно заинтересованы в участии в хозяйственных отношениях в целях самостоятельного наполнения доходной части местного бюджета.

В связи с этим можно присоединиться к мнению В. Г. Игнатова и В. В. Рудого о том, что «двойственная природа местного самоуправления – это его главная сущностная черта, являющаяся ключом к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти...»<sup>50</sup>

Указанные исследователи отмечают также интересную закономерность двойственной природы местного самоуправления, проистекающую из его взаимоотношений с системой государственной власти и заключающуюся в следующем. Чем выше степень влияния на местное самоуправление органов, входящих в систему государственной власти, тем слабее самоуправленческие, общественные начала в деятельности местных сообществ<sup>51</sup>. При этом они предлагают различать понятия «местное самоуправление» и «местное управление на местах», понимая под первым совокупность исключительно общественных форм решения вопросов

---

общие интересы местных жителей. В юридической теории под частным правом понимается собирательное понятие, которое означает отрасли права, регулирующие отношения, обеспечивающие частные интересы, независимость и инициативу индивидуальных собственников и объединений (корпораций) в их имущественной деятельности и в личных отношениях, в отличие от публичного права, регулирующего и охраняющего общие интересы.

<sup>48</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 1999. С.11.

<sup>49</sup> Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

<sup>50</sup> Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д., 2001. С. 21.

<sup>51</sup> Как справедливо оценил развитие этой тенденции Г. В. Барабашев, эволюция местного управления многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными интересами и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств, что окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации на второй план (см.: Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 13).

местного значения, а под вторым – совокупность публично-властных форм местного самоуправления в сочетании с формами государственного управления на местном уровне.

В связи с этим возникает вопрос о разграничении самоуправленческого и публично-властного в местном самоуправлении, а если выразиться точнее, о выделении в составе публичных институтов муниципального права публично-властных и самоуправленческих институтов, так как «действительная природа местного самоуправления состоит в том, что оно является, с одной стороны, аналогом центрального правительства, а с другой стороны – формой народовластия, которая обеспечивает реализацию прав граждан на местное самоуправление, а местному населению – возможность превращения своей воли в публичную власть»<sup>52</sup>.

В целях более четкой дифференциации публичных институтов муниципального права следует кратко рассмотреть теоретико-правовой аспект данной проблемы, начав с того, что еще со времен Древнего Рима публичное содержание в праве концептуально определяется через его соотношение с частным. Так, один из выдающихся древнеримских юристов Ульпиан считал, что публичное право относится к положению Римского государства, частное – к пользе отдельных лиц (D.1.1.1.2)<sup>53</sup>.

В современной правовой теории выделяется два подхода к данной проблеме. В соответствии с первым публичное в праве – это то, что имеет в виду интересы государства как целого, а частное – то, что имеет в виду интересы индивида как такового. В соответствии со вторым подходом, выработанным еще в XIX в. профессором И. А. Покровским, различие между публичным и частным в праве составляет не противопоставление интересов или отношений, а различие в приемах правового регулирования. Если публичное право есть система юридической централизации, то частное, наоборот, – система юридической децентрализации.

Применительно к муниципальному праву разграничить публичные и частные институты, руководствуясь вторым подходом, будет очень проблематично. Это связано с тем, что в системе муниципального права имеются децентрализованные институты, которые ориентированы на правовое закрепление общих интересов местного населения (формы территориального общественного самоуправления, ряд форм свободного волеизъявления местных жителей). Поэтому в вопросе выделения частных и публичных институтов применительно к муниципальному праву следует руководствоваться первым критерием и исходить из того, что частный или общественный интерес закрепляется в содержании того или иного института.

Исходя из тезиса Г. В. Игнатенко о том, что сегодня не существует ни публичного, ни частного права, а есть лишь публичные и частные начала, публичные и частные стороны в любой отрасли права, в любой сфере законодательства<sup>54</sup>, и детально проанализировав содержание муниципального права, можно прийти к выводу, что в его содержании преобладающее место занимают все же публично-правовые институты, закрепляющие общие интересы жителей местного сообщества. В связи с этим в настоящее время необходимо провести классификацию публичных муниципально-правовых институтов в целях выявления четкого отграничения публично-властных и самоуправленческих институтов в местном самоуправлении.

Прежде всего следует определиться с критериями такого отграничения, исходя из того, что в теории юриспруденции традиционно под институтом права понимается обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права<sup>55</sup>. Применительно же к муниципально-правовым институтам можно привести определение, сформулированное О. Е. Кутафиным и В. И. Фадеевым, в соответствии с которым под публично-правовым институтом следует понимать совокупность мuni-

<sup>52</sup> Шерemet К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1998. С. 49.

<sup>53</sup> Право Древнего Рима. М., 1978. С. 45.

<sup>54</sup> Игнатенко Г. В. Публичное и частное в международном праве: факторы интеграции // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург, 1999. С. 23.

<sup>55</sup> Теория государства и права. М., 1999. С. 69.

ципально-правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений, которые образуют в рамках предмета муниципального права самостоятельную, обособленную группу<sup>56</sup>.

Отграничивая публично-общественные и самоуправленческие институты местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций<sup>57</sup>, по нашему мнению, можно предложить такой критерий их отграничения, как характер соответствующих отношений.

С учетом предложенного критерия следует признать, что существование организации деятельности жителей, проживающих в границах муниципальных образований, обусловлена необходимостью удовлетворения их интересов, что впоследствии закрепляется в правовой форме. Следовательно, наличие управленческих начал в местном самоуправлении не является чем-то навязанным извне, со стороны государства. По мнению В. Ф. Сиренко, местные жители не преследуют специфической цели – закрепить процесс местного управления в правовых формах и придать ему властные черты. Наоборот, люди вынуждены управлять и, соответственно, подчиняться для достижения бытовых, духовных и иных целей<sup>58</sup>.

Как отмечают А. Г. Воронина, В. А. Лапина и А. Н. Широкова, «жизнь человека невозможна без контактов с другими людьми. Общественная природа человека позволяет ему организовывать свою деятельность... Безусловно, совместное проживание и совместная деятельность людей привели к возникновению определенных правил организации их жизни, поскольку интересы личности постоянно ограничивались групповыми интересами. Конечно, подобная самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми...»<sup>59</sup>

Естественно, со временем основные процессы местного самоуправления облекаются в формализованные рамки нормативных актов, являющихся правовой формой выражения местного самоуправления. Однако одним отношениям местного самоуправления законодатель придает публично-властные начала, а другим – нет. По мнению Н. В. Постового, это вызвано тем, что местное сообщество, состоящее из определенных социальных групп, индивидуумов, не только непосредственно решает задачи местного самоуправления, но и создает организационно-властную основу местного самоуправления, посредством которой осуществляется опосредованное социальное управление<sup>60</sup> в его публично-правовых формах.

В силу этого в местном самоуправлении можно выделить соответствующие институты, выступающие проявлением как публичной власти, так и власти социальной, представляющей собой, согласно Н. В. Постовому, совокупность социальных связей, складывающуюся в результате решения жителями задач местного значения посредством форм непосредственной самоорганизации.

Историческими корнями существования самоуправленческих институтов в местном самоуправлении можно считать имеющийся почти у всех народов обычай решать вопросы, затрагивающие отдельные коллективные интересы, без использования публично-властных форм, т. е. на сходе, вече, круге, курултае и т. п.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 16.

<sup>57</sup> Часть 1 ст. 2 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (с изменениями на 17 марта 1997 г.).

<sup>58</sup> Сиренко В. Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. Киев, 1982. С. 27–28.

<sup>59</sup> Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 5.

<sup>60</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 145.

<sup>61</sup> Замотаева А. А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 57.

В качестве современного примера самоуправленческого института, направленного на достижение общественных целей и не имеющего властного содержания в системе местного самоуправления, можно привести институт территориального общественного самоуправления. Данный институт представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих формы самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, домов и др.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (ТОС)<sup>62</sup>.

Показательно, что в качестве основных признаков института общественного территориального самоуправления как самоуправленческого института в системе местного самоуправления такими учеными, как В. Т. Прохоров, В. С. Кашо, рассматриваются, помимо территориального принципа организации и деятельности, также общественная форма деятельности данного института и его самоуправленческая природа<sup>63</sup>.

Некоторые исследователи местного самоуправления выделяют и иные виды свободного волеизъявления местных жителей, не относящиеся к общественным отношениям, имеющим публично-властное содержание. К примеру, И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов относят к ним опросы, собрания, сходы, конференции жителей, общественные объединения, включая органы территориального общественного самоуправления, религиозные объединения, средства массовой информации, формы разового коллективного волеизъявления: митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты, обращения граждан в органы местного самоуправления с предложениями, замечаниями, жалобами и т. д.<sup>64</sup>

Несмотря на то, что «совокупность перечисленных институтов составляет среду удовлетворения жителями собственных запросов в публичной сфере, дает им возможность самостоятельно и непосредственно участвовать в осуществлении функций и полномочий местного самоуправления, не передоверяя этого права органам власти»<sup>65</sup>, отметим, что в нашем понимании не все перечисленные формы свободного волеизъявления граждан можно рассматривать в качестве самостоятельного самоуправленческого института, так как многие из них не образуют обособленной группы юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения.

Выделение самоуправленческих институтов в муниципальном праве обусловлено тем, что эти институты упорядочивают отношения по осуществлению местного самоуправления, лишённые властных начал. Таким образом, в содержании этих правовых институтов отсутствуют такие элементы, как субъект власти, объект власти и властное содержание. Как отмечают в своей работе представители уральской правовой школы, субъектом власти являются социальные и национальные общности, объектом власти – индивиды, а содержание властеотношения заключается в том, что одна сторона – властвующая – навязывает свою волю, обычно юридически обязательную, другой стороне – подвластной<sup>66</sup>.

Рассматривая самоуправленческий правовой институт местного самоуправления как обособленную группу юридических норм, регулирующих однородные общественные

<sup>62</sup> К примеру, подобный подход к территориальному общественному самоуправлению закреплён в положении «О территориальном общественном самоуправлении населения города Екатеринбурга», утвержденном Решением городской Думы Екатеринбурга от 29 апреля 1997 г.

<sup>63</sup> Прохоров В. Т., Кашо В. С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7. С. 46–53.

<sup>64</sup> Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. М., 2000. С. 288.

<sup>65</sup> Там же.

<sup>66</sup> Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Екатеринбург, 1996. С. 138.

ния, связанные с осуществлением местного самоуправления в невластных формах на основе свободного волеизъявления местных жителей, не имеющие публично-властного содержания и входящие в состав муниципального права, можно предложить следующую классификацию самоуправленческих институтов муниципального права:

- 1) правовой институт территориального общественного самоуправления;
- 2) правовой институт форм разового коллективного волеизъявления местных жителей;
- 3) правовой институт правотворческой инициативы граждан и их обращений в органы местного самоуправления.

В свою очередь к публично-властным правовым институтам муниципального права следует отнести обособленные группы юридических норм, регулирующих отношения по осуществлению публично-властной деятельности на территории муниципального образования, связанные с реализацией отношений власти-подчинения.

Существование публично-правовых институтов в местном самоуправлении обусловлено тем, что местное самоуправление – это прежде всего территориальное управление. По мнению Ю. А. Тихомирова, управление как социальный феномен насквозь «пронизано элементами управленческой деятельности»<sup>67</sup>, которая предполагает воздействие на поведение людей, подчиненность воли одних людей воле других для достижения определенных результатов.

Управление в публично-властных правовых формах предполагает наличие властных начал, которые выступают не просто средством управления, а его непременным условием. При этом, как отмечал В. Г. Афанасьев, управление – «не просто сознательная деятельность, а та ее разновидность, которая связана с выработкой решений, с организацией, направленной на претворение решений в жизнь, с регулированием системы в соответствии с заданной целью, с подведением итогов деятельности, с систематическим получением и использованием информации»<sup>68</sup>.

Таким образом, «деятельность субъектов, обладающих муниципальной властью, состоит в том, что управляющая подсистема, субъект управления, систематически, целенаправленно воздействует на управляющую подсистему, объект управления, с тем, чтобы привести его к заданному результату, поставленной цели»<sup>69</sup>. Управлять же территорией, не имея властных начал, невозможно. Это становится очевидным, если внимательно изучить круг вопросов так называемого «местного значения», которые, несомненно, связаны с общими делами и проблемами, стоящими перед страной в целом, а значит объективно включены в механизм публично-правового регулирования на уровне государства.

В связи с этим публично-властные правовые институты в местном самоуправлении следует подразделить на два вида. К первому относятся публично-властные правовые институты, имеющие властное содержание в силу включенности определенных вопросов местного значения в систему, реализующую государственные интересы. Эти правовые институты опосредуют в муниципальном праве реализацию органами местного самоуправления служебных функций, т. е. функций, проистекающих из организационного включения их в систему осуществления публичной власти на территории Российской Федерации и производных от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов.

К этой группе можно отнести институты местного бюджета и местного бюджетного процесса, представляющие собой совокупность норм, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ строятся на принципе единства бюджетной системы, означающем единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финанси-

---

<sup>67</sup> Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 107.

<sup>68</sup> Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 57–58.

<sup>69</sup> Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 234.

ния расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов<sup>70</sup>.

Следовательно, институты местного бюджета и местного бюджетного процесса – это публично-властные правовые институты муниципального права, имеющие жесткую централизацию и значительную степень включенности в систему институтов государственного бюджета и государственного бюджетного процесса.

К группе муниципальных публично-правовых институтов можно отнести также институт муниципальной власти, который является специфическим публично-правовым институтом. Его выделение обусловлено тем, что в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же с содержанием ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основываясь на приведенных положениях, можно сделать вывод о том, что в Конституции РФ указываются следующие составляющие власти многонационального народа Российской Федерации:

– единственный источник власти в Российской Федерации, которым является многонациональный народ Российской Федерации<sup>71</sup>;

– три коллективных субъекта, в конституционном порядке уполномоченных на деятельность по реализации властных полномочий, которые представляют собой конкретизированное проявление публичной власти в территориальных пределах Российской Федерации: многонациональный народ Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления (муниципальные органы), представляющие собой муниципально-властные субъекты, наделенные многонациональным народом Российской Федерации полномочиями по осуществлению публичной власти в пределах части территории Российской Федерации, которая именуется муниципальным образованием<sup>72</sup>.

Принимая во внимание, что Конституция РФ «не просто обособляет местное самоуправление, но и отделяет его от государственно-властного механизма»<sup>73</sup>, так как в ее ст. 12 содержится юридическая норма, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, можно говорить о наличии в территориальных пределах Российской Федерации двух относительно самостоятельных системно-властных образований, осуществляющих властные полномочия от имени народа Российской Федерации:

- а) система органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации;
- б) система органов, осуществляющих муниципальную власть в Российской Федерации.

Идею выделения института муниципальной власти поддерживают О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев, считая, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления – это разные формы осуществления власти народа... Однако, не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа»<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Статья 29 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г.

<sup>71</sup> «...Вся власть принадлежит народу, исходит от народа и осуществляется под контролем народа... При этом проблема носителей власти... приобретает тот существенно новый аспект, что сам суверенный народ, которому принадлежит власть, организует в собственных интересах осуществление ее функций». (Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 37.).

<sup>72</sup> «...Органы местного самоуправления – это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством». (Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 158.)

<sup>73</sup> Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 9.

<sup>74</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 158.



Между тем вычленение института муниципальной власти в качестве самостоятельного публично-властного правового института не свидетельствует об абсолютной самостоятельности данного правового образования от института государственной власти. Это обусловлено тем, что самостоятельность муниципальной власти производна от самостоятельности местного самоуправления, которая закреплена в ст. 12 Конституции РФ. Однако здесь речь не идет об абсолютной самостоятельности<sup>75</sup> аппарата муниципальной власти. В данном случае законодатель имел в виду некоторую самостоятельность относительно системы органов государственной власти. К тому же в Конституции РФ говорится о самостоятельности системы муниципальной власти только лишь в пределах своих полномочий.

Вместе с тем поскольку объем полномочий, находящихся в распоряжении органов муниципальной власти, прямо произведен от волеизъявления законодательных и исполнительных органов системы государственной власти<sup>76</sup>, то следует признать, что даже в пределах своих полномочий система муниципальной власти далеко не самостоятельна. Для того чтобы четко представлять себе место муниципальной власти в системе публичной власти в Российской Федерации, по нашему мнению, следует акцентировать внимание на имеющихся механизмах зависимости, существующих в отношении аппарата муниципальной власти, таких, как: нормотворческая, финансовая, системная<sup>77</sup>.

Мы считаем, что все отмеченные виды зависимости, существующие в отношении системы муниципальной власти, не позволяют говорить о ее полной подчиненности государственно-властному механизму, однако они и не позволяют утверждать, что аппарат муниципальной власти обладает абсолютной самостоятельностью в пределах делегированных полномочий. Следовательно, данный институт муниципального права следует рассматривать в качестве правового образования, нормативно регламентирующего процесс по решению вопросов как местного, так и государственного значения.

Конечно, следует учитывать то, что совокупность правовых норм, составляющих институт муниципальной власти, пронизывает весь механизм осуществления местного самоуправления. Так, нормы, закрепляющие систему осуществления муниципальной власти, накладывают отпечаток на такие муниципально-правовые институты, как: институт местного бюджетного процесса, институт местного представительного органа, институт Главы муниципального образования, институт муниципальной службы. Однако, по нашему мнению, все же имеются основания для выделения данного института в качестве самостоятельного комплексного института муниципального права. К таким основаниям следует отнести наличие в муниципальном праве совокупности обособленных норм, направленных на закрепление в праве именно системы муниципальной власти как относительно нового публичного феномена, а не указанных, производных от него муниципально-правовых институтов. Еще одним важным основанием является то, что институт муниципальной власти опосредует в праве ключевой феномен местного самоуправления, предполагающий относительную целостность его правового регулирования.

Следующим муниципальным публично-правовым институтом, производным от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов, является институт муниципального образования. Данный институт представляет собой совокупность юридических норм, определяющих правовое положение муниципального образования – городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией, части поселения, иной населенной территории, предусмотренной законодательством Российской Федерации,

<sup>75</sup> Если подходить к смыслу понятия «самостоятельность» с чисто лексических позиций, то под самостоятельностью должно пониматься качество субъекта, состоящее в том, что он лишен каких-либо ограничений и никому не подчиняется (Краткий толковый словарь русского языка. М., 1988. С. 179).

<sup>76</sup> Установление общих принципов местного самоуправления отнесено к компетенции органов государственной власти.

<sup>77</sup> Более подробно указанные виды зависимости анализируются в соответствующем разделе работы, посвященном институту муниципальной власти.

в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

При определении места института муниципального образования в системе публично-правовых институтов муниципального права следует исходить из того, что этим институтом нормативно определяется правовое положение публичного образования, которое следует рассматривать в двух значениях. С одной стороны, оно выступает как субъект публично-правовых отношений, обладающий теми или иными властными полномочиями, и является субъектом специфических публично-правовых правоотношений. С другой стороны, в имущественном обороте публичное образование выступает как обычный участник гражданских правоотношений, на равных началах с другими их участниками<sup>78</sup>. По мнению К. Ф. Шеремета, «в Гражданском кодексе муниципальные образования названы в качестве участников гражданских правоотношений наряду с физическими лицами. Поэтому это специфические участники гражданского правоотношения...»<sup>79</sup>

Такая специфика проявляется в двойственности данного института, с одной стороны, территориально включенного в единую публично-правовую систему Российского государства, с другой – выявляющего территориальную обособленность публично-правового образования в форме муниципального образования, созданного для решения как местных, так и государственных вопросов. На этот момент обращают внимание И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов, утверждающие, что муниципальные образования как политико-территориальные единицы являются «внеинформальным выражением территориальных сообществ жителей»<sup>80</sup>.

К группе муниципальных публично-правовых институтов, производных от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов, также относится институт местных финансов. Данный институт представляет собой объединение юридических норм, регулирующих правовой режим совокупности денежных средств, принадлежащей на праве собственности или на праве пользования муниципальному образованию, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. В настоящее время на основании законодательства Российской Федерации институт местных финансов нормативно охватывает следующие источники доходной части местного бюджета:

а) государственные средства, передаваемые органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

б) собственные денежные средства муниципального образования, создаваемые за счет деятельности органом местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. д.);

в) заемные средства или муниципальные кредиты.

Соотношение этих трех источников местного бюджета определяет место института местных финансов в системе муниципально-правовых институтов, так как преобладание в структуре местных финансов первого источника порождает зависимость от государства и жесткую включенность в систему государственных финансов<sup>81</sup>.

К тому же, анализируя место данного института в системе муниципального права, следует учитывать, что основная его часть связана с регулированием местных налогов, право на самостоятельное установление которых в соответствии со ст. 132 Конституции РФ и п. 4 ч. 3 ст. 15 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

<sup>78</sup> В соответствии с п. 1 ст. 124 Гражданского кодекса РФ.

<sup>79</sup> Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ. «Круглый стол» в Институте государства и права РАН // Государство и право. 1997. № 5. С. 37.

<sup>80</sup> Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 18.

<sup>81</sup> Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 5.

ской Федерации» от 28 августа 1995 г. (с изменениями на 17 марта 1997 г.) передано представительным органам местного самоуправления.

Однако поскольку в соответствии со ст. 12 Конституции РФ самостоятельность местного самоуправления строго ограничена пределами его полномочий, постольку нельзя говорить об абсолютной самостоятельности органов муниципальной власти в вопросе, связанном с установлением местных налогов и сборов, так как общие начала налогового законодательства устанавливаются органами государственной власти. К тому же, по мнению А. М. Никитина, «финансы – неотъемлемая часть денежных отношений государства и местного самоуправления с обществом, которые всегда выступают в юридической форме»<sup>82</sup>. Следовательно, и институт местных финансов правильнее будет рассматривать в качестве составной части института государственных финансов, достаточно жестко включенного в решение общегосударственных вопросов и обладающего лишь некоторыми признаками автономного правового образования.

---

<sup>82</sup> Муниципальное право / Под ред. А. М. Никитина. М., 2000. С. 175.

## **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.