

На правах рукописи

**БЕСПАЛОВА МАРИНА ПАВЛОВНА**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТ-  
НОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
РАЗВИТИЯ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин  
ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Булаков Олег Николаевич

кандидат юридических наук, доцент  
Тихон Елена Анатольевна;

Ведущая организация – Учреждение Российской Академии Наук  
«Институт государства и права РАН»

Защита диссертации состоится «27» мая 2010 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность исследования.** На определенном этапе развития российского государства власть и общество осознали насущную необходимость создания относительно самостоятельных органов управления на местном уровне. Именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые и коммунальные услуги.

История России свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью централизованной структуры власти и управления, обречены на провал. Местные учреждения могут лучше разобраться в ежедневных нуждах населения и способны с большей эффективностью решать вопросы местного значения, затрагивающие быт и устройство только лишь локального сообщества.

Уже в XIX веке специалистам было ясно, что при таком способе управления граждане перестают быть субъектами управленческой деятельности, превращаясь в пассивные, а в некоторых случаях, и в активно противодействующие объекты (как это было со столыпинской реформой). Ни то, ни другое не способствует эффективному функционированию государства, а главное, реализации прав и свобод граждан.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, как используя формы прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Все это побуждает органы государственной власти постоянно совершенствовать законодательство о местном самоуправлении, порождает новые тенденции развития конституционно-правовых основ местного самоуправления.

Новый этап реформы местного самоуправления в России осуществляется в контексте крупномасштабных преобразований всей системы публичной власти.

Наблюдаемые реформы во многом стали менять уже сложившиеся приоритеты государственного строительства и федеративного устройства, затронули основные направления взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Однако, даже закреплённые в Конституции России и федеральном законодательстве основные принципы местного самоуправления реализуются во многих регионах медленно, неполно и неэффективно. Причины этого кроются не только в отсутствии целостной теории, как системы научных положений осуществления и развития местного самоуправления, но и низких темпах нормотворческой деятельности, в субъективизме и формально-бюрократическом отношении к его реализации на практике.

Поэтому в рамках проводимого комплекса реформ большую актуальность приобретает выявление и последующее изучение современных тенденций развития конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации.

Несмотря на то, что сегодня в Российской Федерации институт местного самоуправления довольно хорошо развит, реформы продолжают иметь место. В процессе хозяйственной деятельности местной администрации по-прежнему возникает множество проблем самого разного рода. Зачастую обращение к истории дореволюционных органов местного самоуправления, которые оставили нам уникальный опыт в самых различных отраслях хозяйственной деятельности, не просто возвращает из забвения славную страницу отечественной истории, но и позволяет учитывать накопленный веками опыт в деятельности нынешних органов местного самоуправления.

**Степень научной разработанности темы.** Теоретические основы местного самоуправления были разработаны еще в первой половине XIX века и до

настоящего времени на них базируются воззрения о его природе, месте и роли в управлении обществом.

Основоположниками теоретических разработок о местном самоуправлении стали известные западные ученые Р. Гнейст (Германия), А. Токвиль (Франция), Л. Штейн.

Развитие института местного самоуправления в контексте всей истории России рассматривается в трудах классиков отечественной историографии: В.О. Ключевского, Н.И. Костомарова, С.Ф. Платонова, Н.А. Рожкова, С.М. Соловьева, В.Л. Янина, а также в трудах советских и современных историков: А.С. Ахиезера, М.М. Горинова, Д.П. Калистова, Л.Г. Косулиной, Л.Е. Лаптевой, Л.М. Ляшенко, Н.Е. Носова, Н.М. Пирумовой и др.

В рамках отдельных периодов истории России институт местного самоуправления рассматривается в работах М. Грушевского, Ф.И. Леонтовича, А.Е. Преснякова, В.И. Сергеевича, И.Ф. Эверса, С.Ф. Юшкова.

Среди исследований, отдельно посвященных истории становления и развития советской системы местного управления, следует назвать работы Л.Ф. Болтенковой, И.П. Ильинского, Б.А. Кириллова, Н.Н. Онищенко, В.П. Семьянинова.

В отечественной науке проблема организации местного самоуправления стала объектом изучения во второй половине XIX в. (А.Д. Градовский, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, Н.Ф. Шершеневич и др.). Особую роль в развитии теории местного самоуправления сыграла подготовка земской и городской реформ. В ходе дискуссий был обобщён и систематизирован значительный материал об особенностях организации местного самоуправления в России и за рубежом. А.И. Васильчиков, изучив труды зарубежных и российских авторов, опыт реформирования местного управления в европейских странах, сделал попытку выявить особенности национальной муниципальной системы. Он считал, что только изучение опыта других стран, его сравнение с традициями собственного народа, выявление общего и особенного может по-

зволить выработать оптимальную форму российского местного самоуправления, реализовать её на практике<sup>1</sup>.

В конце XIX - начале XX вв. в изучении проблемы важную роль сыграли работы В.П. Безобразова, П.Г. Виноградова, С.Ю. Витте, Н.И. Кареева, А.А. Кизеветтера, Н.И. Лазаревского, П.И. Новгородцева, О.К. Нотовича и других авторов. Как правило, практика земского и городского самоуправления рассматривалась в контексте европейского опыта.

Значение исследований советского периода в разработке теоретических проблем местного самоуправления определяется тем, что в них активно начали анализировать правовые основы его организации в дореволюционной России, а также историю, теорию и практику местных Советов.

Отдельные аспекты проблемы разрабатывались также в работах ученых-юристов в области теории государства, государственного управления и права (Г.В. Атаманчук, Д.А. Керимов, Л.С. Мамут и др.), государственного права и советского строительства (С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, Р.Ф. Васильев, О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет и др.), государственного и муниципального права зарубежных стран (Е.И. Колюшин, А.А. Мишин, Н.С. Тимофеев, В.Е. Чиркин и др.), сравнительного правоведения (А.А. Тилле, Г.В. Швеков и др.).

Значительный всплеск публикаций обусловило возрождение местного самоуправления в 1990-е гг. Наиболее активно в этот период анализировались теоретические проблемы местного самоуправления, его роль в становлении правового государства, соответствие конституционно-правового статуса историческим традициям (С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Г.В. Атаманчук, И.В. Бабичев, В.И. Васильев, В.Е. Гулиев, А.А. Замотаев, Е.И. Колюшин, О.Е. Кутафин, В.И. Лысенко, И.И. Овчинников, А.Г. Пархоменко, Ю.Л. Шульженко и др.).

Исследованию вопросов организации местного управления применительно к реалиям современного периода посвящены работы С.А. Авакьяна, С.А. Автономова, И.А. Азовкина, А.А. Аксенова, Д.Ф. Аяцкова,

---

<sup>1</sup> Васильчиков А.О. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т.1. СПб, 1872.

Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, В.И. Васильева, Л.А. Васильева, Р.А. Галияхметова, Б.Н. Гарбичидзе, Л.А. Григоряна, Н.А. Емельянова, А.Р. Еремина, В.В. Еремяна, И.А. Игнатюка, Е.И. Козловой, М.А. Краснова, Ю.Л. Крузе, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.Л. Лавриненко, А.И. Лепешкина, Г.С. Лиманского, А.И. Лукьянова, В.И. Люцера, М.Н. Матвеева, В.С. Мокрого, И.И. Овчинникова, В.С. Основнина, Р.В. Панова, А.И. Пертцика, Н.П. Постового, А.Я. Сливы, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, Я.Н. Уманского, В.И. Фадеева, М.В. Федорова, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шургиной и др.

Таким образом, исследователями проведена значительная работа по изучению различных аспектов местного самоуправления, но вместе с тем остается и немалое количество недостаточно исследованных вопросов. Многие важные вопросы местного самоуправления или вовсе не рассматривались учеными, или получили неполное освещение.

Другими словами, несмотря на достаточно большое число диссертационных и монографических работ, в которых рассматриваются различные вопросы, проблемы организации и функционирования местного самоуправления, его сущности и социального назначения, остается недостаточно изученным вопрос о современных тенденциях развития конституционно-правовых основ местного самоуправления

В частности, не проведён комплексный анализ особенностей территориальной организации местного самоуправления, остается весьма дискуссионным вопрос о полномочиях органов местного самоуправления, мало внимания уделяется таким формам непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения как публичные слушания, конференции и сходы граждан.

Постоянное развитие общественных отношений ставит перед юридической наукой задачи, требующие глубокого теоретического осмысления прежних и новых подходов к развитию конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. Проводимое исследование позволяет выявить основные тенденции развития конституционно-правовых основ местного самоуправления на современном этапе, что, безусловно, будет способст-

воват дальнейшему развитию этого важного института гражданского общества, правового государства и рыночной экономики.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым регулированием, организацией и деятельностью местного самоуправления в России. В центре внимания находятся вопросы теории и практики Российской государственности и становления местного самоуправления, исследование конституционно-правового статуса местного самоуправления, его места, роли и назначения в общественной и государственно-правовой структуре российского общества.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовые нормы, содержащиеся в федеральном и региональном законодательстве, иных нормативных правовых актах, регулирующие вопросы определения, функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования** заключается в том, чтобы на основе комплексного критического анализа существующих доктринальных работ, обобщения отечественного и зарубежного опыта определить современные тенденции развития конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации, установить основные параметры взаимодействия государства и местного самоуправления, выявить тенденции и закономерности формирования эффективной системы органов местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым выполнение следующих **основных задач**:

- обосновать исторические предпосылки формирования современной российской модели местного самоуправления, исследовать особенности каждого исторического периода, оценить возможность и перспективы адаптации накопленного опыта к современным условиям;

- проанализировать в ходе исследования содержание основных терминов используемых для законодательного регулирования конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации («местное самоуправление», «муниципальное образование», «поселение» и др.);



- посредством соотнесения между собой положений действующего законодательства о местном самоуправлении и правовых норм предыдущих исторических этапов развития местного самоуправления выявить основные тенденции развития конституционно-правовых основ местного самоуправления на современном этапе;

- провести анализ конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации с целью выделения и систематизации проблемных явлений и процессов, препятствующих нормальной реализации конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации;

- исследовать последние тенденции законодательного закрепления территориальных основ местного самоуправления, выявить их достоинства и недостатки, оценить значение для развития всей системы местного самоуправления в целом;

- оценить эффективность сложившейся системы распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления;

- выявить роль и место отдельных государственных полномочий в объеме компетенции местного самоуправления;

- оценить значение более широкого использования в ходе решения вопросов местного значения форм непосредственной демократии, выявить проблемные моменты реализации прав граждан на участие в решении вопросов местного значения;

- определить перспективы и пути совершенствования законодательной базы местного самоуправления и выработать рекомендации по более четкому и эффективному правовому регулированию деятельности местных сообществ.

**Методологической основой исследования** является совокупность общенаучных принципов познания. Для анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, обобщения проблем, формулирования определений, предложений и выводов применялись основные общенаучные методы: системный подход, научный анализ фактических данных, формально-логический метод, метод сравнительно-исторического анализа, историко-правовой метод, а

также специальные правовые методы - сравнительно-правовой, формально-юридический, нормативно-логический и другие.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные акты, законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

**Эмпирическую базу исследования** составили историко-статистические данные, включающие информацию о деятельности органов местного самоуправления в дореволюционный и советский периоды развития органов местного самоуправления, статистические данные по результатам использования форм непосредственной демократии для решения населением вопросов местного значения, проекты законов по совершенствованию законодательной базы местного самоуправления и результаты социологических опросов по поводу данных законопроектов, а также судебная практика высших судебных органов Российской Федерации.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что она является одной из первых попыток комплексного исследования тенденций современного развития конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации на фоне происходящей реформы местного самоуправления и с учетом накопленного исторического опыта.

В исследовании предпринят комплексный и систематизированный анализ общетеоретических, правовых и практических проблем в рамках данной темы.

В ходе работы определены и проанализированы ближайшие перспективы развития конституционно-правовых основ местного самоуправления (более широкое использование форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения, новые подходы к территориальной организации местного самоуправления).

В диссертационном исследовании также содержатся предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, в т.ч. нормативной правовой базы местного самоуправления.

Научную новизну диссертации дополняют **основные положения**, выносимые на защиту:

1. Местное самоуправление - это многогранное, многоаспектное и многостороннее социальное явление. Современные принципы и формы местного самоуправления - результат сложного процесса поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства. По смыслу действующего федерального законодательства местное самоуправление, не будучи включённым в систему органов государственной власти, выступает формой народовластия, является одной из основ конституционного строя, обеспечивает единство власти, правового и экономического пространства. Местное самоуправление представляет собой не только форму самоорганизации населения для решения местных задач, но и одновременно форму осуществления публичной власти - власти народа.

2. В современном регулировании местного самоуправления, на наш взгляд, должен быть использован следующий положительный исторический опыт: широкое участие населения в решении местных вопросов с использованием форм непосредственной демократии (вечевые традиции); введение системы наказаний депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления за неисполнение своих обязанностей (система штрафов за непосещение гласными заседаний Думы); работа всех выборных лиц на местном уровне с получением вознаграждения. Но следует учесть и отрицательный опыт: камнем преткновения в развитии местного самоуправления на протяжении всей истории России оставались одни и те же факторы - финансовая несамостоятельность местных органов, избирательные цензы, не позволявшие реально участвовать в самоуправлении большинству населения, причем именно тем категориям, которые более всего нуждались в его использовании в своих интересах (а значит, в интересах большинства и интересах самого города).

3. Весьма ценным представляется опыт самоуправления на местах в советский период истории российского государства. Это наглядное доказательство необходимости решения вопросов местного значения исключительно на местах, только местными органами без вмешательства сверху. Для решения по-

добных вопросов требуются реальные полномочия, финансовые в первую очередь, а также право издания общеобязательных нормативных актов местного уровня и возможность обеспечить их исполнение принудительной силой.

4. В основе конституционной модели российского местного самоуправления лежит государственно-общественный подход. Единство этих двух начал (государственного и общественного) является концептуальным ориентиром для дальнейшей разработки теории местного самоуправления. Развитие местного самоуправления может приобрести устойчивый и необратимый характер лишь при условии включенности в данный процесс населения, что, в конечном счете, определяется уровнем политической и правовой культуры общества.

5. Одной из самых острых проблем функционирования публичной власти в РФ является проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: федеральным, субъектов РФ и муниципальным. Конституция РФ относит к ведению местного самоуправления вопросы местного значения. Однако Федеральный закон N 131-ФЗ не проводит дифференциации муниципальных образований в зависимости от их территории, численности населения, финансово-экономического потенциала и других параметров, закрепляя за каждым муниципальным образованием один и тот же перечень вопросов местного значения. Таким образом, государство возложило сегодня на местное самоуправление задачи, которые могут успешно решать лишь немногие муниципальные образования, обладающие соответствующим финансово-экономическим потенциалом. Данная проблема требует скорейшего разрешения.

6. Новация в законодательстве, предоставившая органам местного самоуправления право «исполнять отдельные государственные полномочия по своему усмотрению» не согласуется с общей концепцией Федерального закона N 131-ФЗ. В результате размываются принципы разграничения ответственности между уровнями власти, разрешается финансирование деятельности, не являющейся обязательной для органов местного самоуправления. Кроме того, при столь масштабном осуществлении на муниципальном уровне государственных полномочий повышается вероятность принятия органами местного самоуправ-

ления решений, не соответствующих природе и характеру местного самоуправления как специфичного уровня публичной власти, а являющихся прерогативой исключительно государственной власти. Это является одной из негативных тенденций развития основ местного самоуправления на современном этапе.

7. Действующее федеральное законодательство по своему содержанию направлено на преодоление недостатков первоначального постсоветского этапа развития местного самоуправления. Муниципальная реформа в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ приобрела более управляемый и универсальный характер. Это составило позитивный потенциал реформы, но окончательные ее оценки преждевременны.

8. Незавершенность муниципальной реформы на современном этапе развития конституционно-правовых основ местного самоуправления позволяет выделить следующие основные перспективы развития на ближайшее будущее: 1) применение различных форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения; 2) новые подходы к территориальной организации местного самоуправления.

9. Все более широкое применение форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения обусловлено тем, что Федеральный закон N 131-ФЗ от 2003 г. по сравнению с предшествовавшим ему законодательством более детально и обстоятельно регламентирует возможности населения по решению вопросов местного значения (местный референдум, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опрос граждан и др. формы). Значительное количество дискуссионных вопросов, связанных с отдельными формами непосредственной демократии свидетельствует о необходимости скорейшего законодательного урегулирования данных вопросов, что в свою очередь позволит шире применять эти формы на практике.

10. С учетом выявленной практики реализации Федерального закона N 131-ФЗ в ближайшем будущем вполне оправдано расширение сферы правового регулирования территориального устройства местного самоуправления. Например, представляется необходимым закрепить в Федеральном законе рамочных требований к определенным категориям населенных пунктов, кото-

рые должны получить свою дальнейшую конкретизацию в законах субъектов Российской Федерации.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что ее материалы могут быть использованы в качестве основы для дальнейших исследований в области разработки положений о современных тенденциях развития конституционно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, в работе освещаются вопросы, имеющие существенную значимость для общетеоретического и государственно-правового цикла юридических наук, конкретизирующие и дополняющие ряд тем по конституционному праву.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что выводы, содержащиеся в ней, по сути, являются рекомендациями и предложениями по совершенствованию действующего законодательства об органах местного самоуправления в Российской Федерации. Результаты настоящего исследования могут быть использованы в ходе дальнейшего изучения правовой природы и теоретико-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы исследования могут найти применение в практике преподавания спецкурсов и таких учебных дисциплин, как «Конституционное право России» и «Теория государства и права». Материалы исследования также могут помочь теоретикам права, практикующим юристам при разрешении теоретических и практических проблем.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения, результаты и материалы настоящего исследования изложены в научных статьях на страницах научных журналов, других работах, опубликованных, в том числе в изданиях, рекомендованных в перечне ВАК.

Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, посвященных проблемам основ местного самоуправления в Российской Федерации, в частности на:

- Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса», состоявшейся в июле 2009 г. в г. Саратов;

- X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве», состоявшейся в декабре 2009 г. в г. Москва;

- Международном конституционном форуме «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации», состоявшейся в декабре 2009 г. в г. Саратов.

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс и используются в деятельности юридического факультета ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет», ГОУ ВПО «Ульяновский государственный университет», ряда специализированных курсов по государственно-правовой специализации. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности Совета муниципальных образований Ульяновской области.

**Структура работы** определяется ее целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и научной литературы.

## **II. Основное содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, показана степень изученности проблемы в науке конституционного права, определены цель, объект, предмет исследования, степень ее научной новизны и положения, выносимые на защиту, определены методологические основы диссертации и ее практическая значимость.

**Глава первая «Особенности развития местного самоуправления в России»** состоит из двух параграфов и рассматривает исторические этапы становления и развития органов местного самоуправления с момента появления в российском государстве и до настоящего времени.

Первый параграф – **«Дореволюционный период становления местного самоуправления»** посвящен изучению самого длительного периода развития местного самоуправления: с момента появления первых его прообразов и до 1917 г.

На наш взгляд, можно с уверенностью сказать, что своими истоками местное самоуправление восходит к ранним формам самоуправления общины в Древней Руси.

Наиболее ранним проявлением самоуправленческих начал на Руси признается вечевая демократия. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев - древнерусские общины. Как основообразующие институты раннефеодального общества, общины представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Внешним органом управления общины были сходы жителей - вече, на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне и мире, о приглашении потребных и изгнании неугодных князей, о принятии законов, избрании и назначении должностных лиц.

Очередным значимым этапом развития местного самоуправления можно назвать земскую реформу Ивана Грозного.

Периоды тесного сотрудничества власти и местной администрации часто сменялись резким противостоянием. XVII век объявил войну реформам XVI столетия, сведя практически на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. Подобное положение дел сохранялось вплоть до начала XVIII века.

Петром I был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности - все это возлагалось на администрацию. Очевидно, такая задача ввиду ее сложности и разнообразия оказалась не по плечу полицейско-приказной структуре управления. Попытки Петра I регламентировать и упорядочить русскую жизнь путем подчинения окраин крепкой центральной власти, потерпели крушение.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце XVIII века при Екатерине II. Эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законода-



тельстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Результатом ее стало появление наиболее значительных до второй половины XIX века законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи. Ими стали Учреждения о губерниях (1775-1780 гг.) и Грамота на права и выгоды городам Российской Империи 1785 г. (Жалованная грамота городам).

Значение реформ Екатерины трудно переоценить: если реформы Петра, при отдельных попытках вызвать общество к проявлению самодеятельности, сводились к централизации и насаждению бюрократизма, то законодательные акты Екатерины были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам. На наш взгляд, именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования реального, полномочного самоуправления в российском государстве.

Таким образом, к середине XIX века, когда в истории российского местного самоуправления наступил переломный момент, российское государство уже имело некоторый опыт в передаче ряда государственных полномочий на местный уровень.

Сразу же после отмены крепостного права, стало ясно, что проведение крестьянской реформы требует одновременной перестройки системы местного управления. Результатом явилось утверждение 1 января 1864 г. Александром II компромиссного «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» (далее - Положение о земских учреждениях).

Земское и городское самоуправление, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако между ними было и много общего. Земское самоуправление во многом являлось образцом для городского самоуправления. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением, разумеется, почты, земледельческих дел и т.п.).

Реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения, утвержденного 16 июня 1870 г. Александром II в г. Веймаре. По нашему мнению, данная реформа стала одной из наиболее прогрессивных реформ в российской истории.

Городовым положением 1870 г. был сформирован, на наш взгляд, прогрессивный для своего времени институт местного самоуправления, включавший устойчивую, более или менее сбалансированную систему органов, с четко определенной компетенцией, механизмами реализации полномочий и фиксированными пределами ответственности.

Последний этап реформирования местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. В научной литературе этот период развития местного самоуправления зачастую справедливо именуется контрреформой местного самоуправления.

Из положительных приобретений, привнесенных Положением 1890 г., на наш взгляд, необходимо отметить следующие:

а) расширение круга лиц, подлежащих избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, удовлетворяющие требованиям избирательного ценза);

б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов, по которым земства могли издавать обязательные постановления;

в) восстановление почти в полном объеме права земств на бесплатную пересылку корреспонденции.

К ограничительным же мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных, в обход губернского земства, ходатайств перед Правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен только законом от 2 февраля 1904 г.

Участь земских учреждений, Положением 1890 г. отброшенных в своем развитии далеко назад, в 1892 г. постигла и городское самоуправление.

Считаем необходимым отметить, что Городовое положение 1870 г., несмотря на определенные недостатки, все же являлось крупным шагом вперед в становлении местного самоуправления в России. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно пробудило российские города от «спячки» и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали реформаторы XVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал в 90-х годах XIX столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Создание земских учреждений и городских органов самоуправления явилось значительным шагом на пути демократических преобразований общества. Однако самоуправление в России не имело стойких традиций. Управление осуществлялось исключительно сверху.

Государство не желало поступаться даже малой частью своей власти, поэтому самоуправление в России не получило дальнейшего развития и постепенно сводилось на нет. Законодательство и административная практика шли по пути ограничения и сдавливания реальных полномочий органом местного управления. Период короткой реформаторской деятельности сменялся годами реакции. В российском местном самоуправлении, как и в государственном управлении, верх брала централизованная бюрократическая система.

Второй параграф – **«Особенности развития местного самоуправления в советский период»** посвящен изучению исторического опыта построения местного самоуправления через систему местных советов.

В основу организации советской власти на местах и советского законодательства о городском самоуправлении на территории России был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Все Советы сверху донизу выступали как звенья единой системы, высшим организационным принципом которой являлся демократический централизм, допускающий формально самостоятельность на местах, но в действительности приводящий к жесткой централизации и концентрации государственной власти, отсутствию у местной власти собственной исключительной компетенции и фи-

нансовой самостоятельности. Любые решения местных Советов могли быть отменены вышестоящим Советом.

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов.

В 1950-1960-е годы функции местных Советов подвергались изменению в ходе внедрения совнархозов, формирования политического курса на слияние города и деревни. В результате полномочия местной власти были сокращены.

Конституция СССР 1977 г. ушла далеко вперед в закреплении вопроса о местном самоуправлении, но это было связано, прежде всего, с усилением партийных установок. Их реализация на практике означала, что управление должно не только осуществляться в интересах трудящихся, но и шаг за шагом становиться непосредственным делом самих трудящихся. Наличие представительной системы не исключало других форм демократии.

Конституция РСФСР 1978 г. включала ряд норм, декларирующих расширение прав власти на местном уровне. Однако реально полномочия районных, поселковых и сельских Советов не были расширены. Они не обладали правом отмены незаконных решений организаций, учреждений, находящихся на их территории. Отсутствовало право установления административной ответственности. Финансовая система городских Советов была встроена в общегосударственный бюджетный процесс, и потому мало что оставляла для самостоятельного решения в отношении местных дел.

Анализ функционирования и законодательного регулирования местных Советов позволяет сделать следующие обобщенные выводы, которые можно использовать в практике муниципального строительства на современном этапе развития Российской Федерации.

1. Участие широких народных масс в формировании и работе местных Советов.

2. Дифференцированный подход к законодательному регулированию различных звеньев Советов.

3. Осуществление организации и деятельности местных Советов и их органов на основе принципа единой законности в условиях существования единого правового пространства.

4. Активное участие населения и местных Советов в обсуждении законопроектов, выносимых на всенародное обсуждение, которые в истории новейшей России ни разу не проводились.

5. Построение всей системы Советов на основе соподчиненности органов управления, в соответствии с принципом демократического централизма, при наметившейся в 80-е годы некоторой децентрализации, усилении самостоятельности и повышении ответственности местных Советов и их органов.

В целом, анализируя советский период развития местного самоуправления, можно заключить, что, несмотря на декларацию широких прав местных Советов во всех конституциях этого периода, они так и не стали полноценными органами местного самоуправления. Советы не обладали ни финансовой, ни организационной самостоятельностью. Избирательная система не обеспечивала альтернативности выборов; депутаты работали на общественных началах; принудительные полномочия у Советов на местах отсутствовали.

Опыт самоуправления советского периода представляется очень ценным. Это наглядное доказательство необходимости решения вопросов местного значения исключительно на местах, только местными органами без вмешательства сверху. Для решения подобных вопросов требуются реальные полномочия, финансовые в первую очередь, а также право издания общеобязательных норма-

тивных актов местного уровня и возможность обеспечить их исполнение принудительной силой.

Глава вторая **«Тенденции развития конституционно-правовых основ местного самоуправления на современном этапе»** состоит из двух параграфов и посвящена изучению современного правового регулирования конституционно-правовых основ местного самоуправления.

Первый параграф – **«Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации»** посвящен изучению действующего законодательства о местном самоуправлении.

Местное самоуправление - важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика заключается в двойственной природе: политической и общественной.

С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единую систему управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги.

С другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ. Рассматривая институт местного самоуправления не только как властный, но и как общественный, следует иметь в виду, что в этом случае объект и субъект управления совпадают. Самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Самоуправление традиционно рассматривается альтернативой государственному управлению.

В целом местное самоуправление после принятия Конституции РФ 1993 г. развивается в общем ключе с другими демократическими странами. Муниципальные образования впервые за всю историю обрели гарантированную самостоятельность в решении вопросов местного значения, подкрепленную организационной обособленностью органов местного самоуправления от системы государственных органов, определенной финансовой независимостью поселений

и широкими возможностями для участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В ходе реализации муниципальной реформы отчетливо выявились следующие крупные проблемы: 1) проблемы финансирования, 2) проблемы собственности, 3) проблемы компетенций.

Проблемы финансирования состояли в том, что одномоментное, механическое исключение местного самоуправления из системы государственного управления произошло без адекватного обеспечения его полномочий ресурсной базой. Началось углубляться несоответствие доходных источников местных бюджетов расходным полномочиям; возникла проблема так называемых «нефинансируемых мандатов». Как результат, муниципалитеты в своем большинстве оказались не способными решать значительное число местных проблем без финансовой поддержки со стороны Федерации и ее субъектов.

Проблемы собственности имели место, поскольку обычной практикой стала неопределенность состава объектов собственности, необходимых для осуществления функций муниципального управления. Ситуация в сфере муниципальной собственности характеризовалась, с одной стороны, ее избыточностью, а с другой - отсутствием в местных бюджетах достаточных средств для ее воспроизводства как необходимой базы оказания традиционных муниципальных услуг населению. Финансирование воспроизводства этой собственности, по сути, было переложено на бюджеты субъектов Федерации.

Проблемы компетенций подразделялись на две подпроблемы. Во-первых, имело место отсутствие четкости в разграничении компетенций органов местного самоуправления различного уровня. Во-вторых, полномочия органов местного самоуправления по ряду базовых позиций совпадали с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации. Это породило ряд противоречий и конфликтов в сфере управления, особенно в отношениях регионов с их административными центрами.

Современный этап развития конституционно-правовых основ местного самоуправления, скорее всего, окажется довольно продолжительным и будет заключаться в решении следующих задач:

- систематизации норм федерального законодательства, устранении противоречий между нормами федеральных нормативных актов, устанавливающих правовые гарантии местного самоуправления, а также противоречий между ними и иными актами федерального законодательства;

- восполнении пробелов в регулировании организации деятельности местного самоуправления, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

- совершенствовании норм федеральных нормативных актов, в том числе конституционно-правовых норм;

- приведении нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Европейской Хартией местного самоуправления и федеральным законодательством;

- разработки и реализации правового механизма четкого и всестороннего разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными органами;

- совершенствовании правовых гарантий финансово-хозяйственной независимости местного самоуправления;

- совершенствовании правовых механизмов судебной защиты прав местного самоуправления, в т.ч. их права на объединение в ассоциации.

При этом проведение муниципальной реформы в Российской Федерации должно строиться с учетом общих тенденций развития гражданского общества и формирования правового государства.

Второй параграф – **«Изменение компетенции органов местного самоуправления»** посвящен изучению произошедших в современный период изменений в сфере законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления.

Федеральный закон N 131-ФЗ по-новому определил вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления с тем, чтобы местная власть имела возможность более активно влиять на решение вопросов, непо-



средственно связанных с условиями жизни населения, и в то же время оказывать гражданам широкий спектр услуг.

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ муниципальное образование каждого вида - поселение, муниципальный район, городской округ - решает свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов Федерации (чего на практике в соответствии с законами субъектов Федерации, как правило, не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены на федеральном уровне.

Самой острой проблемой функционирования публичной власти в РФ является проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: федеральным, субъектов РФ и муниципальным. Конституция РФ относит к ведению местного самоуправления вопросы местного значения. Однако Федеральный закон N 131-ФЗ не проводит дифференциации муниципальных образований в зависимости от их территории, численности населения, финансово-экономического потенциала и других параметров, закрепляя за каждым муниципальным образованием один и тот же перечень вопросов местного значения. Перечень этот не является исчерпывающим. Он может быть расширен, в том числе и по инициативе самих муниципальных образований. Следует признать, что государство возложило сегодня на местное самоуправление задачи, которые могут успешно решать лишь немногие муниципальные образования, обладающие соответствующим финансово-экономическим потенциалом.

Применительно к правовому регулированию компетенции местного самоуправления, с учетом положений Федерального закона 131-ФЗ необходимо отметить следующее.

Во-первых, перечень вопросов местного значения устанавливается исключительно федеральным законодательством.

Во-вторых, Федеральный закон N 131-ФЗ предоставляет право органам местного самоуправления решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, орга-

нов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

В-третьих, определение прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

В-четвертых, законами субъектов РФ могут устанавливаться права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

В-пятых, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ определяют права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Анализируя обозначенные преобразования в части компетенции органов местного самоуправления, можно сформулировать ряд выводов.

Во-первых, федеративные реформы непосредственно отразились на механизме разграничения полномочий между федеральным, региональным и местными уровнями публичной власти в направлении централизации и концентрации полномочий у Федерации.

Во-вторых, проводимое законодательное разграничение федеральных и региональных полномочий по предметам совместного ведения ограничивает права субъектов РФ и требует расширения их полномочий, сопровождаемого конкретизацией федеральных полномочий с учетом социально-экономических потребностей и возможностей субъектов РФ.

В-третьих, Федеральный закон N 131-ФЗ сместил пропорции правового регулирования местного самоуправления в пользу Федерации. Закон централизовал нормативное регулирование ряда местных вопросов, переместив его с регионального на федеральный уровень.

В-четвертых, сложно ставить вопрос о наличии совместных полномочий государства и местного самоуправления, поскольку они отделены друг от друга и представляют разные уровни публичной власти, хотя и совместно участвуют в решении единых задач. Поэтому важно находить оптимальные пути сочетания централизации и децентрализации в системе разграничения федеральных, региональных и муниципальных полномочий.

Третья глава **«Перспективы развития конституционно-правовых основ местного самоуправления»** состоит из двух параграфов и посвящена изучению основных направлений развития местного самоуправления в ближайшем будущем.

Первый параграф – **«Применение форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения»** исследует различные формы прямой демократии, предусмотренные действующим законодательством, но по тем или иным причинам редко используемые на практике.

Федеральный закон N 131-ФЗ от 2003 г. по сравнению с предшествовавшим ему законодательством более детально и обстоятельно регламентирует возможности населения по решению вопросов местного значения и осуществлению муниципального правотворчества путем применения форм и институтов непосредственной демократии (местный референдум, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опрос граждан и др. формы)

При этом Федеральный закон о местном самоуправлении, называя непосредственные формы демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, делит их на два вида: а) формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; б) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Отличие этих форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными. Так, выборы с определенной периодичностью

обязательно проводятся в муниципальном образовании для того, чтобы сформировать представительный орган или выбрать должностное лицо. Референдум по Закону в определенных случаях также является обязательным, как и в установленных Законом случаях обязательным является голосование о досрочном отзыве должностного лица.

Порядок использования большинства форм прямой демократии регламентируется на уровне федеральных законов и уставов, иных нормативных правовых актов муниципальных образований. Таким образом, учет «местных условий» осуществляется на уровне муниципальных образований, а не субъектов Федерации, как это было раньше.

Учет мнения населения при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления может проходить в разных формах (референдум, голосование граждан, всенародное обсуждение, публичные слушания, опрос), носить обязательный или факультативный характер, отличаться по юридической силе.

Таким образом, развитие практики общественного участия является одним из важных условий принятия органами власти наиболее взвешенных и эффективных решений, а также способствует привлечению граждан к участию в осуществлении публично-властных функций и развитию взаимодействия между органами власти и общественностью.

Кроме того, Закон говорит и о возможности использования иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащих Конституции Российской Федерации. Ими могут быть национальные общественные объединения, общественные советы женских организаций, общественные движения, государственно-общественное управление отдельными отраслями, общественные комиссии по отдельным вопросам.

При этом Закон устанавливает два основных принципа реализации этих форм - законность и добровольность. Государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны со-

действовать населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления и участия в осуществлении местного самоуправления.

К сожалению, на сегодняшний день можно с полным основанием констатировать, что имеющиеся правовые механизмы, обеспечивающие демократическую взаимосвязь человека и государства в Российской Федерации, еще не совершенны, более того, в них наблюдаются определенные кризисные моменты.

Второй параграф – **«Новый подход к территориальной организации местного самоуправления»** посвящен изучению проблемы совершенствования правового регулирования территориальной организации местного самоуправления.

Территориальная организация местного самоуправления является одной из важных правовых основ в сфере современного местного самоуправления, которая во многом определяет его правовой статус, существенно влияет на развитие и укрепление народовластия и местного гражданского сообщества и как следствие способствует эффективности его осуществления.

Местное самоуправление по своей природе должно быть максимально приближено к населению и обеспечивать защиту и осуществление интересов граждан, которые основаны на совместном проживании. Чрезмерная централизация негативна не только для государства и общества, она особенно вредна для местного самоуправления. Желание управлять и все контролировать из районного центра противоречит самой природе местного самоуправления, оно вырождается в обычное администрирование. Платой за это являются опасные по своим последствиям апатия и иждивенчество населения, деградация гражданской активности и ответственности, отторжение граждан от органов местного самоуправления, сковывание социального потенциала граждан.

Федеральный закон N 131-ФЗ ощутимо затронул административно-территориальное устройство субъектов РФ.

С учетом выявившейся практики реализации Федерального закона N 131-ФЗ оправдано расширение сферы правового регулирования территориального устройства местного самоуправления. Полагаем, что в данном случае оптимальным будет установление в Федеральном законе рамочных требований к

определенным категориям населенных пунктов, которые должны получить свою дальнейшую конкретизацию в законах субъектов Российской Федерации.

В **заключении** излагаются выводы, сделанные в ходе исследования, даются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

***I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных высшей аттестационной комиссией:***

1. Беспалова М.П. Особенности развития местного самоуправления в российском государстве в советский период // Правовая политика и правовая жизнь. - 2010. - № 1. - С. 96-103. - 0,6 п.л.

2. Беспалова М.П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. - 2009. - № 5. - С. 128-133. - 0,6 п.л.

***II. Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:***

3. Беспалова М.П. К вопросу о проблемах правового реформирования местного самоуправления в РФ // Новая правовая мысль. 2009. - № 4 (35). - С. 9-11. - 0,1 п.л.

4. Беспалова М.П. Необходима государственная целевая программа по подготовке муниципальных служащих // Муниципальная власть. - 2007. - № 6. - С. 18-20. - 0,2 п.л.

5. Беспалова М.П. Реформировать нельзя, отставить // Российская Федерация сегодня. - 2007. - № 1. - С. 39-41. - 0,2 п.л.

6. Беспалова М.П. Ассоциация муниципальных образований: шаги первые и успешные // Муниципальная власть. - 2005. - № 6. - С. 11-15. - 0,2 п.л.

Подписано в печать «15» апреля 2010г. Заказ №  
Формат 60x84 1/16. Объем 1,7 п.л. Тираж 100 экз.  
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»  
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.