

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

М. В. Афонин, Э. В. Шашерин

**Теория и практика
местного самоуправления**

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по направлению
Организация работы с молодежью*

Ярославль
ЯрГУ
2013

Михаил Афонин

**Теория и практика
местного самоуправления**

«БИБКОМ»

2013

УДК 342.552.3(075.8)
ББК 67.400.6я73

Афонин М. В.

Теория и практика местного самоуправления / М. В. Афонин —
«БИБКОМ», 2013

ISBN 978-5-8397-0922-5

Определены теоретические и практические основы местного самоуправления, выделены исторические тенденции, охарактеризованы особенности правового регулирования общественных отношений в сфере реализации права населения на местное самоуправление.

УДК 342.552.3(075.8)
ББК 67.400.6я73

ISBN 978-5-8397-0922-5

© Афонин М. В., 2013
© БИБКОМ, 2013

Содержание

Предисловие	5
Раздел 1. Сущность местного самоуправления	6
Тема 1. Понятие местного управления и самоуправления	6
Конец ознакомительного фрагмента.	12

Афонин М. В., Шашерин Э. В.

Теория и практика местного самоуправления

Предисловие

Институт местного самоуправления относится к основам конституционного строя большинства современных государств, является одним из элементов правового государства и служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества. Особую роль этот институт играет в процессе становления гражданского общества.

В Российской Федерации постепенно формируется современная система местного самоуправления. Так, в Конституции РФ¹ и федеральных законах закреплены основные принципы и черты российской модели организации местного самоуправления. Многое сделано в плане обеспечения организационных, политико-правовых условий для создания и функционирования органов местного самоуправления. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления², многие идеи и положения которой положены законодателями в основу концепции построения современной системы местного самоуправления. Важным этапом в развитии института местного самоуправления явилось принятие нового базового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, развивающего положения Хартии, в которой закрепляется, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»⁴.

В то время как в России происходили серьезные изменения во всех аспектах существования и функционирования общества, затрагивавшие все сферы общественной жизни, в том числе и органы публичной власти, в западных государствах, которые принято называть «развитыми», институт местного самоуправления прошел достаточно долгий путь своего эволюционного развития, с тем чтобы к настоящему времени служить неким образцом.

С нашей стороны было бы совершенно нелогичным игнорировать накопленный богатый опыт зарубежных стран, особенно постиндустриальных, таких как ФРГ, Франция, Великобритания, США, поскольку на территории этих государств местное самоуправление как государственно-правовой институт существует не одно столетие, что позволяет проанализировать характер его функционирования и по возможности избежать проблем, с которыми сталкивались данные государства на пути построения системы организации местного самоуправления на своей территории.

Таким образом, необходимость изучения дисциплины «Теория и практика местного самоуправления» определяется важностью социального значения местного самоуправления, его ролью в стабилизации общественных отношений на уровне местного сообщества.

¹ Российская газета. 1993. 25 дек.

² См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См.: Местное самоуправление: сборник нормативных актов. М.: Приор, 2001. С. 3.

Раздел 1. Сущность местного самоуправления

Тема 1. Понятие местного управления и самоуправления

Мировой процесс становления и развития государственной организации и местного самоуправления был достаточно длительным и противоречивым. Вследствие формирования централизованных государств произошло как бы «раздвоение публичной власти» на две системы организации общественной жизни: государственную – централизованную, и муниципальную (местную) – децентрализованную.

Как известно, публичная власть в процессе эволюции общества материализуется в институтах и учреждениях, возникающих из потребностей общественного развития. Такой формой, на наш взгляд, является местная, или «муниципальная», власть, которая берет свое начало со времен и условий административно-территориального реформирования городов-полисов и других видов общинно-родовых поселений. Одновременно с процессом создания государства шло формирование права – посредством трансформации обычаев и традиций, придания нормативно-правового характера судебным решениям, а также практического закрепления нормативных актов местных органов, обязательных для исполнения предписаний должностных лиц. Причем осуществлялся данный процесс как на государственном (централизованном) уровне, так и на уровне и в пределах действия местного самоуправления (муниципальной власти). При этом формирование систем местного управления (самоуправления) чаще всего было связано с двумя общественными проблемами: с одной стороны, так называемой «вертикальной» организацией государственной власти, с другой – ее взаимосвязями с различными городскими и сельскими общинами и местным населением различных поселений⁵.

Со временем основным признаком самоуправления становится относительно децентрализованный характер его организации, которая действует не в противовес государству, не подменяя его, а в качестве «местного» (городского, общинного, сословного, территориального) продолжения последнего. При этом одним из важнейших принципов организации и деятельности органов самоуправления является их подчиненность и подконтрольность местному населению, которое их формирует. Причиной данного положения является, на наш взгляд, тот факт, что в сложившемся классовом обществе самоуправление рассматривается, с одной стороны, в качестве звена (подсистемы) управленческих отношений, обеспечивающего в интересах местного населения или самим населением исполнение законодательных актов; с другой – как автономная деятельность самоорганизующихся жителей соответствующей административно-территориальной единицы.

Идея местного самоуправления получила соответствующее терминологическое обозначение не так давно – на рубеже XVIII–XIX вв. Немецкие исследователи Г. Штимпфл и Х. Шоллер датируют «рождение» понятия «местное самоуправление» событиями Великой французской революции 1789 г., что отражает, по их мнению, факт самостоятельности общины по отношению к государству⁶.

Обращение к теме возникновения местного самоуправления, его терминологической идентификации непременно наталкивает специалистов на необходимость установления соот-

⁵ См. подробнее: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М.: ЮНИТИДАНА, 2000. С. 5–8; Муниципальное право: учебник для вузов / под ред. А. М. Никитина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 105; Еремян В. В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 46–47; Муниципальное право: курс лекций / отв. за вып. А. С. Прудников. М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. С. 37–38.

⁶ См.: Штимпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. М., 1995. С. 17.

ношения между самоуправлением местным и самоуправлением вообще. Если говорить о временном аспекте появления этих понятий, то местное самоуправление стало предвестником категории самоуправления. Солидарны с этой точкой зрения авторы монографии «Институты самоуправления: историко-правовое исследование». При анализе германского местного самоуправления они указывают, что понятие «самоуправление» формируется в правовой науке в 50-е гг. XIX в., а до того и законодательство, и административная наука Германии вели речь только о местном и территориальном управлении⁷.

Говоря о соотношении самоуправленческой идеи и идеи местного самоуправления, следует подчеркнуть их общность по целому ряду признаков (признание городской и сельской общины субъектом самоуправляющихся территориальных единиц; общность субъекта и объекта управления; принадлежность власти социальному сообществу, ее осуществление жителями непосредственно или через выборные органы). Перечисленные признаки образуют костяк идей самоуправления и местного самоуправления.

В современном виде местное управление и местное самоуправление сформировалось в основном в результате европейских конституционных и муниципальных реформ конца XVIII – начала XIX в., которые привели не только к появлению новых форм организации центральной власти, но и к необходимости преобразования местного управления на началах, свободных от бюрократической опеки. Генезис местного управления и местного самоуправления был связан непосредственно с процессом перехода от феодальной организации общества к индустриальной. Города стали требовать предоставления им нормативно закреплённой самостоятельности в управлении местными делами (самоуправления), правовой автономии, подсудности своему суду и подвластности своей администрации, обеспечения свободы общинного самоуправления от вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX столетия в Европе управление на местах стало именоваться «местным самоуправлением», что отражало известные реалии того времени⁸.

Согласно правовой доктрине того времени, местные представительные органы являлись «как бы четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах»⁹. Однако анализ современной научной литературы свидетельствует, что в странах, где представительные органы местного самоуправления занимают достаточно сильные и автономные позиции в государственном механизме, местное управление трактуется в качестве четвертой власти¹⁰.

В результате расширения социальных функций государства, а также развития централистских тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения компетенции муниципальных советов и центральной администрации, происходила трансформация «классических принципов связей муниципалитетов с другими частями государственного аппарата», местное самоуправление постепенно трансформировалось в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики»¹¹.

С развитием «государства всеобщего благоденствия» наблюдается его двойственное влияние на механизмы деятельности местных (прежде всего, исполнительных) учреждений. Так, с одной стороны, возросла роль региональных, муниципальных, общинных органов в реализации государственной политики на местах (в основном в предоставлении различных услуг населению), что, в свою очередь, обусловило заинтересованность государства в эффективном

⁷ См.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 224.

⁸ См.: Еремян В. В. Указ. соч. С. 48.

⁹ См.: Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971. С. 102.

¹⁰ См., например: Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. С. 11–18.

¹¹ Цит. по: Барабашев Г. В. Указ. соч. С. 103–104; Еремян В. В. Указ. соч. С. 48.

функционировании местного управления и самоуправления, повысив, тем самым, «влияние местных органов власти на политический процесс в целом»¹². С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, следствием чего явилась потеря ими своей самостоятельности и автономии, а в ряде случаев – их огосударствление. Такая ситуация заставила центральные власти искать новые пути воздействия на местные органы управления (самоуправления) с целью решения общегосударственных задач¹³.

Местное управление и местное самоуправление, обладающие известной самостоятельностью, составляют достаточно специфичную часть публичной власти. Это объясняется тем, что органы местного самоуправления представляют собой «практически единственный центр власти вне рамок национального парламента, обладающий легитимностью, базирующийся на выборах и народном волеизъявлении»¹⁴. Однако такая самостоятельность несколько отличается от автономии главным образом тем, что местные представительные органы обладают, как правило, собственными законодательными полномочиями и действуют на основе и в рамках нормативно-правовых актов вышестоящих представительных учреждений.

О соотношении понятий и содержания автономии и самоуправления известный российский ученый Н. И. Лазаревский в начале XX в. отмечал, что «автономия, будучи, подобно самоуправлению, известным видом свободы в делах местного управления, есть понятие, охватывающее большее число сторон государственной деятельности. Под самоуправлением разумеют известную самостоятельность (или известный род самостоятельности) местных учреждений в делах административных. Понятие автономии обнимает не только администрацию, но и самостоятельное осуществление местными учреждениями известной доли законодательной власти. Тем, что в понятие автономии входит осуществление известной доли именно законодательной власти, обуславливаются отличительные черты между автономией и самоуправлением»¹⁵.

Тем не менее не стоит преувеличивать степень реальной самостоятельности местных органов: закрепление за ними определенных полномочий на практике зачастую является лишь результатом разграничения компетенции между центральной и местной властью в рамках единого государственного механизма. Местные органы не обладают так называемой «компетенцией устанавливать свою компетенцию»; она определяется вышестоящими государственными органами¹⁶.

При этом для обеспечения соблюдения законности за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется, как правило, административный контроль, который может включать контроль (надзор) вышестоящих органов власти над надлежащим исполнением местными органами делегированных им полномочий. Причем такой контроль должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующей инстанции была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить. Таким образом, можно сделать вывод о том, что юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления носит особый специфический характер.

Как и многие термины в общественных науках, «местное самоуправление» не имеет законченного и единого теоретического толкования. В разных государствах, в разные истори-

¹² Цит. по: Еремян В. В. Указ. соч. С. 49.

¹³ См.: Черкасов А. И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели // Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996. С. 673.

¹⁴ Цит. по: Dunkan S., Goodwin M. The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis. Cambridge, 1988. P. 12.

¹⁵ Цит. по: Конституционное право. Общая часть: учеб. пособие: в 2 ч. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. Ч. 2. М.: Юридический колледж МГУ, 1996. С. 194.

¹⁶ См.: Муниципальное право: Курс лекций... С. 39–40.

ческие эпохи и различными исследователями местное самоуправление, как и самоуправление вообще, понималось и трактовалось по-разному.

Прежде чем определить роль и место местного (муниципального) управления в государственном механизме восточноевропейских государств, представляется целесообразным и необходимым разобраться в природе местного управления и самоуправления.

Советские и российские авторы, исследовавшие проблему соотношения понятий «местное управление» и «местное самоуправление», нередко вкладывали в них разный смысл, а порой пытались их дифференцировать, обозначая ими как бы две различные системы управления, параллельно действующие на местном уровне. Так, авторы советских учебников государственного права буржуазных и освободившихся стран отмечали, что «во многих освободившихся странах, и в некоторых капиталистических странах, руководство местными делами сосредоточено в руках назначаемого представителя центральной власти. Он возглавляет аппарат, образующих составную часть государственной администрации и выступающий в качестве его периферийного звена. Подобная организация получила наименование прямого государственного управления на местах»¹⁷, «... в условиях буржуазного государства между назначенными из центра органами (органами местного управления) и органами, избираемыми местным населением (органами местного самоуправления), в политическом отношении действительно могут быть важные различия»¹⁸.

Весьма справедливой представляется точка зрения известного советского государствоведа Г. В. Барабашева, согласно которой «всякие дефиниции местного самоуправления – в его советском варианте, в муниципальном, или любом другом, – должны исходить из наличия двух оснований здания общественной жизни. Это, во-первых, учет своего, местного интереса, где реализовывается местное самоуправление. Советы (муниципалитеты, или какие-либо другие органы местного самоуправления) должны хозяйствовать в интересах людей, ... править вместе с населением, используя все формы прямой демократии. Однако, во-вторых, местное управление должно быть проводником общего интереса, ... должно действовать в единой связке с центром и быть вписанным в структуру власти»¹⁹.

В свою очередь, как отмечают исследователи, в зависимости от порядка формирования и взаимоотношений с центральными властями органы местной власти делятся на органы местного самоуправления и на органы местного управления. Под местным самоуправлением в Европе понимают организацию и деятельность местных органов власти, непосредственно избираемых населением, т.е. комплектуемых на выборных началах, а под местным управлением – организацию и деятельность местных органов власти, назначаемых центральными властями. Выборные органы местного самоуправления действуют автономно в пределах предоставленных им полномочий, отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим²⁰.

Однако в современной теории российского муниципализма данная точка зрения признается ошибочной и некорректной. Наиболее ярко это проявляется на примере государств англосаксонской системы права, в частности Великобритании, где отсутствуют представители центра на местах. Так, российский ученый А. И. Черкасов отмечает, что «наиболее правильным представляется не противопоставлять местное самоуправление местному управлению, а рассматривать их в соотношении как части с целым. Ведь местное управление – сложный и

¹⁷ Цит. по: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: учебник / под ред. И. П. Ильинского, М. А. Крутоголова. М.: Юридическая литература, 1979. С. 384–385.

¹⁸ Цит. по: Государственное право буржуазных и освободившихся стран: учебник / под ред. Б. А. Стародубского, В. Е. Чиркина. М.: Высшая школа, 1986. С. 198.

¹⁹ Цит. по: Барабашев Г. В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 11. С. 138.

²⁰ Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. 2005. № 9; 2005. № 12; 2006. № 1.

гибкий механизм и может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и местные представительные органы (органы местного самоуправления). Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая значительной спецификой и самостоятельностью с другими его элементами»²¹.

Подобный подход к соотношению рассматриваемых категорий наблюдается и у основоположника сравнительных исследований современного местного управления Х. Ф. Алдерфера. Он, в частности, подчеркивал, что не следует противопоставлять такие понятия, как «местное самоуправление» и «местное государственное управление», «местное представительное управление» и «местное непредставительное управление», поскольку они входят в более широкое понятие «местное управление»²². Последнее, по его мнению, «является достаточно всеобъемлющим и охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня в унитарных государствах и ниже уровня субъекта Федерации в федеративных государствах»²³.

В конце XX в. многие российские и зарубежные исследователи рассматривали местное самоуправление как особую социальную систему, сосредоточивая внимание на изучении системных качеств данного института публичной власти. Так, российский исследователь проблем местного самоуправления С. И. Кулиева, анализируя вопрос применения понятия управления к местному самоуправлению, отмечает, что самоуправление следует рассматривать в качестве особого типа организации, выражающей упорядоченность системы, и в этом смысле его можно отнести к иным типам самоорганизации, которому присуща тенденция к поддержанию своей организации, к повышению меры упорядоченности. Исходя из этого, местное самоуправление определяется как адаптированная система, способная приводить себя в соответствие с условиями внешней среды. Отсюда делается вывод, что управленческий фактор не применим к самоуправленческой системе²⁴.

В свою очередь, В. В. Шинкаренко, рассматривая проблему соотношения управления и самоуправления, приходит к выводу, что самоуправление зачастую определяется как частный случай управления, когда управляющий субъект выступает одновременно управляемым объектом, т. е. его управленческая деятельность ориентирована на самого себя. Он полагает, что самоуправление лежит в основе управления, а не наоборот. Все управленческие процессы начинаются с самоуправления, с самоорганизации²⁵.

Подобной точки зрения придерживается В. Е. Чиркин, рассматривая местное самоуправление в качестве одного из видов управления определенными общественными делами локального сообщества людей. В то же время местное самоуправление в узком смысле «можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т. е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица (совет, мэр и др.). Органы муниципального управления (администрирования) – это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие)»²⁶.

В противовес данному утверждению другие авторы отмечают, что самоорганизующимся структурам необходима управленческая организация. Управление является функцией всех организованных систем и может быть определено как процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления.

²¹ Цит. по: Черкасов А. И. Указ. соч. С. 675–676.

²² Цит. по: Alderfer H. F. *Local government in developing countries*. N.Y.: Mc Craw-Hill, 1964. P. 177.

²³ Подробнее см.: Кулиева С. И. *Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования*. М., 1994. С. 18.

²⁴ Кулиева С. И. *Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования*.

²⁵ См.: Шинкаренко В. В. *О самоуправлении в Москве // Правительство – город – люди. Самоуправление в Москве: материалы науч.практ. конф. 21 мая 1996 г. М., 1996. № 14. С. 3.*

²⁶ Цит. по: Чиркин В. Е. *Государственное и муниципальное управление: учебник*. М.: Юрист, 2003. С. 250, 251–252.

И. В. Выдрин, рассуждая о временном аспекте появления понятий «местное самоуправление» и «самоуправление», утверждает, что местное самоуправление предшествует категории самоуправления. Ссылаясь на авторов монографии «Институты самоуправления: историко-правовое исследование», И. В. Выдрин отмечает, что «анализ германского местного самоуправления показывает, что понятие "самоуправление" формируется в политической науке 50-х гг. XIX в., а до того и законодательство, и административная наука Германии вели речь только о местном и территориальном управлении»²⁷.

Управление обществом как управление совместной деятельностью людей всегда носит социальный характер, т. е. является социальным управлением. К его разновидностям современная юридическая научная литература относит государственное управление, муниципальное управление и непосредственно само самоуправление. Следовательно, наряду с государственной публичной властью существует муниципальная публичная власть. Так, такие известные отечественные ученые, как Г. В. Барабашев, А. И. Коваленко, Н. В. Постовой, В. В. Еремян, В. И. Васильев рассматривают местное самоуправление в качестве одного из видов публичной власти, которая имеет основные признаки, характеризующие государственную власть, и осуществляется гражданами, проживающими в пределах соответствующего муниципального образования.

²⁷ Выдрин И. В. и др. Муниципальное право России. М., 2003. С. 43.

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.