



УДК 342.55

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**Виссаров Анатолий Васильевич**,  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры права Чебоксарского института (филиала)  
ФГБОУ ВО «Московский политехнический  
университет», г. Чебоксары.  
E-mail: vissar21@mail.ru

**Кудряцев Антон Михайлович**,  
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
e-mail: t.k.1985@yandex.ru

В статье исследуется исторический процесс становления представлений о местном самоуправлении, приводятся несколько его определений, а также анализируются теоретические представления о местном самоуправлении и государственной власти.

Проведен исторический генезис законодательного регулирования института местного самоуправления в России. Приведены мнения различных ученых по вопросу определения и сущности местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственная власть, становление местного самоуправления.

Прежде чем начать непосредственно изучение вопросов становления и развития теоретических представлений о местном самоуправлении и государственной власти, считаем целесообразным рассмотреть определение этого многогранного понятия.

Важно подчеркнуть, что терминологическое обозначение местное самоуправление получило еще в XII веке в Англии, а затем было заимствовано Германией в XVI веке.

В России научные исследования местного самоуправления начались во второй половине XIX в. Был разработан понятийный аппарат осмысления местного самоуправления, выявлены сферы его полномочий, методы взаимодействия с различными субъектами власти, вопросы процедуры выборов, взаимовлияние политических процессов. Впервые термин «местное самоуправление» был введен в научный оборот в период реформ Александра II.

Отметим, что сам термин «местное самоуправление» по-разному трактовался разными учеными второй половины XIX века. Как отмечается в специальной литературе, «дореволюционные юристы к местному самоуправлению относили земское и городское самоуправление, а также самоуправление национальных окраин» [17, с. 5].

В современной научной литературе местное самоуправление трактуется «как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на принципах: разумного сочетания представительных институтов и институтов непосредственной демократии; предоставление всем субъектам территориальных сообществ жителей широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов» [10].

Как указывает Е. М. Ковешников, впервые термин «местное самоуправление» стал употребляться с момента принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [14]. Данный закон закреплял, что система местного самоуправления состоит из местных Советов, органов территориального общественного самоуправления населения, а также местных референдумов, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии. Следует отметить, что местные Советы еще не были выведены из системы органов государственной власти, тем самым в данном законе отражалась теория, согласно которой местные Советы являлись воплощением двух начал: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления [8].

Важнейшей особенностью данного закона являлось то, что в нем впервые было дано понятие местного самоуправления. Согласно ст. 1 указанного закона местное самоуправление определялось как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы». Как указывает И. В. Упоров, «в законе четко был определен принцип самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения» [16].

Подчеркнем, что принятие этого закона ознаменовало начало существенного поворота в системе властных отношений. Тем более, что, как отмечается в специальной литературе, «закон не только восстановил понятие местного самоуправления, но и определил



важнейшую основу деятельности местного самоуправления – коммунальную (муниципальную) собственность» [11].

Затем были приняты Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [4] и Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. И наконец, последним нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы местного самоуправления, стал ныне действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отметим, что, по мнению многих ученых, принятие указанного Федерального закона стало значительным этапом в развитии правовых основ местного самоуправления [18].

Согласно толковому словарю русского языка В. И. Даля под самоуправлением понимается «управа самим собой, знание и строгое исполнение долга своего» [12].

Большое количество определений понятия «местное самоуправление» обусловлено, по мнению ученых, многозначностью самого многозначностью самого термина «самоуправление». Одним из значений самоуправления является воплощение такого состояния государственного порядка, при котором функционирование органов и институтов управления (самоуправления) разного уровня (в том числе местного) обязательно.

Правовым актом, наиболее полно излагающим понятие местного самоуправления, считается Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г. Так, часть 1 статьи 3 даёт следующее определение: «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» [1].

Следует отметить, что согласно Хартии, статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, административный контроль должен применяться только для обеспечения законности и конституционных принципов.

Хартией устанавливаются общепризнанные принципы регулирования сферы компетенции местного самоуправления, территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления, соответствия административных структур и ресурсов задачам органов местного самоуправления, условия осуществления полномочий на местном уровне, административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, права местных органов самоуправления на объединение и порядок правовой защиты местного самоуправления [5].

Законодательная дефиниция местного самоуправления дана в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации»:

«Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций» [3].

Анализ специальной литературы показал, что вопрос о понятии местного самоуправления является дискуссионным, а трактовка этого понятия рассматривается различными авторами достаточно широко.

По мнению А. В. Дмитриева, местное самоуправление представляет собой «инициативную, самостоятельную, осуществляемую под свою ответственность деятельность местных жителей, направленную на решение задач, отнесенных к их ведению законом или актом местного самоуправления» [13].

По мнению Ю. М. Алпатов, при определении понятия местного самоуправления, одни исследователи рассматривают местное самоуправление как процесс, а другие – как явление [6].

В. А. Щепачев, объединяя указанные походы, указывает, что «местное самоуправление – это и деятельность местных сообществ по решению вопросов их внутренней жизни, это и публичная власть, осуществляющая определенные, установленные законом, публичные и публично-властные функции, причем и деятельность местных сообществ, и публично-властная деятельность местного самоуправления находится в тесной и неразделяемой взаимосвязи» [18]. Следует согласиться с автором, что в зависимости от подхода к определению местного самоуправления, его природы места и роли в системе государственной власти оно будет подпадать под ту или иную теорию местного самоуправления.

На наш взгляд, формирование современного российского местного самоуправления складывалось в большей степени под влиянием теории дуализма муниципального управления, согласно которой муниципальное образование имеет двойственный характер, обладая как общественными, так и государственными чертами. Действительно, местное самоуправление обладает двойственной природой, поскольку сочетает в себе и государственное и общественное публичное начало.

Следует согласиться с мнением И. В. Балуева, который указывает, что «в понимании сущности местного самоуправления наметились два основных научных направления: одно из которых рассматривало местное самоуправление как форму народовластия, как общинное управление, как институт гражданского



общества; с точки зрения сторонников государственной теории, главный смысл местного самоуправления заключался в его службе интересам и целям государства, оно рассматривалось как уровень власти в общегосударственной системе управления» [7].

Таким образом, подводя итог, можно сделать несколько выводов:

1. В России научные исследования местного самоуправления начались во второй половине XIX в. Был разработан понятийный аппарат осмысления местного самоуправления, выявлены сферы его полномочий, методы взаимодействия с различными субъектами власти, вопросы процедуры выборов, взаимовлияние политических процессов.

2. В современной России, начиная с 1990 г. было принято четыре закона о местном самоуправлении, каждый из которых олицетворял собой новый этап развития местного самоуправления в России.

3. Местное самоуправление обладает двойственной природой, поскольку сочетает в себе и государственное и общественное публичное начало.

Благодаря своей двойственной природе, органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, а при решении государственных задач на местном уровне составляют с государством единое целое.

#### Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

2. Федеральный закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. (утратил силу).

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

4. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

5. Акмалова А. А. Актуальные проблемы муниципального права России: курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2009.

6. Алтатов Ю. М. Российский федерализм и местное самоуправление: монография. М., 2010.

7. Балужева И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: концептуальные принципы, механизмы и перспективы развития в условиях модернизации: дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2015.

8. Бурлацкий Ф. М. Политическая система развитого социализма // Вопросы философии. 1977. № 8.

9. Бусыгин Л. И. Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления // Вестник Пермского университета. 2010. № 3.

10. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2001.

11. Гельман В. Я. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2008. СПб., 2008.

12. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. 4249 с.

13. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. А. Ю. Дмитриева. – М., 1999.

14. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: НОРМА, 2002.

15. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–83.

16. Упоров И. В. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 г. и его значение в развитии местного самоуправления в России // Научные исследования и разработки 2016: сб. материалов IX Международной науч.-практ. конф. 2016.

17. Хачатурян Б. Г. Формирование и развитие института местного самоуправления на дальнем Востоке России: общее и особенное (последняя четверть XIX в. – начало XXI в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2013.

18. Щепачев В. А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 54–60.

A. V. Vissarov, A. M. Kudriavtsev

#### FORMATION AND DEVELOPMENT OF THEORETICAL IDEAS ON LOCAL GOVERNMENT AND PUBLIC AUTHORITIES

The article examines the historical process of the formation of ideas about the local self-government, are some of its definitions, and analyzes the theoretical concepts of local government and public authorities.

Spend the historical genesis of the legislative regulation of local government institution in Russia. Presents the views of various scholars on the definition and scope of local government.

**Key words:** local government, the government, the establishment of local self-government.

VISSAROV Anatoly Vasilievich – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Cheboksary Institute (branch) Moscow Polytechnic University, Cheboksary.  
E-mail: vissar21@mail.ru

KUDRIAVTSEV Anton Michaylovich – Master student of the Mary State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: t.k.1985@yandex.ru