

15. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. Ст. 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

16. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 ст. 8 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

17. О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 дек. 1992 г. № 1008 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 5. Ст. 387.

18. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

19. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2015. № 4. С. 120–137.

20. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

21. Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации: постановление Правительства РСФСР от 18 дек. 1991 г. № 48 // СП РСФСР. 1992. № 4. Ст. 25.

22. Решение Боровского районного суда Калужской обл. от 25 окт. 2012 г. по делу № 2-1239/2012; Решение Октябрьского районного суда г. Омска от 20 апр. 2011 г. по делу № 2-679/2011; Решение Шарыповского городского суда Красноярского края от 13 дек. 2011 г. по делу № 2-805/11. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 07.12.2018 г.).

## **К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЗНАЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОКТРИНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ**

**А.В. Зуев, кандидат исторических наук.**

**Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета  
МВД России.**

**В.С. Шаульский.**

**Государственный университет морского и речного флота им. адмирала  
С.О. Макарова**

Рассматривается юридическое значение государственной теории местного самоуправления в доктрине муниципального права России. Делается вывод о том, что теория фактически полностью имплементирована в правовую реальность страны.

*Ключевые слова:* муниципальное право, местное самоуправление, правовая реальность

## TO THE QUESTION OF THE LEGAL VALUE OF THE STATE THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DOCTRINE OF MUNICIPAL LAW OF RUSSIA

A.V. Zhev. Leningrad Regional Branch of the Saint-Petersburg university of the Ministry of internal affairs of Russia.

V.S. Schaylskiy. Admiral Makarov State university of maritime and river fleet

The legal significance of the state theory of local self-government in the doctrine of municipal law of Russia is considered. It is concluded that the theory is actually fully implemented in the legal reality of the country.

*Keywords:* municipal law, local self-government, legal reality

Местное самоуправление объединяет в своем понятии статический и динамический моменты. С одной стороны, это право на регламентацию общественного уклада в обозначенной законом компетенции (статика), с другой – непосредственная способность реализовать это право (возможность осуществить правомочие органами местного самоуправления – динамика). В зависимости от толкования этих взаимосвязанных моментов, возникает вопрос отношения природы и способа функционирования местного самоуправления, то есть сугубо теоретический аспект и поскольку юридическое оформление общественных отношений в сфере местного самоуправления есть предмет муниципального права, то справедливо относить данную проблематику и к этой отрасли права. Представленная форма понятия местного самоуправления имеет своим источником п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения [1]. В той же статье раскрываются особенности реализации права на самоуправление, а именно путем представительной демократии через соответствующие органы местного самоуправления.

Развивая положение о динамике и статике моментов понятия местного самоуправления (а значит и муниципального права), как основание для отнесения той или иной системы местного самоуправления к какой-либо теории ее происхождения и функционирования (государственной, свободной общины и тому подобное), требуется указать на ряд тенденций.

Во-первых, сам факт наличия местного самоуправления продиктован суммой сложных, динамически развивающихся общественных отношений, не позволяющих в современном мире осуществлять эффективное управление только лишь «сверху вниз» из единого центра.

Во-вторых, местное самоуправление неизбежно определяется как благо демократического, свободного общества, не в пример тоталитарных режимов, отрицавших местное самоуправление. Известно, что в России советского времени, начиная с 1917 г. и вплоть до 1990 г. (до принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства»), ни о каком самоуправлении речи и быть не могло, ведь социалистическое общество должно было «самоуправляться» за счет повсеместной власти Советов, которые в теории были юридически равными между собой, то есть не разделялись по качеству на муниципалитеты и иные административно-территориальные единицы с выборными органами власти, и вообще были далеки по содержанию от указанных понятий [2]. Зачатки местного самоуправления присутствовали в России и в царское время (речь идет о земских и городских реформах Александра II) [3], однако не стоит относить этот факт к мифу о свободе общества во времена монархии – данная реформа имела утилитарный характер, призванный упростить территориальное администрирование огромной империи. Вышеописанное лишь наталкивает на вывод о шаткости

безапелляционного отнесения наличия местного самоуправления на счет обществ исключительно демократических и свободных.

В-третьих, местное самоуправление обязательно должно представлять собой институт одинаково приближенный и в то же время оторванный от государства. При «перевесе» содержания в ту или иную плоскость, есть риск столкнуться с местным самоуправлением советского типа, или неким подобием коммун, вообще отвлеченных от публичного интереса общества. Возникает вопрос: насколько соотносимы с реальностью теории о местном самоуправлении, выработанные доктриной муниципального права?

Главным образом следует обратиться к государственной теории местного самоуправления. Отец-основатель данной теории немец Лоренц фон Штейн, будучи последовательным гегельянцем и критиком марксизма, почти с исторической неизбежностью должен был обосновать необходимость существования государства и его власти во всей политической плоскости. По мнению Штейна органы местного самоуправления есть не что иное, как продолжение «руки» государства. Там где государство не в силах осуществлять эффективное администрирование в виду наличия более насущных проблем, оно делегирует свои полномочия местным властям. Сами местные власти по сути то же государство – устанавливает бремя налогообложения, гарантирует народовластие и т.д. Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления. Подобные теоретические положения обнаруживают тождественный своему содержанию отклик в нормативной правовой базе Российской Федерации. Как сказано в п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131-ФЗ), к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом (если федеральная власть утверждает наиболее общие начала функционирования того или иного общественного института, то она фактически расписывается в установлении вертикально-административных отношений между собой и подотчетным институтом);

- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения (данное положение есть логический вывод из посылки, утвержденной в предыдущих подпунктах);

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом [4].

Также в ФЗ № 131-ФЗ указывается, что исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия органов федеральной власти должны производиться в строгом соответствии с законодательством и, главным образом, Конституцией Российской Федерации. Конституция Российской Федерации содержит следующие положения, касающиеся местного самоуправления: «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного

порядка, а также решают иные вопросы местного значения» [5]. Словом, Конституция Российской Федерации в данной части вторит положениям Европейской хартии местного самоуправления. Однако здесь видится некоторое противоречие: с одной стороны, провозглашается известная самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах местной фискальной политики и правоохранительной деятельности, но с другой – именно эти функции относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Положение о местных налогах содержится в Налоговом кодексе Российской Федерации [6], однако следует уточнить, что сами органы местного самоуправления вправе лишь в ограниченном диапазоне менять налоговую ставку по тому или иному налогу, а распределение доходов государства осуществляет непосредственно само государство. Выражаясь проще, государство дает свободу определить степень налогового бремени на местном уровне, но при этом само решает кому, в конечном счете, достанется доход от исчисления налога (так, государство получает около трети средств от всех расходов работодателя на зарплату отдельного работника). В вопросах правоохранительной деятельности все представляется еще более очевидным – законодательство о правовой основе деятельности полиции [7] и войсках национальной гвардии [8] и вовсе не содержит положений о регулировании со стороны органов местного самоуправления. Источник подобных противоречий следует искать в особенностях исторического развития России, которая долгие века находилась под монархической властью, а после в закрытой советской системе по степени благоговения перед государством даже превосходящей монархический период.

Таким образом, единственной жизнеспособной теорией местного самоуправления является государственная теория. Фактически она почти полностью имплементирована в правовую реальность России, исторически расположенную к этатизму в сфере нормотворчества. Несостоятельная теория свободной общины или хозяйственная теория, скорее свойственная восточноазиатскому социальному укладу, не способны обосновать процесс правового регулирования местного самоуправления в России.

Муниципальное право Российской Федерации представляется совокупностью принципов и норм, регулирующих делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления, в той части, в которой эти полномочия целесообразны. Закрепление такой конструкции призвано разрешить складывающиеся доктринальные и законодательные противоречия в области положений о функциях местного самоуправления.

### **Литература**

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122. Страсбург, 15 окт. 1985 г. URL: <http://base.garant.ru/2540485> (дата обращения: 15.01.2019).
2. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М., 1968. Т. 12, С. 129.
3. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица.: сб. статей. СПб.: Изд. кн. Долгорукого П.Д. и кн. Шаховского Д.И., 1903. Т. 1. С. 36.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.). Ст. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Конституция Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 132.
6. Налоговый кодекс Рос. Федерации (ч. 1): Федер. закон от 31 авг. 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 3 авг. 2018 г.). Ст. 15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О полиции: Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3.08.2018). Ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федер. закон от 3 авг. 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 11 окт. 2018 г.). Ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».