

Н.В. Постовой

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ



вопросы • и ответы

5-е издание



Подготовка к экзамену (Юриспруденция)

Николай Постовой

**Муниципальное право  
России. Вопросы и ответы**

«Юриспруденция»

2008

УДК 342.55(075.8)  
ББК 67.400

**Постовой Н. В.**

Муниципальное право России. Вопросы и ответы /  
Н. В. Постовой — «Юриспруденция», 2008 — (Подготовка к  
экзамену (Юриспруденция))

<p id=" \_\_GoBack">В форме вопросов и ответов с учетом последних изменений в российском законодательстве изложены основные темы курса «Муниципальное право». Форма изложения позволяет достаточно быстро и легко вспомнить пройденный курс при подготовке к экзамену или зачету. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, депутатов, работников органов местного самоуправления.

УДК 342.55(075.8)  
ББК 67.400

© Постовой Н. В., 2008  
© Юриспруденция, 2008

# Содержание

Общая часть	6
Глава I. Понятие, предмет, метод, нормы, институты, наука, система, принципы, функции, правоотношения, источники муниципального права	6
Что такое муниципальное право?	6
Что такое предмет муниципального права?	6
Какие группы отношений можно выделить в предмете муниципального права?	7
Что такое метод правового регулирования?	7
Что такое норма муниципального права?	8
Каким образом можно классифицировать нормы муниципального права?	8
Что такое институт муниципального права?	8
Что представляет собой муниципальное право как наука?	9
Что составляет предмет науки муниципального права?	9
Что составляет источники науки муниципального права?	9
Что такое система муниципального права?	9
Что такое принципы муниципального права?	10
Что понимается под функциями муниципального права и каким образом они классифицированы?	11
Что такое муниципальное правоотношение? Каковы его содержание и структура?	12
Глава II. Принципы и элементы системы местного самоуправления	14
Какие принципы и элементы местного самоуправления закреплены в Конституции РФ?	14
Глава III. Теории местного самоуправления	15
Какие теории местного самоуправления были созданы учеными?	15
Глава IV. История местного самоуправления в России	17
Периоды становления и развития местного самоуправления Древней Руси	17
Какие элементы составляли основы местного самоуправления?	17
Формы осуществления местного самоуправления в Древней Руси	17
Как взаимодействовало местное самоуправление с центральной властью?	18
Каким образом формировалась компетенция местного самоуправления?	18
Конец ознакомительного фрагмента.	20

**Николай Постовой**  
**Муниципальное право**  
**России. Вопросы и ответы**

© Н.В. Постовой, 2008

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2008

## **Общая часть**

### **Глава I. Понятие, предмет, метод, нормы, институты, наука, система, принципы, функции, правоотношения, источники муниципального права**

#### **Что такое муниципальное право?**

Муниципальное право Российской Федерации представляет собой совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

Муниципальное право имеет следующие признаки отрасли права:

- 1) определение понятия муниципального права имеет свои особенности, выраженные в комплексности отрасли;
- 2) предмет муниципального права включает обособленную группу общественных отношений, характерных только для местной публичной власти;
- 3) свой, комплексный метод правового регулирования;
- 4) принципы, присущие только публичной власти;
- 5) систему, предлагающую разделение муниципального права, в зависимости от групп институтов, на общую и особенную части;
- 6) научную дисциплину, характерную для муниципального права;
- 7) функции с присущими особенностями местной публичной власти;
- 8) институты, которые характеризуются самостоятельностью и конструируются на основе властеотношений и норм различных отраслей права;
- 9) источники муниципального права, обладающие самостоятельностью и особенностями, характерными для местной публичной власти.

#### **Что такое предмет муниципального права?**

Под предметом муниципального права следует понимать совокупность общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления.

**Предмет муниципального права** составляют следующие отношения:

- 1) возникающие в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления. К формам прямого волеизъявления относятся местный референдум, собрания, сходы граждан, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, гражданская правотворческая инициатива, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, опросы граждан, конференции, публичные слушания и т. д.;
- 2) связанные с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;
- 3) возникающие в связи с формированием и функционированием финансово-экономической основы местного самоуправления;

- 4) возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления и изменением границ территорий;
- 5) связанные с участием субъектов муниципального права в гражданском обороте;
- 6) установления и реализации гарантий местного самоуправления;
- 7) ответственности в системе местного самоуправления;
- 8) взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти и их должностных лиц;
- 9) установления и осуществления муниципальной службы;
- 10) взаимодействия с хозяйствующими субъектами.

### **Какие группы отношений можно выделить в предмете муниципального права?**

1. Организационно-правовые: первая, вторая, шестая, седьмая, девятая группы.
2. Экономические – третья, пятая, десятая группы.
3. Политико-правовые – шестая и восьмая группы.

При этом следует заметить, что каждую группу отношений регулирует определенная группа норм права, содержащихся в различных отраслях права. Преимущественно это нормы муниципального права.

### **Что такое метод правового регулирования?**

Под методом правового регулирования понимается способ воздействия норм права на общественные отношения.

В муниципальном праве метод правового регулирования имеет комплексный характер, что обусловлено комплексностью норм и регулируемых ими общественных отношений.

В этой связи можно определить метод правового регулирования в муниципальном праве как способ воздействия норм публичного и частного права на группы общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления.

Муниципальное право сочетает два метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный.

**Императивный метод** состоит в том, что в системе местного самоуправления принимаются решения на местных референдумах, собраниях, сходах, представительными и исполнительными органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, которые обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений, действующими в пределах границ муниципального образования, т. е. в данном случае налицо отношения соподчиненности субъектов правоотношений, зависимость одних от других.

В случае невыполнения решений местного самоуправления, принятых в пределах его компетенции, наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Императивный метод предусмотрен законодательством о местном самоуправлении для депутатов и выборных должностных лиц.

Примером императивной нормы может служить часть 7 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.), в которой установлено, что «принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами...»

Это означает, что данное решение должно быть выполнено таким образом, как это в нем указано, без всякой альтернативы.

**Диспозитивный метод** заимствован из сферы частного права. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами и самостоятельно выступают в гражданском обо-

роте. Они вправе заключать договоры с юридическими лицами, с государственными органами. В данном случае применяется принцип юридического равенства субъектов отношений.

Муниципальные образования являются собственниками муниципальной собственности. От их имени органы местного самоуправления управляют и распоряжаются муниципальной собственностью.

При формировании муниципальной собственности органы местного самоуправления приобретают движимое и недвижимое имущество путем заключения договоров купли-продажи и т. д.

Следует заметить, что диспозитивные нормы присущи не только частному праву, но и муниципальному, т. е. у муниципального права есть свои родные диспозитивные нормы.

Так, ст. 35 ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.) устанавливает два возможных варианта формирования представительного органа местного самоуправления. Он может быть сформирован либо из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, либо может быть избран на основе всеобщего равного и прямого избирательного права населением. Точно такой же подход может быть использован при выборах главы муниципального образования. Либо он избирается населением, либо представительным органом (ст. 36 ч. 2 ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.)).

Таким образом, муниципальное право имеет собственные императивные и диспозитивные нормы, которые преобладают, а также заимствованные, что дает основание сделать вывод о самостоятельности муниципального права как отрасли.

## **Что такое норма муниципального права?**

Под нормой муниципального права следует понимать общеобязательное правило поведения, установленное государством, а также международным сообществом, к которому присоединилось государство, жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления, обеспеченное соответственно субъектами принуждения.

Такая конструкция вытекает из определения структуры источников муниципального права, закрепленных в ст. 15 Конституции РФ и ст. 4 ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.).

Муниципально-правовые нормы имеют, таким образом, свою природу, т. к. они содержатся в основном в нормативных актах разной юридической силы, издаваемых на различных уровнях с использованием различных форм их принятия.

## **Каким образом можно классифицировать нормы муниципального права?**

1. По группам общественных отношений.
2. По характеру предписаний: дозволяющие, обязывающие, запрещающие.
3. По юридической силе.
4. По масштабу действия: общифедеральные, субъекта Федерации, международные, муниципального образования.
5. По предназначению: материальные, процессуальные, принадлежащие только муниципальному праву.

## **Что такое институт муниципального права?**

Институт муниципального права представляет собой взаимосвязанную группу однородных норм права, предназначенных для регулирования однородной группы общественных отношений, складывающихся в системе местной публичной власти. Нормы привязываются к



естественно сложившимся отношениям, которые по сути составляют основы местного самоуправления.

Классификация институтов муниципального права имеет свои особенности.

Во-первых, они классифицируются по группам норм и общественных отношений, складывающихся при осуществлении местной публичной власти.

Во-вторых, институты муниципального права можно делить на две части исходя из степени их принадлежности к муниципальному праву. В этом смысле они могут принадлежать только муниципальному праву. Сюда включаются институты непосредственной и представительной демократии.

Кроме того, среди институтов есть такие, которые сформированы из групп норм и отношений других отраслей права: финансового, гражданского, коммерческого, предпринимательского др.

Муниципальное право объединяет эти две крупные группы институтов – собственный и смежный, что создает необходимые условия местной публичной власти для осуществления его функций и компетенции. Это одна из важнейших функций муниципального права.

### **Что представляет собой муниципальное право как наука?**

Под наукой муниципального права следует понимать: совокупность знаний о природе, понятии, истории, системе норм и институтов муниципального права, способе их воздействия на общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления, о местной публичной власти, формах и способах ее осуществления, о муниципальной службе, о теориях местного самоуправления и практике их реализации.

### **Что составляет предмет науки муниципального права?**

Предмет науки муниципального права составляют: учение о нормах и отношениях, формирующих институты муниципального права; о практике реализации этих норм; об истории и фактическом состоянии местного самоуправления и перспективах его совершенствования; о природе муниципальной службы и пути ее развития.

### **Что составляет источники науки муниципального права?**

Источниками являются: практическая деятельность, выраженная в формах непосредственной и представительной демократии, а также деятельность должностных лиц местного самоуправления; результаты осуществления местного самоуправления и способы достижения этих результатов; нормативные акты органов местного самоуправления, государственных органов; теоретическая, научная и учебная литература, отечественная и зарубежная; судебная практика по проблемам местного самоуправления; комплексные исследования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в решении задач местного значения, сформированные в научных и практических обзорах, информациях, справках, аналитических служебных записках; материалы научно-практических конференций по проблемам местного самоуправления.

### **Что такое система муниципального права?**

Под системой муниципального права следует понимать: совокупность собственных и смежных институтов права, определений их понятий; принципов; источников; способов пра-

вового регулирования отношений; правоотношений; функций муниципального права и способов их осуществления.

Система муниципального права предопределена:

во-первых, наличием институтов, собственных и смежных;

во-вторых, обозначением других общих и особенных элементов;

в-третьих, наличием субъектов и объектов муниципальных правоотношений с определенной для них компетенцией и ответственностью.

В этой связи можно сделать вывод о том, что муниципальное право состоит из общей и особенной частей.

При этом нормы общей части закрепляют принципиальные общие положения: понятие, предмет, метод, принципы, науку, источники, правоотношения, функции, историю муниципального права, нормы муниципального права и их отличительные особенности.

В особенной части устанавливается статус субъектов местного самоуправления; порядок их формирования, их функции, компетенция, ответственность, гарантия местного самоуправления.

Таким образом, систему муниципального права составляют элементы общего и особого характера, которые неразрывно связаны, взаимозависимы и немыслимы каждый в отдельности.

Фактическое наличие таких элементов единой системы свидетельствует о полном наборе признаков, присущих отрасли права.

## **Что такое принципы муниципального права?**

Под принципами муниципального права понимаются конституционно-правовые нормы, имеющие общеобязательный характер и составляющие основу всей системы нормативных актов о местной публичной власти.

Принципы имеют многофункциональное значение.

Во-первых, они отражают сущность общественно-политического строя и особенности правового регулирования общественных отношений.

Во-вторых, закрепляют концепцию (модель) местной публичной власти, ее соотношение с обществом и государством.

В-третьих, провозглашают перспективы становления и развития гражданского общества.

В-четвертых, допускают возможность сочетания юридического равенства субъектов муниципального права с административной соподчиненностью.

В-пятых, они могут быть использованы в правоприменительной практике в случае обнаружения пробелов в законодательстве либо при противоречии законодательства этим принципам.

Если, допустим, нормы принятого федерального закона вступают в противоречие с нормами Конституции РФ, то для восстановления справедливости при рассмотрении спора суд обязан применить норму Конституции РФ в силу того, что Конституция обладает высшей юридической силой, чем закон.

Если же в законах о местной публичной власти отсутствуют нормы, регулирующие те или иные отношения, то применяются нормы-принципы, содержащиеся в Конституции РФ. При отсутствии таких норм в законах субъектов РФ применяются нормы федерального закона либо Конституции РФ.

Принципы муниципального права заложены в его нормах. К ним можно отнести:

- 1) принцип народовластия;
- 2) принцип соблюдения прав и свобод человека;
- 3) принцип демократизма в формировании местной публичной власти;
- 4) принцип повсеместности становления развития местного самоуправления;

5) принцип относительной самостоятельности местной публичной власти и взаимодействия ее с государственной властью;

6) принцип внутренней соподчиненности органов и должностных лиц местного самоуправления;

7) принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью;

8) принцип судебной защиты и ответственности субъектов муниципально-правовых отношений:

а) имущественная;

б) административная;

в) уголовная.

Принципы муниципального права, равно как и понятие муниципального права, не совпадают с принципами местного самоуправления в силу того, что между муниципальным правом и местным самоуправлением нельзя ставить знак равенства. Право – это совокупность норм, самоуправление – это публичная власть, которая сама является творцом права.

Муниципальное право формируется из совокупности норм различных отраслей, поэтому оно имеет комплексный характер, но ни в коем случае не является правом местного самоуправления, как это иногда утверждается в литературе. Не может быть такого, что публичная власть равна праву.

К тому же власть – это базисная категория, правонадстроечная. Каждое понятие, каждый элемент занимают свое место в системе «власть и право».

## **Что понимается под функциями муниципального права и каким образом они классифицированы?**

Под функциями муниципального права следует понимать основные направления правового воздействия, определяющие значение права в регулировании общественных отношений.

В системе муниципального права можно выделить две крупные группы функций: общую и специальную.

К общей относятся:

1) экономическая (право устанавливает муниципальную форму собственности, бюджетно-финансовую систему муниципального образования; упорядочивает экономические отношения органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами);

2) организационно-политическая (право устанавливает формы осуществления местной публичной власти, порядок формирования органов местного самоуправления и института должностных лиц; определяет способы организации управления на территории; определяет статус субъектов муниципальных отношений и пределы их компетенции);

3) организационно-идеологическая (формирует идеологию осуществления местной публичной власти, а также правовую культуру субъектов муниципальных отношений; прививает навыки к формированию гражданского общества и правового государства);

4) коммуникативная (обеспечивает связь между субъектом и объектом муниципального управления).

К специальным функциям относятся регулятивная и охранительная.

*Регулятивная функция* первична, т. к. муниципальное право призвано содействовать развитию и совершенствованию социально-экономических, управленческих и организационных отношений. Регулятивная функция оказывает фактическое воздействие на все функции общего характера. В системе муниципального права она формирует самоуправленческие начала и предоставляет субъектам муниципальных отношений реальные возможности для самоорганизации и саморегулирования.

В связи с тем что в муниципальном праве имеются нормы диспозитивного характера, причем собственные, можно вполне убедительно констатировать, эта регулятивная функция допускает саморегулирование в системе местного самоуправления (избрать народом или представительным органом главу муниципального образования; сформировать представительный орган муниципального района всенародно либо из глав поселений и депутатов представительных органов этих поселений) и т. д.

*Охранительная функция* предполагает и устанавливает основные направления воздействия на обеспечение гарантий местной публичной власти (экономических, политических, социальных, а также судебной защиты субъектов муниципальных отношений). В соответствии с гражданским законодательством и ФЗ «Об общих принципах...» субъекты муниципального права могут защищать свои интересы в судебных органах.

Охранительная функция вторична потому, что она призвана обеспечивать регулятивную функцию. Например, охрана прав и защита нарушенных прав в муниципальном праве начинают действовать в случае нарушения этих прав или в случае препятствия к их осуществлению. Охранительная функция имеет как профилактический, так и репрессивный характер.

Таким образом, функция муниципального права базируется на функциях общей теории права, равно как и функции других отраслей права, имея свои отличительные особенности, заключающиеся в специфике местной публичной власти и способах ее формирования и осуществления.

## **Что такое муниципальное правоотношение? Каковы его содержание и структура?**

Под муниципальным правоотношением следует понимать отношение, складывающееся по поводу осуществления местного самоуправления, урегулированное нормами муниципального права.

Правоотношения имеют классификацию, аналогичную классификации отношений, составляющих предмет муниципального права. В силу комплексности муниципального права правоотношения имеют оттенки публичного и частного права.

Чисто публичными являются правоотношения, исключающие участие субъектов муниципального права в гражданском обороте.

Публично-частными можно назвать правоотношения, складывающиеся в результате частноправовых действий субъектов муниципального права, выражающихся в участии последних в гражданском и коммерческом обороте.

Чисто публичные правоотношения имеют публично-властный характер и не являются стоимостными, возмездными, т. к. в данном случае действия субъектов направлены на формирование власти и ее осуществление.

Публично-частные правоотношения могут быть как возмездными, так и безвозмездными.

Объект правоотношения имеет свои особенности в связи с комплексностью муниципального права. В правоотношениях чисто публичного характера объектом являются действия субъектов по осуществлению власти и управления в различных формах.

Объектом публично-частного правоотношения являются как действия субъектов, так и имущество (вещи), выполняемые работы, оказываемые услуги (для гражданского оборота) либо товар (для коммерческого оборота).

Содержание муниципального правоотношения составляют субъективные права и обязанности, принадлежащие субъектам правоотношений.

Структурно правоотношение состоит из субъектов и объекта. Субъектами являются жители муниципального образования, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъ-

екты, учреждения, государственные органы, органы местного самоуправления других территорий и т. д., то есть это физические и юридические лица.

## **Глава II. Принципы и элементы системы местного самоуправления**

### **Какие принципы и элементы местного самоуправления закреплены в Конституции РФ?**

Конституция Российской Федерации закрепила следующие **принципы местного самоуправления**:

**1. Экономической самостоятельности**, означающей:

- а) равноправие муниципальной собственности среди других форм собственности;
- б) самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- в) самостоятельное утверждение и исполнение местных бюджетов;
- г) самостоятельное установление местных налогов и сборов;
- д) соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции.

**2. Организационно-правовой направленности**, означающий:

- а) самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- б) организационное обособление местного самоуправления;
- в) многообразие форм осуществления местного самоуправления;
- г) обязательное наличие выборных органов местного самоуправления;
- д) учет мнения населения при изменении границ муниципального образования;
- е) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- ж) гласность в системе местного самоуправления;
- з) коллегиальность и единоначалие в системе местного самоуправления;
- к) соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

**К элементам системы** местного самоуправления относятся: местный референдум, выборы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, собрания, конференции, опросы, публичные слушания, правотворческая инициатива, сходы граждан, митинги, демонстрации, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, муниципальная служба, территориальное общественное самоуправление.

## Глава III. Теории местного самоуправления

### Какие теории местного самоуправления были созданы учеными?

Теории о местном самоуправлении появляются в первой половине XIX века на основе рассуждений о взаимоотношении личности и государства, местных и центральных органов власти в условиях демократического государства и самодержавия. Местное самоуправление, предполагающее относительную децентрализацию и автономию, стало предметом внимания различных политических сил и движений, выгодным лозунгом в борьбе за власть. С ним связано проведение ряда реформ XVIII–XIX веков.

Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли Токвиль, Гнейст, Штейн, Лабанд. Российской науке известны такие имена, как Васильчиков А. В., Безобразов В. П., Коркунов К. М., Чичерин Б. Н., Свешников М. И., Градовский А. Д., Михайлов Г. С., Лазаревский Н. И. и др.

Ученые использовали различный подход к определению числа теорий о местном самоуправлении.

Лазаревский Н. И. считал, что существуют всего четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теория самоуправления; самоуправляющаяся единица как юридическое лицо; политические.

Михайлов Г. С. доводит до нашего сведения наличие трех теорий самоуправления: хозяйственную и общественную; государственную; политические.

Фадеев В. И. называет пять теорий самоуправления: теория свободной общины; общественная теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория социального обслуживания.

**Теория свободной общины** была разработана немецкими учеными в начале XIX века. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. В догосударственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Она свободна от внешнего влияния. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права.

**Хозяйственная и общественная теория самоуправления.** Сущность данной теории состоит в том, что самоуправление есть заведование делами местного хозяйства. Ее сторонники утверждали, что собственные дела общины – это дело общинного хозяйства и что таким образом самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера. Хозяйственная и общественная теория самоуправления, равно как и теория свободной общины, основывалась на противопоставлении государства обществу.

**Государственная теория самоуправления** была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов.

Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

**Политические теории местного самоуправления.** Согласно одной из политических теорий, созданной Р. Гнейстом, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягченной формой этой теории является учение О. Майера, согласно которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, неосновных занятий.



## **Глава IV. История местного самоуправления в России**

### **Периоды становления и развития местного самоуправления Древней Руси**

Становление и развитие местного самоуправления можно разделить на два периода.

**Первый период** охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную.

**Второй период** связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси.

Следует заметить, что самоуправление вообще существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов, на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

### **Какие элементы составляли основы местного самоуправления?**

Основными элементами, составляющими основы местного самоуправления, были люди, производство и территория.

Люди – это одна из главных основ местного самоуправления. Без человека нет самоуправления.

Объединение славян в общины было обусловлено экономическими интересами и стремлением организовать защиту от нападения неприятеля.

Следует обратить внимание на то, что в основу деятельности общин было положено производственное, трудовое начало. Люди осознавали, что без создания продукта или товара первой необходимости, без приобретения его путем промысла, без строительства жилья существование невозможно.

Изначально община имела не столько территориальный признак, сколько производственный. Затем развитие производственных общин как форм самоуправления постепенно приводит их к свободному объединению по интересам на определенной компактной территории.

### **Формы осуществления местного самоуправления в Древней Руси**

Местное самоуправление существовало в форме непосредственной и представительной демократии. Самоуправление производственных, территориальных общин проявлялось в том, что большинству из них была присуща вечевая форма управления.

Летописец Нестор, упоминая о вечевом устройстве общественной жизни у русских славян, отмечает: «Новгородцы бо изначала, и Смоленяне, и Кияне и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут». Как видно, высшим органом власти было городское вече, решение которого для всех в равной степени считалось обязательным к исполнению. Пригороды выступали в роли территорий, на которых были свои вече и избираемые ими органы или должностные лица. И. Д. Беляев считал, что «общинное вечевое устройство» у славян проникло во все стороны общественной жизни. Каждое племя являлось союзом городов, город являлся союзом улиц, улица – союзом семейств. В каждом

городе было свое вече. Город делился на улицы. Улицы имели свои вече и избираемых ими должностных лиц.

## **Как взаимодействовало местное самоуправление с центральной властью?**

Важнейшим вопросом, имеющим актуальное значение на протяжении всех периодов развития местного самоуправления, является вопрос о его взаимоотношении с центральной властью.

В данный период взаимоотношения строились, судя по утверждению Нестора, по принципу подчиненности пригородов старшим городам, являвшимся политическими центрами. Из этого вытекает, что решения, принимаемые на вече старшего города, являлись законом, обязательным к исполнению всеми, в том числе вече, должностными лицами и органами местного самоуправления пригородов, улиц, общин и т. д.

В Новгородской земле, где вече сильно ограничивало княжескую власть, князь в меньшей степени мог влиять на местные органы. У него фактически отсутствовало право на собственность, на осуществление действенных финансовых и налоговых операций. Даже старосты, которые избирались вече улиц и пригородов, фактически не подчинялись князю. Они подчинялись решениям вече старшего города и тех вече, которые их избрали. Это свидетельствует о большой значимости и действенности народной власти в лице вече и избираемых им должностных лиц.

Земщина вполне могла воздействовать на князя и заставить его выполнять определенные задачи. Так, например, киевская земщина заставила князя Святослава отказаться от похода в Дунайскую Болгарию, когда в его отсутствие на Киев напали печенеги. И Святослав выполнил указание земщины.

Взаимодействие с центральной властью состояло и в том, что в состав общегородского вече обязательно входили представители частей старшего города, улиц, общин, пригородов.

## **Каким образом формировалась компетенция местного самоуправления?**

Уже в тот далекий от нас исторический период в реальной жизни сложились элементы понятия компетенции самоуправляющихся общин.

Компетенция осуществлялась общинами через вече и избираемые ими органы посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам ведения.

Что касается вече улиц, отдельных профессиональных общин, пригородов и их выборных должностных лиц, то они решали задачи на основе решений вышестоящего общегородского вече, приближенные к нуждам и потребностям местных жителей. Сюда, по-видимому, относились вопросы организации сбора налогов, обработки земли, производства различного рода продуктов и товаров, развития ремесла и промыслового дела, обустройства территорий и т. д.

К компетенции вече общин, улиц, пригородов были также отнесены вопросы избрания своих старост и других выборных должностных лиц. В ряде случаев местное вече осуществляло судебные функции как суд первой инстанции.

Кроме того, следует заметить, что в связи с тем, что все-таки вече избирало своих старост, оно определяло и круг их полномочий. Такими полномочиями были участие старост в общегородском вече, право старост представлять других участников в общегородском вече.

Старосты и другие выборные лица осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения, собирали народ на вече, вели вече, организовывали

работу общин, представляли их интересы в различных отношениях, вплоть до заключения международных договоров.

Правовую основу организации и деятельности местного самоуправления составляли решения вече старшего города, а также принимаемые на их основе собственные решения вече частей города, улиц, пригородов, отдельных общин. Местное нормотворчество не должно было противоречить решениям, принимаемым на вече старшего города. Центральным актом, в какой-то мере регулирующим правовое положение местного самоуправления, является Договор князя Игоря с греками от 945 г.

Первое указание этого договора касается значения земщины на Руси. На первой странице договора встречается целый ряд имен послов, отправленных в Грецию для заключения договора. Здесь, кроме послов от Игоря, от сына его Святослава, от княгини Ольги, встречаются имена послов от какой-то славянки Предславы, от дружинников и от купцов. То есть здесь мы встречаем представителей общин как самоуправляющихся единиц.

## **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.