

ГЛАВА I

ДОКТРИНАЛЬНАЯ ОСНОВА И НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Научные идеи и нормативный объем компетенции муниципального образования в историческом развитии

Эволюцию научных представлений о месте и значении местного самоуправления в системе публичной власти можно рассматривать как последовательное накопление и обобщение юридической наукой идей и принципов организации деятельности органов местной власти. Развитие научного знания о местном самоуправлении предстает в качестве последовательно сменяющих друг друга научных представлений о централизации и децентрализации власти.

Осмысление сущности местного самоуправления на базе анализа российского и западного опыта демонстрирует существенные различия в доктринальных решениях, подходах законодателя. По вопросу соотношения и взаимовлияния компетенций местного самоуправления и государственного управления сформировано несколько концепций, сходящихся в признании местного самоуправления системой децентрализации, цели, принципы и функции которой невозможно сравнить с аналогичными в сфере государственного управления¹.

Следует отметить, что и в современности, и в историческом ракурсе значение местного самоуправления, отведенное ему государством и политологией, не предстает в застывших формах. Объем автономии и принципы организации местного самоуправления, как и его модели, определяются спецификой государственного устройства, показывающей взаимодействие и взаимосвязь местных и центральных органов власти, пределы их самостоятельности. Возможно наблюдать динамику изменения сферы локализации и юридическую автономию местного самоуправления и ее зависимость от задач и целей государственного строительства и роли в нем местных властей. В известной мере местное самоуправление и гарантируемая правом его самостоятельность показывают механизмы взаимодействия

¹ См.: Kirste S. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts Verwaltungshistorische, organisations theoretische und verwaltungsorganisations rechtliche Aspekte. Heidelberg, 2017. S. 119.

общества и государства. Необходимо учитывать различия подходов государственоведения и политологии к местному самоуправлению, не допуская их отождествления.

Для подтверждения изложенного выделим и рассмотрим исторические этапы развития местного самоуправления.

1. Институциональная традиция изучения местного самоуправления существует сравнительно давно. Так, А. В. Лохвицкий рассматривал самоуправление в качестве элемента децентрализации и определял его как особую форму администрации. Трактовка децентрализации сосредоточена на переносе власти «из рук администрации чиновной в руки выборных собраний или выборных и ответственных перед обществом агентов»², основана на идее приближении власти к гражданам. В качестве аргументации автор приводит Закон Франции о децентрализации 1859 года (*Loi sur la décentralisation*), согласно положениям которого префекту предоставлялось право решения дел, которые прежде были отнесены к компетенции министра.

2. Политический аспект и предпосылки становления местного самоуправления рассмотрены в трудах А. Д. Градовского, Р. Гнейста, А. Токвиля, Б. Н. Чичерина. Основоположники политической школы, провозгласившей начало местного самоуправления А. Токвиль и Р. Гнейст усматривали величие Англии и Америки в развитии противоположного централизации порядка — самоуправления (*selfgovernment*). Самоуправление рассматривается в качестве первичной формы, в которой воплощается идея свободного управления, при которой реализуется организованное участие граждан в функциях исполнения и особенно управления³. Согласно позиции А. Д. Градовского, самоуправление «есть прежде всего понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных

² Лохвицкий А. В. Губерния ее земские и правительственные учреждения. Ч. 1. СПб., 1864. С. XIV.

³ См. об этом: Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / пер. с нем. СПб., 1874. С. 27.

делах местности, но и в общегосударственном управлении»⁴. Исследуя проблематику местного самоуправления, Б. Н. Чичерин рассматривает его в качестве основания и одного из условий народного представительства. Им выдвигается тезис о том, что местное самоуправление служит «школой для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»⁵. Автор конкретизирует, что наивысшее развитие местное самоуправление достигает именно в государстве с федеративной формой правления. Б. Н. Чичерин усматривал гармонию и единство государства в согласованной деятельности местных учреждений и центральных органов, в подчинении местной власти государственной — как части подчиняются целому⁶. С. Ю. Витте связывал систему местного управления с общим политическим строем государства, конституционным режимом и отмечал разнородность органов местного самоуправления и бюрократических органов⁷. Неразрывная связь местных учреждений и государственных органов выражала одну из основных характеристик местного самоуправления.

З. А. Васильчиков определяет самоуправление как «участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества; это участие в известном размере допускается во всех государственных организациях, и при самых централизованных формах правления местным жителям предоставляется весьма обширный и многосложный круг действий, преимущественно по тем предметам ведомства, которые могли бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления»⁸. Критериями сравнительного исследования систем местного управления в иностранных государствах, а именно

⁴ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. III. Органы местного самоуправления. СПб., 1883. С. 22.

⁵ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 750.

⁶ Там же. С. 759.

⁷ См.: Витте С. Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. СПб., 1914. С. 17.

⁸ Васильчиков А. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1. СПб., 1870. 3-е изд. С. 2.

в Англии (selfgovernment), Франции (centralisation administrative), Пруссии (ständische verfassung), выступают самобытность их развития и благотворное влияние, которое оно имело для населения и государства. Здесь же отмечается, что самоуправление (selbstverwaltung) составляет в Пруссии, как и в Англии, основу гражданского строя, но с тем отличием, что к участию в управлении допускаются сословия — крестьяне (Bauren), горожане (Bürger), помещики (Gutsherrn).

4. М. И. Свешников уяснение той или иной системы самоуправления ставит в зависимость от ответов на вопросы, что делают органы местного самоуправления, кто составляет учреждения самоуправления, как эти учреждения действуют⁹. Далее автор конкретизирует исследование вопроса о том, что «делают органы самоуправления, может быть развито в отдельном учении о компетенции местного самоуправления». Различное сочетание основных начал компетенции, организации и контроля образует систему местного самоуправления.

5. В дореволюционной юридической литературе предложено общее определение компетенции самоуправления. М. И. Свешников указывает «то, что можно назвать компетенцией самоуправления, заключается в себе два различных понятия: во-первых, под этим понимается вся совокупность дел, входящих в круг действий органов самоуправления, — предметы ведомства, во-вторых, в том же понятии компетенции заключается еще необходимость определить ту степень власти, которая предоставляется органу самоуправления»¹⁰.

Ретроспективный анализ теоретико-методологической основы компетенции местного самоуправления позволяет констатировать, что утвердившегося определения предметов ведения, а также степени самостоятельности органов самоуправления в научной литературе не усматривается. Основные вопросы местного значения изменяются в зависимости от того, являются ли органы местного самоуправления

⁹ См.: Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. 1892. С. 162.

¹⁰ Там же. С. 168.

государственными органами или общественными. Доминирующей в литературе была позиция, провозглашавшая самоуправление делом государственного значения. Г. Гнейст определяет компетенцию самоуправления в качестве дел местно действующей государственной власти¹¹. Л. Штейн формулирует компетенцию самоуправления (земство, община, корпорация) как «совокупность всех государственных задач, способных к местному ограничению»¹².

б. Представление значения местного самоуправления находится в непосредственной зависимости от приоритетов государственного и политического строительства, принципов организации публичной власти в государстве. Так, например, применительно к периоду централизации земель и преодоления последствий феодальной раздробленности Германии К. Г. К. Безелер, а также его последователь О.ф. Гирке отстаивали позицию о том, что компетенция самоуправления принципиально отлична от компетенции государства, утверждая, что это совершенно различные по внешнему и внутреннему строению ассоциации¹³.

Исторически в землях Германии публичная власть полагалась на местные общины, игравшие решающую роль в развитии территорий, в том числе и при их объединении. Однако вопрос о распределении компетенции между государством и муниципалитетами часто оказывался в зоне компромиссов, политических решений, чем и было обусловлено выделение Г. Еллинеком самоуправления юридического и политического. В целом полномочия местной власти предопределены и происходят от правонаделения и установления их компетенцией властью государственной, но по мере собственного развития государственная и муниципальная власть противостоят друг другу как «два организма с очень разными принципами жизни»¹⁴. Не обнаружива-

¹¹ См.: Гнейст Р. История государственных учреждений Англии. М., 1885. С. 560.

¹² Штейн Л. Указ. соч.

¹³ См.: Gierke O. Genossenschaftrecht. Berlin, 1895. S. 470.

¹⁴ См.: Gluth O. Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. Wien, 1887. S. 10.

ется ясности слаженного функционала государства и муниципалитета в концепции О.ф. Гирке ввиду неопределенности используемых правовых механизмов и их достаточности.

7. Обосновывалось, что возможность правильного местного управления определяется следующим: «а) разграничением надзора и общего направления от ближайшего управления; б) сосредоточением ближайшего управления в местных учреждениях, причем эти правительственные задачи могут быть распределены как между правительственными, так и между общественными органами; в) для самостоятельности местных учреждений необходимо разделение надзора на общегосударственный, сосредоточенный в руках представителя высшего правительства в местности, ибо только в таком случае возможно единство местной администрации и ее самостоятельность по отношению к общественному надзору, который без того может перейти во власть действительного управления и установить сильнейшую централизацию»¹⁵. Далее резюмируется, что соблюдение выше-названных условий позволит правительству действовать на местном уровне посредством правильных установлений, на основании закона и под надзором высшего правительства и его представителей.

8. Исторически сформировались отличия местного самоуправления (selfgovernment) от народного представительства, которое также предполагает участие народа, однако в другой сфере — в гражданской самодеятельности, верховном правлении, законодательной и финансовой сфере. В предмет местного самоуправления входят исключительно распоряжение и действия, установленные законом¹⁶. Основными предметами ведения местных, земских и мировых учреждений в России являлись устройство путей сообщения, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравие, народное начальное образование, общественное благоустройство (соблюдение порядка и спокойствия в публичных местах, охрана зданий и лесов

¹⁵ Градовский А. Д. История местного управления в России. Т. 1. СПб., 1868. С. 213.

¹⁶ См.: Васильчиков А. Указ. соч. С. IV.

от пожаров и др.), тюремное управление, право составлять сметы и раскладки и расходовать суммы по предметам ведения земских властей и др.

9. Хронология развития местного управления в России до периода реформ Петра I показывает, что при отсутствии гражданского, экономического развития государства местное земское хозяйство не имело организованного управления. Постановления о губернском и уездном правлении основаны преимущественно на законоположениях императрицы Екатерины II, а именно на изданном в 1775 г. Учреждении для управления губерний Российской империи.

Общие земско-хозяйственные дела губерний и уездов в историческом развитии составляют несколько основных отраслей, подведомственных различным учреждениям и имеющих собственные уставы. К этим отраслям относились: дела по земским повинностям, народному продовольствию, общественному призрению, организации пособий в случае пожаров; местные меры и распоряжения, относящиеся к развитию способов торговли и промышленности в губернии и уезде.

В 1859 году при Министерстве внутренних дел была создана Особая комиссия для подготовки реформы губернских и уездных учреждений. Основными вопросами, требовавшими разрешения, были следующие: какие именно дела должны быть признаны земскими делами губерний и уездов; существо, степень и пределы власти, которые должны быть предоставлены по земским делам местному самоуправлению; условия формирования состава земских учреждений, в которых должно осуществляться местное самоуправление на уровне губерний и уездов¹⁷.

В основе разграничения местных и государственных дел, по мнению разработчиков реформы, — местный интерес: отнесение дела к той или иной категории зависит от того, какой интерес является в деле главным, преобладающим. С учетом этого обстоятельства

¹⁷ См.: Материалы по земскому общественному устройству: положение о земских учреждениях / изд. Хоз. деп. М-ва внутр. дел. СПб., 1885–1886. Т. 1. С. 132.

к компетенции земства относились дела о земских повинностях, народном продовольствии, общественном призрении, взаимном обязательном страховании сельских строений, а также меры к развитию местной торговли и промыслов.

В период преобразовательных начал сформировались подходы к существу, степени, пределам власти земских учреждений. Отмечалось, что «по существу власти земским учреждениям предоставляется обсуждение и приюте всех законных мер и распоряжений, необходимых для правильного и успешного хода земских дел; по степени власти земские учреждения действуют в определенном законом кругу, самостоятельно, подчиняясь как общим законам и особым собственным уставам, так и в указанных законом случаях правительственной власти; в отношении пределов власти действия земских учреждений ограничиваются подведомственной им местностью (губернией или уездом) и определенным кругом предметов ведения»¹⁸.

Вместе с тем не все авангардные идеи, положенные в основу преобразовательных процессов, легли в основу законодательства в области местного управления. В январе 1864 г. издается Именной указ, данный Правительствующему сенату, которым утверждается Положение о губернских и уездных учреждениях, признавшее участие местного населения в управлении хозяйственными делами губернии и уезда¹⁹. К компетенции земских учреждений в губернии или уезде относились, в частности: «управление имуществом, капиталом и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения; меры обеспечения народного продовольствия; меры обеспечения народного продовольствия; управление делами взаимного земского страхования имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; участие, преимущественно в хозяйственном отношении

¹⁸ Там же. С. 146.

¹⁹ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отделение первое. 1864. С. 1.

и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах»²⁰.

В 1890 году издан Именной высочайший указ, данный Сенату «О введении в действие нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях», согласно которому управление местными хозяйственными делами вверено губернским и уездным земским учреждениям, образованным из лиц, избираемых плательщиками земских налогов²¹. К компетенции земских учреждений отнесено регулирование «денежными и натуральными земскими повинностями; земского имущества; народного продовольствия; дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройства земской почты; земским страхованием имущества; земскими лечебными и благотворительными заведениями; предупреждения и тушения пожаров и др.»²². В Положении использовался дифференцированный подход при определении компетенции губернских земских учреждений и уездных земских учреждений. Земские учреждения правомочны были осуществлять регулирование рассмотренных вопросов в пределах губернии и уезда.

Великая Октябрьская социалистическая революция одновременно с ломкой старого государственного аппарата ликвидировала земства, думы и их исполнительные органы — управы, заново создав новый аппарат государственной власти на местах²³.

В декретах, постановлениях и инструкциях органов советской власти были определены функции и организационные формы местных Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Так, в Инструкции НКВД «О правах и обязанностях Советов» 1917 г. закреплена структура и компетенция местных Советов, в которую

²⁰ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отделение первое. 1864. С. 2.

²¹ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отделение первое. 1890. С. 492.

²² Там же. С. 495.

²³ См. подробнее: Советское государственное право / под ред. В. С. Шевцова. М., 1978. С. 410.

входило решение вопросов управления и обслуживания всех сторон местной жизни — административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной. Процесс формирования правового статуса местных органов власти носил последовательный характер, спецификой начального этапа истории советского государства выступает значительная децентрализация управления, выразившаяся в закреплении за местными Советами широкого объема прав и их практической реализации²⁴.

Опыт строительства местных органов государственной власти за период с октября 1917 г. по июль 1918 г. был обобщен и закреплён в Конституции РСФСР 1918 г. В других союзных республиках местные органы государственной власти были построены в основном аналогично РСФСР. Специфика систем местных органов государственной власти отдельных республик определялась главным образом своеобразием их исторических и национальных особенностей, а также отличиями их административно-территориального деления.

В Конституции (Основном Законе) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. к ведению областных, губернских, уездных и волостных органов Советской власти, а также Советов депутатов относились вопросы проведения в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; принятия всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; разрешения всех вопросов, имеющих исключительно местное (для данной территории) значение; объединения всей советской деятельности в пределах данной территории²⁵.

В Конституции СССР 1924 года положения о местных Советах отсутствовали. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 г. к ведению местных органов власти относилась: принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; составление

²⁴ См.: Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М.: Изд-во МГУ, 1984. С. 143.

²⁵ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

и утверждение местных бюджетов; проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов советской власти; разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение; объединение советской деятельности в пределах данной территории; обеспечение в пределах данной территории революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности; обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов²⁶.

Конституция СССР 1936 г. и основанные на ней конституции союзных республик внесли существенные изменения в направлении дальнейшей демократизации местных органов государственной власти. Все звенья советской представительной системы, в том числе и местные Советы, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституцией СССР 1936 г. была упразднена система съездов Советов, и все органы государственной власти стали постоянно действующими. Было также установлено четкое разграничение функций Советов и их исполнительных комитетов.

Местными органами государственной власти согласно Конституции СССР 1936 г. являлись Советы депутатов трудящихся края, области, автономной области, национального округа, административного округа, района, города, села и поселка²⁷. Местные советы разрешали в пределах своих прав вопросы местного значения, обсуждали вопросы местного (сельского, городского, районного, окружного, областного и краевого) значения, а также республиканского и общесоюзного значения, представляя свои предложения в вышестоящие органы

²⁶ См.: Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

власти. При выполнении общегосударственных планов местные Советы связывают воедино интересы определенной территории с государственными интересами²⁸.

Начиная с конца 1960-х гг., проводится интенсивная работа по принятию законодательных актов о местных Советах. Коммунистическая партия уделяет особое внимание вопросам дальнейшего совершенствования деятельности местных Советов.

Важным шагом в совершенствовании деятельности местных Советов является реализация предложения, выдвинутого в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV Съезду партии, о принятии законов, определяющих компетенцию краевых, областных и окружных Советов, которые составляют непосредственную опору центральных государственных органов на местах.

В целях повышения роли органов народной власти были расширены права районных, городских, сельских и поселковых Советов, в том числе и в такой области, как координация в пределах своей компетенции работы предприятий и хозяйственных организаций, расположенных на их территории. Укреплена материально-финансовая база Советов, их аппарат пополняется квалифицированными кадрами²⁹.

Основы компетенции местных Советов устанавливает Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик. Новым этапом правового регулирования конституционного статуса местной власти, расширения компетенции местных Советов стало принятие Конституция СССР 1977 г. В статье 147 устанавливалось, что в пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координацию и контроль их деятельности в области землепользования, охраны

²⁸ См.: Денисов А. И. Советское государственное право. М., 1940. С. 263.

²⁹ См.: XXIV Съезд Коммунистической партии советского союза 30 марта — 9 апреля 1971 года: стенографический отчет. М., 1971. С. 102.

природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

В этих конституционных нормах сформулированы общие вопросы, определяющие основные полномочия Советов всех звеньев. В детальной форме и с отражением специфики каждого звена системы местных Советов их компетенция закрепляется и в законах о Советах — о сельском и поселковом, районном, городском и районном в городе.

Полномочия различных звеньев Советов имеют много общего. Но в силу того, что местные органы выступают как представительные органы населения различных административно-территориальных единиц, на территории которых распространяется их деятельность, Советы различных звеньев не могут обладать одинаковым объемом прав и обязанностей. Имеющиеся в последних отличия определяются рядом условий: особенностями той или иной отрасли хозяйственного и социально-культурного строительства, размерами подведомственной территории, масштабами хозяйства, находящегося в ведении того или иного Совета, и др.

Законами закреплены также нормы, которые возлагают на местные Советы обязанность по оказанию содействия государственным органам и учреждениям вышестоящего подчинения (военный комиссариатам, органам государственной статистики и др.) в успешном решении поставленных перед ними задач.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что законодательство о местных Советах значительно расширило их полномочия, повысило их роль как подлинных органов государственной власти, призванных обеспечивать гармоничное развитие хозяйства и культуры на данной территории и решать в пределах прав все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся, проживающих в данном районе, городе, селе.

Понятие «местное самоуправление» было введено в текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России 1978 г.

Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708–1³⁰. Согласно ст. 138 Конституции местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов³¹.

Компетенционная сфера определялась следующим образом: местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления наделяются собственной компетенцией, которая может быть изменена только законом Российской Федерации (ст. 139). Местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации. Круг вопросов, разрешаемых исключительно на сессиях местных Советов народных депутатов, устанавливается законом.

В советском государственном праве при характеристике правового статуса местных Советов реализована формула В. И. Ленина о том, что «местные советы свободно объединяются на началах демократического централизма в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»³². Развивая идею демократического централизма, советские государствоведы конкретизируют, что такой порядок «нисколько не исключает, а, напротив, предполагает полнейшую свободу различных местностей и даже различных общин государства в выработке разнообразных форм и государственной, и общественной, и экономической жизни»³³.

Стержневая идея сочетания общегосударственных и местных интересов в деятельности местных органов государственной власти

³⁰ Закон утратил силу.

³¹ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.) (ред. от 10 декабря 1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 36. М., 1974. С. 481.

³³ Чистяков О. И. Указ. соч. С. 154.

отражалась в научных исследованиях и закреплялась в советском законодательстве. Я. Н. Уманский писал, что «важнейшей специфической особенностью местных Советов является то, что они выступают как полномочные органы власти, органически сочетающие в своей деятельности общегосударственные интересы и интересы местного хозяйственного и культурно-политического строительства»³⁴. В. А. Пертцик рассматривал местное самоуправление как государственно-правовой институт, в котором нашли развитие демократические основы и общественные начала, а местные Советы выступали органами государственной власти и местного самоуправления³⁵. В отдельных научных исследованиях 1960-х гг. сформулированы положения о Советах именно как об органах местного самоуправления³⁶.

В отношении законодательных актов отметим Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», где закреплено, что сельский, поселковый Совет на объединяемой территории решает в пределах прав, предоставленных законом, все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов трудящихся села³⁷.

Одна из характеристик деятельности местных Советов в советский период законодательного развития состояла в самостоятельном решении ими значительного круга вопросов местного значения. Ключевой характеристикой местной власти в обозначенный период выступает самостоятельное решение Советами всех вопросов местной жизни, которые касаются, прежде всего, населения данной административной единицы, развития местного хозяйства и культуры³⁸.

³⁴ Уманский Я. Н. Советское государственное право. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1970. С. 512.

³⁵ См.: Пертцик В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963. С. 11.

³⁶ См.: Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 244.

³⁷ Ведомости ВС СССР. 1968. № 16.

³⁸ См.: Местные советы на современном этапе. М., 1965. С. 12.

Осмысление опыта государственного строительства в ретроспективе позволяет заключить, что именно самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения является одним из ключевых качественных показателей становления демократии и народовластия, гражданского общества, конструктивного диалога государственной власти и населения.

§ 2. Зарубежный опыт правового регулирования компетенции муниципального образования

Компаративистский анализ компетенции муниципалитетов в зарубежных государствах показывает, что их полномочия, функции и обязанности в общей формуле устанавливаются на конституционном уровне, а более конкретизированные положения получают развитие в специальном законодательстве. Таким образом, возможно наблюдать несколько уровней правовой регламентации компетенции местного самоуправления, их согласованность является необходимым условием раскрытия потенциала местного самоуправления в нормативной регламентации вопросов местного значения. Вместе с тем исследование компетенционных возможностей муниципалитетов и их пределов в отдельных государствах требует комплексного анализа законодательных актов, определяющих место и роль местного самоуправления в системе публичной власти и их значение для развития территорий.

Традиционно принято различать две модели установления компетенции муниципалитетов: позитивное и негативное регулирование³⁹. Так, согласно англосаксонской правовой традиции муниципалитеты обладают той областью полномочий, которая установлена на законодательном уровне, и в этом случае муниципалитет функционирует

³⁹ См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001; Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах. М.: Норма, 2019.