

УДК 3687.013

DOI: 10.34670/AR.2021.84.56.025

## **Вопросы организации и деятельности местного самоуправления: российский и зарубежный опыт**

### **Ешев Марат Альбекович**

Кандидат социологических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права и политологии,  
Адыгейский государственный университет,  
385016, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;  
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

### **Марков Петр Николаевич**

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного и административного права,  
Адыгейский государственный университет,  
385016, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;  
e-mail: markov.petr.1977@mail.ru

### **Беликов Александр Викторович**

Кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права и политологии,  
Адыгейский государственный университет,  
385016, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;  
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

### **Аннотация**

В статье предложен анализ положений Конституции Российской Федерации, регулирующих основы местного самоуправления, а также двух вариантов местного самоуправления в европейских странах: английский и немецкий. Они в той или иной мере могут быть использованы как позитивный опыт в деле формирования российской национальной политики местного самоуправления. Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Во-первых, Конституция РФ сформулировала общие и единые положения по формированию и развитию основ местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. При этом, принципы построения системы местного самоуправления, определенные Конституцией РФ, должны быть, во-первых, закреплены в федеральном законодательстве (что уже во многом сделано) и, кроме того, более широко использоваться в непосредственной ежедневной деятельности самих муниципалитетов. Во-вторых, предложенный анализ европейских вариантов самоуправления позволяет выделить, что территории сравнительно небольшого западноевропейского континента,

страны которого на протяжении веков были связаны единой исторической судьбой, по крайней мере, по стратегическим направлениям, а теперь живут в Европейском Союзе, отсутствует единообразная система организации местного самоуправления. В-третьих, специфика системы самоуправления объясняется определенными обстоятельствами, главным из которых является конкретно-историческая судьба местной системы управления и самоуправления.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Ешев М.А., Марков П.Н., Беликов А.В. Вопросы организации и деятельности местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 8А. С. 215-227. DOI: 10.34670/AR.2021.84.56.025

#### **Ключевые слова**

Конституционные основы, местное самоуправление, муниципалитет, территориальное общественное самоуправление, община.

## **Введение**

Правовое обеспечение организации и деятельности местного самоуправления в постсоветскую эпоху началось с принятия соответствующих нормативно-правовых актов на федеральном уровне. Первым, во многом пробным, был Закон РСФСР от 6. 07. 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР», на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в РФ. Таким образом, были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, отличных от советской организации власти. Данный закон был принят во исполнение союзного закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (9. 04. 1990), который определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванного обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении социальных и экономических вопросов развития территории, на которой они проживают. Однако такие попытки ввести местное самоуправление, не реформируя систему организации власти изжившего себя социалистического государства, не принесли желаемого результата. Местное самоуправление было обозначено, но не было обеспечено в финансовом, организационном и в правовом отношениях. Поэтому в период разработки проекта новой Конституции России, было необходимо четко закрепить наличие реального, действенного и, что наиболее важно самостоятельного местного самоуправления. Все эти положения были внесены в проект Конституции РФ, вынесенный на референдум в декабре 1993 года, на котором и была принята Конституция.

Наличие местного самоуправления в России закреплено в главе I Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» (ст.3 и 12), ему посвящена ее отдельная глава (8), а разграничение компетенции между РФ и ее субъектами в области организации местного самоуправления прописано в статье 72 (глава 3 «Федеративное устройство»).

Конституция РФ определяет местное самоуправление, во-первых, как один из элементов конституционного строя, во-вторых, как элемент, обособленный в системе управления обществом и государством. Статья 12 четко констатирует: «Органы местного самоуправления

не входят в систему органов государственной власти». Таким образом, безальтернативно текстом Основного Закона нашего государства решается давний спор в юридической науке о том, какой должна быть власть самоуправления – носящей государственный или негосударственный, общественный характер. Совершенно ясно, что органы местного самоуправления не рассматриваются Конституцией РФ в качестве структурного подразделения государственной системы управления, а государственные органы, в свою очередь, не воспринимаются, как в предшествующее время (в дооктябрьский и советский периоды), в качестве вышестоящей инстанции для местного самоуправления. Государственные органы не могут руководить деятельностью местных органов власти, отменять их решения, требовать отчетов деятельности и т.п. Конституция РФ, в-третьих, определяя местное самоуправление как основу конституционного строя, придает ему наиважнейший характер: положения главы I могут быть изменены лишь путем принятия новой Конституции.

### Основная часть

На вопрос о том, каковы пределы самостоятельности местного самоуправления Конституция РФ отвечает достаточно определенно: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст.12). Сфера полномочий местного самоуправления Основным Законом России детально, путем конкретизации всех направлений деятельности, относящихся к его ведению, не определяется. Вместе с тем Конституция РФ четко определяет границы полномочий: «Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст.130). Такой подход законодательного документа абсолютно обоснован, т.к. детально вопросы местного значения могут быть определены лишь специальным федеральным законом, на основе которого в свою очередь с учетом региональных особенностей и традиций местного управления должны приниматься законодательные акты субъектов РФ. В дальнейшем непосредственно населением и органами местного самоуправления все вопросы, отнесенные к их ведению, должны получить обязательный статус путем их нормативного закрепления в правовых актах местного уровня. Это, несомненно, верное положение законодательно оформлено в статье 131 Конституции РФ: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом». Конституционное закрепление необходимости создавать структуру, определять сферы полномочий, характер деятельности местного самоуправления, принимая во внимание исторический региональный опыт прошлого, требует от реформаторов всех уровней, особенно местного, знать историю самоуправления на своих территориях, уметь аналитически к ней подходить и извлекать из прошлого опыта необходимые уроки.

Конституция РФ определяет местное самоуправление как реальную возможность граждан участвовать в самостоятельном решении вопросов местного значения. Пути этого участия – референдум, выборы, иные формы прямого волеизъявления (собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление и т.д.), через выборные и иные органы местного самоуправления. Статья 132 Конституции РФ

предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, обеспечивать доступность медицинской помощи, решать иные вопросы местного значения.

Чрезвычайно важными являются положения Конституции РФ, в которых определяются пути гарантий защиты местного самоуправления. Статья 133 предусматривает право местного самоуправления на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституционные положения о том, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей для их осуществления материально-финансовых средств важны и, несомненно, необходимы. Однако гарантией реализации этих полномочий должна стать более четкая разработка правового механизма их осуществления.

Поправки в Конституцию, принятые на всенародном голосовании 1 июля 2020 года, закрепили новое положение, в соответствии с которым органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Однако реализация данного установления нуждается в дальнейшем законодательном развитии.

Европейская Хартия местного самоуправления закрепляет принцип, в соответствии с которым «осуществление государственных полномочий... должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам». Поскольку Европейская Хартия является основным европейским правовым актом в сфере местного самоуправления, а Российская Федерация присоединилась к Хартии, ее положения обязательны для применения и исполнения в России. Вместе с тем, Хартия носит во многом декларативный характер, поэтому национальные законодательства европейских стран по-разному определяют роль местного самоуправления в своих странах. Хартия не содержит категорических формулировок, подобных, например, положениям Конституции Российской Федерации, где императивно заявляется: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления... Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Важным отличительным признаком двух документов – Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации – является отношение к государству и государственному управлению. Так, в тексте Хартии записано: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по

закону». Российская Конституция, со своей стороны, заявляет: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Таким образом, под местным самоуправлением в Европейской Хартии понимается местное государственное управление («местная власть»), которое функционирует в соответствии с нормами позитивного права. Законодательство Европы, следуя положениям Хартии, учитывая свои национальные особенности, закрепляет нормы и институты местной публичной власти, называемой местным самоуправлением, которое осуществляется в коммуне (общине). Такая специфика связана с особой историей местного самоуправления в Западной Европе, развивавшейся на фоне формирования самоуправляющихся городских коммун. Они, в свою очередь, получали привилегии самоуправления по жалованным грамотам от королей, сеньоров городов, добывая их за деньги или в ходе вооруженной борьбы еще в эпоху Средних веков.

Устоявшийся, долговременный опыт формирования и деятельности органов местного самоуправления стран Европы, отразившийся в их законодательстве, несомненно, может быть одним из источников в деле разработки национальной российской политики в области, как местного самоуправления, так и территориального общественного самоуправления. В соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления государства, подписавшие этот документ, должны иметь самоуправляющиеся структуры, находящиеся на низовом уровне управления страной. Почти во всех странах Совета Европы государственные институты в качестве своего фундамента имеют самостоятельное в правовом отношении территориальное общественное самоуправление. Поскольку история формирования коммунального представительства в разных странах европейского Запада была своя, в начале XXI в. можно говорить об определенной вариативности организационных форм местной власти и общественного самоуправления, в которой выделяется как минимум три основных типа: англосаксонский, французский и германский. Кроме того, в последнее время стал формироваться особый, четвертый тип самоуправления – восточно-европейский.

Яркими отличительными чертами обладают англосаксонский и германский типы самоуправления.

Первый из них, получивший распространение в англосаксонском мире, в классическом варианте обнаруживается естественно в самой Великобритании, где система самоуправления еще с эпохи Средневековья мирно уживалась с сильной центральной властью. Здесь местные органы власти и общественное самоуправление не имеют конституционно закрепленного статуса на национальном уровне. Они создавались соответствующими законодательными актами, принятыми высшим представительным органом страны – парламентом. Только с эпохи реставрации Стюартов с 1689 г. и до 1832 г. парламентом Великобритании было принято более 200 актов, регулировавших отношения центра с муниципальными структурами [Вульфович, 1997, 72]. Все они стали базой для принятия Закона о попечительстве бедных, принятого в 1834г [Мортон, 1950, 331]. Именно этот акт считается основой современной британской системы местного управления и общественного самоуправления. Муниципалитеты получили право назначать чиновников, проводить мероприятия по ликвидации нищеты. В 1835 г. актом о муниципальных корпорациях был в основном установлен статус 178 городов Англии и Уэльса. Статут 1835 г. предусматривал избрание муниципальных советников, гласность заседаний городских советов. В XX в. парламент принял еще целый ряд правовых актов в этом

направлении, среди которых следует назвать «Закон о местном управлении» 1972 г. для Англии и Уэльса и 1973 г. – для Шотландии. В 1985 г. был принят статут, регулирующий деятельность местного и территориального общественного самоуправления на территории всей Великобритании [Вульфович, 1997, 78]. Он впитал в себя нормы предыдущих законов и судебных прецедентов, регулирующих деятельность муниципальных органов. В соответствии с актом структуры центра на местах, существующие на постоянной основе, не переплетены с органами самоуправления. Напротив, центральные власти имеют тенденцию изолироваться от них, а территориальные общественные структуры обладают высокой степенью автономии по отношению к центру, когда речь идет о повседневной деятельности. Таким образом, центр и общественное самоуправление образуют два различных уровня. Как считает исследователь проблемы Г.В. Барабашов, «после революции XVII в. местное самоуправление Великобритании сохранило максимум децентрализации, достигнутой в результате падения абсолютизма, при минимуме чиновничьего аппарата, поскольку местные дела вершились либо членами муниципальных органов, либо неоплачиваемыми констеблями, надзирателями, несшими службу в порядке обязанности перед общиной» [Барабашов, 1996].

Основными видами административно-территориальных структур в Великобритании являются графства, города-графства, городские и сельские округа, приходы. Графства охватывают городские и сельские территории, включая в себя неграфские города, городские и сельские округа. Округа делятся на приходы или общины (своеобразный тип территориального общественного самоуправления), которые представляют собой низовое звено административно-территориального деления. Приход охватывает мелкий сельский населенный пункт или группу таких населенных пунктов.

Основой системы местного самоуправления Великобритании являются муниципалитеты городских поселений, в которых проживает более 80 % населения страны. В соответствии с актом 1972 г. в каждом графстве и округе образуются советы, состоящие из председателя и советников и являющиеся юридическим лицом – «совет графства», «совет округа». Совет из числа советников избирает своего председателя. Советники выбираются населением, имеющим право избирать органы местного самоуправления в соответствующем графстве или округе. В малых приходах с населением менее 150 человек решения принимаются на общих собраниях жителей, обладающих избирательным правом. Акт о местном управлении 1972 г. подробно определяет место и функции прихода и его совета в британской системе самоуправления.

Таким образом, британская государственная система отличается устойчивостью, наличием двух относительно независимых друг от друга уровней управления – общенационального и локального. Деятельность правительства и центральных ведомств сосредоточена на решении крупных социально-экономических и внешнеполитических задач. Местные структуры, свободные от мелочной опеки центра, самостоятельно решают вопросы социального обслуживания населения, не участвуя при этом в большой политике. Одним из признаков англосаксонского типа местного управления является отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, которые бы опекали выборные муниципальные органы. В этом отношении муниципальные системы англосаксонской группы ближе стоят к идеалу местного самоуправления, чем, например, французская система, с ее административной опекой над муниципальными учреждениями.

Финансирование местных бюджетов Великобритании отличается определенной стабильностью, хотя и существуют некоторые различия в финансовой политике между Англией, Уэльсом, Шотландией и Северной Ирландией. Местные органы власти пользуются

большой самостоятельностью в процессе принятия решений относительно расходной части бюджета. Бюджетная автономия муниципальных структур обусловлена тем, что большая часть доходов поступает из местных источников. Кроме того, в британской системе государственного субсидирования соблюдается принцип выравнивания расходов: органы местной власти получают компенсации, благодаря которым выравниваются различия в уровнях услуг и расходов на местах. Попытки правительства консерваторов вмешаться в процесс принятия решений на местном уровне, контролировать сборы налогов и расходы на местах закончились неудачей.

В соответствии с законодательством Великобритании аппарат местных органов власти не входит в систему государственной службы. Муниципальные служащие не являются чиновниками, работа которых оплачивается из государственного бюджета. Правовой статус и оплата труда муниципальных служащих регулируются специальными законами для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, причем, в этом участвуют местные власти и профсоюзы. В профсоюзах существуют специальные органы, занимающиеся кадровыми вопросами: комитеты муниципальных советов по кадровым вопросам. Эти органы разрабатывают схемы классификации муниципальных чиновников и их должностных окладов, организуют отбор кандидатов на вакантные должности.

По-иному выглядит модель территориального общественного самоуправления в континентальной Европе, в которой особенно выделяется вариант Федеративной Республики Германии.

Основным Законом ФРГ (§§1-3 ст. 28) установлено, что вопросы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления находятся в компетенции федеральных земель, Федерация не вмешивается в политику федеральных земель в этом отношении. Немецкий вариант представляет собой яркий пример того, как федеральный центр передает субъектам федерации, т.е. органам власти земель самые широкие полномочия по законодательному регулированию, как местного самоуправления, так и его составной части территориального общественного самоуправления. В соответствии с параграфом первым конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социально-правового государства в духе Основного Закона. В землях, округах и муниципалитетах граждане должны иметь представительства, избранные путем всеобщих, свободных и равных выборов при тайном голосовании. В общинах выборный территориальный орган может заменяться общинным собранием. В соответствии с параграфом вторым общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона все дела местного сообщества. В третьем параграфе сказано, что федеральное правительство гарантирует соответствие конституционного устройства земель основным правам. Таким образом, на федеральном уровне установлены только основные права и гарантии самоуправления. Конституции земель содержат подробные положения, регламентирующие форму и объем полномочий этой системы. Германское федеративное государство сложилось в результате объединения суверенных государств, поэтому строго унифицированного порядка в организации власти на уровне федеральных земель не существует. Этот порядок в различных землях может значительно отличаться.

В соответствии с Основным Законом ФРГ ее административно-территориальное устройство является четырехступенчатым: федерация, земли, крейсы (районы), общины. Крейсы являются публично-правовыми корпорациями, объединением коммун (общин) и одновременно государственной административной единицей нижнего уровня. Вместе с тем, крейсы

представляют скорее надмуниципальный уровень, чем нижний «этаж» государственной власти. Основной задачей этой ступени является координация межмуниципального взаимодействия, решение совместными усилиями вопросов, выходящих за пределы возможностей отдельных общин. Высшим органом власти на местах являются городская совет или совет общины. Это – муниципальное собрание, представительный орган, напрямую избираемый населением, так называемый «коммунальный парламент». Как высший законодательный орган общины, совет принимает решения по всем существенным вопросам, спектр которых широк и многообразен. В соответствии с правами, предоставленными общинам, совет осуществляет и свой собственный «бизнес» на основе местного законодательства. Он также распоряжается использованием средств, выделяемых на поддержание чистоты и порядка, уборку улиц, переработку отходов, водопотребление и водоочистку. Он может принимать решения по руководству исполнительной властью, отслеживает исполнение своих решений. Для подготовки решений совет может создавать специальные комиссии из членов совета и привлекаемых специалистов. Вторым важным органом управления в общине после совета являются органы исполнительной власти, включающие избираемых или назначаемых, в зависимости от типа структуры управления, руководителей департаментов.

Полномочия органов самоуправления можно разделить, в зависимости от сферы компетенции, на две группы. К первой относится решение задач в рамках собственной сферы компетенции, касающихся функционирования данной территориальной единицы. Ко второй группе относится решение задач в рамках порученной сферы компетенции. Это, прежде всего, так называемые государственные поручения коммунальным структурам управления со стороны Федерации или земель. Они обычно касаются гражданской обороны и регистрации военнообязанных.

Местное самоуправление не способно функционировать без определенной свободы финансовой деятельности. Основой бюджетного хозяйства ФРГ является бюджетная автономия – самостоятельность Федерации, земель и общин в области планирования, рассмотрения в представительных органах, реализации и контроля за исполнением соответствующих бюджетов. Финансовый суверенитет Федерации и земель регулируется ст. 104а Основного закона ФРГ. Суверенитет общин в финансовых вопросах прямо не вытекает из положений Основного закона. Он является производным от права на самоуправление, зафиксированного в п. 2 ст. 28, и действует в рамках федеральных и земельных законов. Во всех федеральных землях общины имеют право утверждать собственный проект бюджета представительными органами коммун.

Коммунальные финансы являются основой всего самоуправления. В его распоряжении находится значительный объем финансовых средств. Общий размер коммунальных бюджетов составляет больше половины бюджета Федерации и около 75% общего бюджета земель. Данное обстоятельство объясняется большим числом задач, непосредственно выполняемых коммунами. Однако финансовая автономия местных органов носит относительный характер, что связано с проведением общефедеральной макроэкономической политики и экономическими задачами отдельных земель. В первую очередь речь идет о поддержке коммунами государственных антициклических мер. Подразумевается, что в периоды экономического подъема коммуны должны сокращать свои инвестиционные расходы, а в условиях спада увеличивать расходы на инвестиции, поддерживать спрос и способствовать экономическому развитию. На практике эффективность коммунальной финансовой политики по преодолению циклов невелика, более того, в периоды неблагоприятной экономической ситуации именно



коммуны больше всего страдают от последствий циклических явлений, для борьбы с которыми необходима помощь земель или федерации.

Более успешно общины вовлекаются в региональную и структурную политику, имеющую особое значение для Германии, провозгласившей себя социальным государством (ст. 20 Основного закона), что предполагает, помимо прочего, и меры по уменьшению крупных социальных различий в обществе. В ФРГ действует система бюджетного регулирования, включающая вертикальное и горизонтальное «финансовое выравнивание». Вертикальное (первичное) финансовое выравнивание охватывает финансовые отношения между Федерацией, ее субъектами (землями) и входящими в их состав коммунами. Оно касается распределения налоговых поступлений между ними. Коммуны распоряжаются лишь незначительной частью собранных на ее территории средств. Все остальное уходит на земельный и федеральный уровни. Горизонтальное (или вторичное) финансовое выравнивание осуществляется между субъектами одного уровня с целью сближения их потенциалов и условий жизни населения. Например, различия в уровне развития городов, пригородов и сельской местности считаются в ФРГ допустимыми лишь в ограниченных пределах, чтобы избежать миграции из сел и перенаселения городов, что требует объединения усилий государственных органов Федерации и земель со структурами территориального общественного самоуправления. Общины скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами: возможность предпринять что-то на муниципальном уровне больше зависит от ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств. В случае необходимости коммуны получают дополнительные финансовые отчисления из бюджета земли или Федерации, которые могут достигать в отдельных случаях 50% доходной части коммунальных бюджетов.

Источниками доходов общин, во-первых, являются налоги, непосредственно остающиеся в их распоряжении. В соответствии с п. 5 ст. 106 Основного закона ФРГ, общины получают 15% поступлений от подоходного налога, вносимого их жителями. Кроме того, в распоряжение общинных бюджетов поступают местные налоги. Их число превышает дюжину и может варьироваться в зависимости от местности. Но главными среди них являются промысловый налог и налог на земельные участки, взимаемые с работающих в общине предпринимателей. Они обеспечивают 97% от общей суммы налоговых поступлений общин. При этом общинам предоставляется право регулировать ставки на эти налоги. Низкие ставки являются, в известной мере, факторами конкуренции между общинами за привлечение предпринимателей и инвесторов. Местные власти имеют также право собирать косвенные налоги на некоторые товары и услуги (напитки, развлечения, охота, рыболовство, автомобильный транспорт и т.п.), но определение ставок этих налогов относится к компетенции законодательных органов земель.

Во-вторых, общины получают дотации от федеральных и земельных органов. В рамках выравнивания финансовых возможностей отдельных общин, им передается часть доходов от налоговых поступлений Федерации и земель. Ежегодно принимаемые законы земель о выравнивании финансовых возможностей местных территориальных образований определяют процентные квоты доходов, идущих на эти цели от конкретных налогов, из которых складывается общий налоговый фонд выравнивания – фундамент дотаций. Причитающаяся конкретным общинам квота переводится им в виде общих и целевых ассигнований. Общие ассигнования, имеющие наибольшее значение, позволяют покрывать основные потребности общин, учитывая, в частности, различную численность населения. Целевые дотации, с одной стороны, компенсируют общинам специальные финансовые расходы, связанные с выполнением задач, возложенных на них землей или федерацией, например, в связи с расположением на

территории общины частей бундесвера или в связи с выполнением поручения вышестоящих органов (выплата пособий на оплату жилья, помощь беженцам). С другой стороны, целевые дотации предназначены для участия в инвестиционной деятельности на местах, в которой задействованы и местные органы.

В-третьих, источником доходов коммун являются неналоговые доходы, связанные с выдачей платных разрешений на осуществление определенных видов деятельности (торговлю, зрелищные мероприятия, получение водительских удостоверений и т.п.); денежные сборы за нотариальные услуги, судебные сборы, многочисленные штрафы (загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли, уличного движения и т.п.).

Четвертый источник доходов общин – займы. Своеобразным методом мобилизации средств для местных бюджетов является выпуск собственных займов. Доходы от них – это важнейший источник финансирования долгосрочных инвестиционных проектов.

Интересной сферой деятельности коммун является издание планов застройки общины, которую они осуществляют под собственную ответственность, что является одним из главных элементов гарантии коммунального самоуправления. В задачи коммунального строительного планирования входит подготовка плана использования территории, который охватывает всю территорию общины и представляет собой план, в общих чертах отличающийся от плана застройки; последний является подробным, нормативным планом определенной части территории общины. План использования территории должен утверждаться органом государственного надзора, тогда как о планах застройки должна лишь регулярно даваться информация. Такой пример ограничения государственного надзора свидетельствует о самостоятельности коммунального самоуправления. В то же время, очевидно, что для упорядоченного развития больших территорий коммунальное строительное планирование должно согласовываться с планированием территорий за пределами данной общины. Выполнение этого требования обеспечивается путем согласованного между Федерацией и землями планирования в сфере землеустройства.

## Заключение

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, Конституция РФ сформулировала общие и единые положения по формированию и развитию основ местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. При этом, принципы построения системы местного самоуправления, определенные Конституцией РФ, должны быть, во-первых, закреплены в федеральном законодательстве (что уже во многом сделано) и, кроме того, более широко использоваться в непосредственной ежедневной деятельности самих муниципалитетов.

Во-вторых, предложенный анализ европейских вариантов самоуправления позволяет выделить, что территории сравнительно небольшого западноевропейского континента, страны которого на протяжении веков были связаны единой исторической судьбой, по крайней мере, по стратегическим направлениям, а теперь живут в Европейском Союзе, отсутствует единообразная система организации местного самоуправления.

В-третьих, специфика системы самоуправления объясняется определенными обстоятельствами, главным из которых является конкретно-историческая судьба местной системы управления и самоуправления. Так, если Великобритания (Англия) с эпохи средневековья была сильной централизованной монархией, не знавшей феодальной

раздробленности, монархией, которая сумела сохранить и использовать в собственных интересах общинное самоуправление, не разрушила его, а лишь модернизировала, то Германия, напротив, лишь в конце XIX в. стала централизованным государством, представляя в течение многих веков формальное объединение – империю – с множеством фактически самостоятельных княжеств. В результате в Великобритании существует унитарная система самоуправления с высокой степенью автономии в повседневной деятельности. Местные общинные структуры свободны от опеки центра. В Германии, напротив, унифицированного порядка в организации управления и самоуправления на уровне федеральных земель не существует. Деятельность коммунального самоуправления координируется надмуниципальным уровнем – крейсами, которые являются «нижним этажом» государственной власти. Таким образом, общины как бы интегрированы в государственное административное устройство.

### Библиография

1. Барабашов Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. 350 с.
2. Вульфович Р.М. Местное самоуправление – проблемы и перспективы // Приложение к журналу «Северная Пальмира». СПб, 1997. С. 70-83.
3. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15.10.1985. Серия Европейских договоров № 122. Подписана Президентом РФ 28.02.1996. Ратифицирована в соответствии с Федеральным законом «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.1998 № 15-ФЗ.
4. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9.04.1990. № 1417-1. ВСНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
5. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6.07.1991.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. С изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.
7. Моргон А.Л. История Англии. М., 1950. 454 с.
8. Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европы. В 3-х тт. М., 2001. Т. 1. С. 581-634.

### Questions of the organization and activities of local self-government: Russian and foreign experience

**Marat A. Eshev**

PhD in Sociology, Associate Professor,  
Department of Theory and History of state and law and political science,  
Adygea State University,  
385016, 208, Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;  
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

**Petr N. Markov**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Constitutional and Administrative Law,  
Adygea State University,  
385016, 208, Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;  
e-mail: markov.petr.1977@mail.ru

**Aleksandr V. Belikov**

PhD in History, Associate Professor,  
Department of Theory and History of state and law and political science,  
Adygea State University,  
385016, 208, Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;  
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

**Abstract**

The article offers an analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation that regulate the foundations of local self-government, as well as two options for local self-government in European countries: English and German. In one way or another, they can be used as a positive experience in the formation of the Russian national policy of local self-government. Summing up, the following conclusions can be drawn. First, the Constitution of the Russian Federation formulated general and uniform provisions for the formation and development of the foundations of local self-government throughout the territory of the Russian Federation. At the same time, the principles of building a system of local self-government determined by the Constitution of the Russian Federation should, firstly, be enshrined in federal legislation (which has already been largely done) and, moreover, be more widely used in the direct daily activities of the municipalities themselves. Secondly, the proposed analysis of European options for self-government allows us to highlight that the territories of a relatively small Western European continent, whose countries for centuries have been linked by a single historical fate, at least in strategic directions, and now live in the European Union, there is no uniform system of organizing local self-government. Thirdly, the specificity of the system of self-government is explained by certain circumstances, the main one of which is the specific historical fate of the local system of government and self-government.

**For citation**

Eshev M.A., Markov P.N., Belikov A.V. (2021) Voprosy organizatsii i deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya: rossiiskii i zarubezhnyi opyt [Questions of the organization and activities of local self-government: Russian and foreign experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (8A), pp. 215-227. DOI: 10.34670/AR.2021.84.56.025

**Keywords**

Constitutional foundations, local self-government, municipality, territorial public self-government, community.

**References**

1. Barabashov G.V. (1996) *Mestnoe samoupravlenie* [Local government]. Moscow.
2. *Evropeiskaya Khartiya mestnogo samoupravleniya. Prinyata Sovetom Evropy 15.10.1985. Seriya Evropeiskikh dogovorov № 122. Podpisana Prezidentom RF 28.02.1996. Ratifitsirovana v sootvetstvii s Federal'nym zakonom «O ratifikatsii Evropeiskoi khartii mestnogo samoupravleniya» ot 11.04.1998 № 15-FZ* [European Charter of Local Self-Government. Adopted by the Council of Europe on 10/15/1985. Series of European Treaties No. 122. Signed by the President of the Russian Federation on February 28, 1996. Ratified in accordance with the Federal Law On the Ratification of the European Charter of Local Self-Government dated 11.04.1998 No. 15-FZ].
3. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda. S izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 g.* [The Constitution of the Russian Federation: adopted by the people of the Russian Federation on December 12, 1993, with amendments approved by the people of the Russian Federation on July 1, 2020].

- 
- adopted by popular vote on December 12, 1993. With changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020].
4. Morton A.L. (1989) *A People's History of England*. Lawrence And Wishart Ltd.
  5. (2001) Osnovnoi Zakon FRG [Basic Law of the Federal Republic of Germany]. In: *Konstitutsii gosudarstv Evropy. V 3-kh tt.* [Constitutions of European states. In 3 vols.]. Moscow. Vol. 1.
  6. Vul'fovich R.M. (1997) Mestnoe samoupravlenie – problemy i perspektivy [Local Self-Government: Problems and Prospects]. In: *Prilozhenie k zhurnalu «Severnaya Pal'mira»* [Supplement to the Northern Palmira magazine]. St. Petersburg.
  7. *Zakon SSSR «Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaistva v SSSR» ot 9.04.1990. № 1417-1. VSND i VS SSSR. 1990. № 16. St. 267* [Law of the USSR On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR dated 9.04.1990. No. 1417-1. VSND and the USSR Armed Forces. 1990. No. 16. Art. 267].
  8. *Zakon RSFSR «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» ot 6.07.1991* [Law of the RSFSR On local self-government in the RSFSR dated 6.07.1991].