

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ТЕРМИНА «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ», ЗАКРЕПЛЕННОГО В МЕЖДУНАРОДНОМ И РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В научной юридической литературе не выработан единый подход к определению термина «местное самоуправление». Сам термин «самоуправление» полисемантический. Обращение к семантике рассматриваемого термина плодотворно в том отношении, что оно даёт толчок к его концептуальному осмыслению. Так С.И. Ожигов определяет самоуправление как: 1. Право на внутреннее своими силами управление местными делами; 2. Внутреннее управление по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономии [8, с. 695].

Интересно отметить, что сходные с понятием «самоуправление» термины используются в разных европейских странах. Так в Германии существует термин «*selbstverwaltung*» – самостоятельное управление, в Великобритании употребляют понятия: *self-government* – самоуправление, *self-administration* – местная администрация и *local government* – местное самоуправление, во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен понятиями «децентрализация» или «муниципальная власть» (*rou-voir municipal*).

Идея местного самоуправления связана с широким духовным наследием. В основе современных взглядов на местное самоуправление лежат многие теоретические положения, выдвинутые в трудах зарубежных и отечественных правоведов XVIII-XIX веков. В юридической науке нет единого подхода к определению числа теорий местного самоуправления. Так М.И. Свешников выделяет: теорию свободной общины (А. Токвиль); теорию гувернантализма (Дюпон-Вайт); общественную теорию (Гирке, Шифле, Реслер); юридическую теорию (Лабанд); государственную теорию (Штейн, Гнейст). Н.И. Лазаревский считал, что существует четыре теории местного самоуправления: теория свободной общины (Аренс, Гербер); хозяйственная и общественная теории (Васильчиков, Молль); теория самоуправляющейся единицы как юридического лица (Коркунов, Лабанд); политическая теория.

Л.Велихов различает: государственную теорию (как ответвление от неё марксистскую теорию); хозяйственную теорию; теорию свободной общины.

В.И. Фадеев выделяет: теорию свободной общины; общественную теорию; государственную теорию; теорию дуализма муниципального управления; теорию социального обслуживания [4, с. 27].

Многообразие научно-теоретических определений местного самоуправления отображается и в законодательном закреплении этого термина. Проанализируем отдельные положения нормативно-правовых актов в сфере местного самоуправления, ограничься в рамках поставленной цели характеристикой содержащихся в них определений местного самоуправления.

Впервые в нашей стране понятие местного самоуправления появилось в бывших республиках СССР: В Эстонской ССР и Литовской ССР [9, с. 39]. Закон Эстонской ССР «Об основах местного самоуправления» 1989 г. местное самоуправление определяет как «осуществляемое жителями непосредственно или через соответствующие органы самостоятельное решение вопросов местной жизни в рамках законов Эстонской ССР, исходя из интересов жителей и особенностей развития соответствующей административной территории» [9, с. 46]. В статье 1 Закона Литовской ССР «Об основах местного самоуправления» 1990 г. отражено, что местное самоуправление – это «самостоятельная деятельность по решению своих дел и проведению в жизнь принятых решений, осуществляемая населением административно-территориальных единиц Республики, а также подотчётными ему органами местного самоуправления, в установленном законодательством Литовской ССР порядке» [9, с. 46-47]. Приведённые определения подчеркивали, что местное самоуправление осуществляется самостоятельно жителями в пределах законов, установленных государственной властью.

Принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» был первым актом в истории Советского государства, которым в государственную систему вводилось местное самоуправление, и упразднился прежний статус местных Советов. В статье 1 данного Закона местное самоуправление определялось как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [3].

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. предложил определение местного самоуправления как «организацию деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации» [2].

Законодательство рассматривало местное самоуправление, прежде всего, как определённый уровень организации управления, разрешения известного круга публично значимых дел в деятельности населения.

Этот подход к трактовке правовой природы местного самоуправления получил дальнейшее развитие в Конституции Российской Федерации 1993 г. и Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даёт следующее определение местного самоуправления (п.1 ст. 2): «Местное самоуправление в Российской Федерации – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традициях» [12]. Это определение базируется на нормах Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12); «Местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 130); местное самоуправление осуществляется «с учётом исторических и иных местных традиций» (ч. 1 ст. 131) [6].

В указанном Федеральном Законе сделаны акценты на то, что местное самоуправление – это «самостоятельная» деятельность населения, осуществляемая «под свою ответственность», нацеленная на решение вопросов местного значения. Такая формулировка местного самоуправления позволяет отделить его от государства. На основе этого Постовой Н.В. делает вывод о том, что при определении местного самоуправления законодатель использо-

вал англосаксонскую концепцию местного самоуправления, при которой местное самоуправление освобождается от государственных функций [9, с. 40].

Н.В. Постовой обращает внимание на ряд недочётов законодателя, допущенных им при определении местного самоуправления. Закон использует термин «население», более уместным в данном случае является словосочетание «жители, проживающие в пределах муниципального образования». В этой же статье неудачно используется словосочетание «решение вопросов местного значения». Решаются задачи, но не вопросы. Так же Н.В. Постовой обращает внимание на то, что определение местного самоуправления не содержит указание на наличие его материально-финансовой основы необходимой для реального осуществления местного самоуправления. Не обозначено в определении и то, что деятельность населения по осуществлению местного самоуправления должна строиться на основании закона [9, с. 40-41]. В целом мы полагаем, что с замечаниями Н.В. Постового можно согласиться.

Для понимания сущности местного самоуправления полезно, на наш взгляд, сопоставить определение из Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с определением, приведённым в Европейской Хартии местного самоуправления 1989 г [13]. Хартия является международно-правовым документом, наиболее полно излагающим понятие и принципы местного самоуправления.

Согласно официальной русской версии указанной Хартии, подготовленной в Совете Европы (Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB N 92-871-084-8. Май 1990), «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».

Сразу обращают на себя внимание ряд важных отличий. В определении Хартии речь идет только о праве на местное самоуправление (т.е. оно может и не использоваться), то, исходя из смысла российского закона, местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется обязательно и гарантируется Конституцией. В формулировке Хартии провозглашается не только право, но и «реальная способность» органов местного самоуправления решать возложенные на них задачи. В дефиниции российского закона та-

кое указание отсутствует. Хартия говорит о регламентировании органами местного самоуправления государственных дел, в то время как в рассматриваемом законе ряд вопросов отнесены именно к вопросам местного значения. В Хартии основным субъектом, осуществляющим местное самоуправление, указаны органы местного самоуправления, в определении Федерального закона таким субъектом является население.

Однако, как отмечают ряд исследователей указанное разночтение можно объяснить неоднозначностью перевода официальной версии Европейской Хартии.

Так, А.А. Замотаев отмечает, что в официальном переводе определения местного самоуправления Хартии нарушены нормы логики: понятие определяется само через себя – местное самоуправление через деятельность органов местного самоуправления. Первоисточниками Хартии являются аутентичные тексты на французском и английском языках. Исходя из наименования Хартии, «местное самоуправление» является переводом английского «local self-government» и французского «l'autonomie locale». Слова в процитированном определении переведенные на русский как «органы местного самоуправления» во французской версии звучат как «collectivités locales», а в английском – «local authorities». Наряду с версией Совета Европы, их допустимо перевести также словосочетаниями «местные власти», «местное начальство», «власть на локальной территории» [5, с. 60].

Отметим также, что, например, во французском языке любые административные органы имеют специальное название: «administration» (f). Если бы составители Хартии стремились подчеркнуть их роль в организации местного самоуправления, очевидно, более логично было бы использовать данный термин. Поскольку он не был использован, мы должны сделать вывод, что речь идет все же не только об органах местного самоуправления, но о более широком понятии.

Для уточнения перевода следует указать, что французский термин «collectivités locales» является множественным числом выражения, возможными переводами которого на русский являются «коллектив соседей», «общность местных жителей», «община», а английское «authorities» – множественным числом слова, которое можно перевести как «власть», «авторитет», «полномочие».

Таким образом, в данном случае речь идет не столько об учреждениях, сколько о местном населении, объединенном с целью осуществления властных полномочий для защиты интересов, обусловленных в основном фактором проживания на определенной, обособленной каким-либо образом (локальной) территории, то есть, о населении как субъекте власти. В связи с чем представляется более приемлемым использовать в русской версии Хартии в качестве перевода «local authorities» и «collectivites locales» понятие «местное сообщество».

Определенные замечания можно высказать и по поводу перевода термина «affaires publiques» из французского первоисточника как «государственные дела». Перевод французского прилагательного «publique» как «государственный» долгие годы был характерен практически для всех научных правовых источников. На наш взгляд, это связано с тем, что в условиях, когда в СССР существовала только одна власть – государственная.

Перевод французского термина «affaires publiques» и английского – «affairs publics» как «государственные дела» допускает толкование: «дела, решаемые на государственном уровне». В то время как в данном случае подразумевается: «дела, важные с государственной точки зрения». Чтобы избежать неоднозначной трактовки, а также исходя из применяемой в настоящее время политической терминологии, для перевода этих выражений предпочтительно использовать такие понятия, как «публичные дела», «общественные дела». При таком переводе текст Европейской Хартии гораздо больше приближается к тому, что понимается под местным самоуправлением в нашем законодательстве.

В.С. Мокрый с учетом нового перевода предложил определение местного самоуправления в Европейской Хартии трактовать как «право и реальную способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения» [7, с. 99].

Новый Федеральный закон N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 местное самоуправление определяет как «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами,

– законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [11].

Дефиниция местного самоуправления, получившая закрепление в новом нормативно-правовом акте, регулирующим организацию местного самоуправления в России, отличается от законодательной формулировки Федерального Закона 1995 г. Законодатель отказался от определения местного самоуправления через деятельность населения, указав на то, что местное самоуправление является одной из форм народовластия. Очевидно, что новое определение местного самоуправления родилось из трактовки п. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, где говорится о том, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [10]. Действительно, есть все основания говорить о самостоятельной разновидности власти народа, осуществляемой на местном уровне, то есть о местной власти. Однако, ряд авторов считают, что такая трактовка местного самоуправления в Законе ведёт к «огосударствлению» муниципальной власти. Так Н.В. Блондарь пишет, что местное самоуправление определяется в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как форма осуществления власти жителей всей страны, то есть форма общегосударственной власти на местном уровне [1, с. 45]. Согласимся с автором в том, что местное самоуправление, будучи публичной властью, не является властью государственной. Более того, говоря о праве жителей самостоятельно осуществлять власть на местном уровне, нельзя говорить о народе государства в целом, целесообразнее использовать словосочетание «жители муниципального образования». Также представляется, что определение местного самоуправления как «форму, ... обеспечивающую ... решение вопросов местного значения...» является слишком абстрактным. Не ясно, что понимать под «формой власти», в чем она заключается, какова её природа. Законодатель воспроизводит неточность формулировки местного самоуправления Закона 1995 г., говоря о том, что население решает вопросы местного значения. Как мы уже отмечали, решаться могут задачи, но не вопросы.

Проведенный сравнительный анализ показывает, что, как и у зарубежного, так и у отечественного законодателя нет единого подхода к определению

нию термина «местное самоуправление». При этом законодатель допускает ряд неточностей. Многообразие законодательных и научно-теоретических определений местного самоуправления связано как со сложностью самого трактуемого явления, так и с существованием в юридической литературе противоречивых взглядов на природу местного самоуправления. На наш взгляд наиболее верным является позиция исследователей о комплексности и многоплановости института местного самоуправления и представлений о его сложной дуалистической природе, что и должно отобразиться в законодательном закреплении местного самоуправления. Представляется возможным охарактеризовать сущность местного самоуправления диалектическим сочетанием его двух сторон:

– с одной стороны, органы местного самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления, тем самым, местное самоуправление выступает самостоятельным уровнем публичной власти;

– с другой стороны, местное самоуправление – важный элемент и фактор развития гражданского общества, форма самоорганизации локальных сообществ.

Наряду с этим, считаем возможным отметить, что в рамках дуалистической сущности местного самоуправления, искомое сочетание его государственных и общественных элементов определяется в зависимости от конкретных исторических условий. Общий же вектор развития местного самоуправления должен быть направлен в сторону всё возрастающей автономии его институтов по отношению к структурам государственной власти, при одновременном возрастании роли населения в его деятельности.

#### **Литература**

1. Бондарь В.Н. Обсуждение проекта Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»/ В.Н. Бондарь // Проблемы местного самоуправления. – 2003. – № 3.
2. ВСНД РСФСР и ВС РСФСР, 1991, № 29. Ст. 1010.
3. ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
4. Емельянов Н.А. Местное самоуправление. Проблемы. Поиски. Решения / Н.А. Емельянов. – М.; Тула, 1997. – 143 с.
5. Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: понятие и термины/ А.А. Замотаев//Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемно-тематический сборник. – М., 1998.
6. Конституция Российской Федерации. Российская газета. – 1993. № 237.
7. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дисс. док. юрид. наук/ В.С. Мокрый. – М., 2003. – 287 с.
8. Ожигов С.И. Словарь русского языка/ С.И. Ожигов. – М., 1989. .



9. Постовой Н.В. Муниципальное право России/ Н.В. Постовой. - М., 2000. – 254 с.
10. Российская газета. № 197. 25.12.1993.
11. Российская газета. № 202. 08.10.2003; Российская газета № 131. 23.06.2004.
12. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
13. СЗРФ. – 1998 г. № 36. Ст. 4466.

### **ВОЗЗРЕНИЯ П.Е. КАЗАНСКОГО (1866 – 1947) НА ПРОБЛЕМУ ДУАЛИЗМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО ПРАВА\***

Как известно, международное частное право в советский и постсоветский период традиционно рассматривалось в соотношении с международным правом и с научной, и с практической точки зрения. Однако с момента вступления в силу третьей части Гражданского кодекса Российской Федерации в 2002 году вопрос определения природы международного частного права вновь вызвал не утихающие до наших дней дискуссии о сущности и природе коллизионного права. Пренебрегая опытом дореволюционной правовой доктрины, мы вынуждены заново проходить долгий путь в поисках верного решения. Кроме того, в результате отсутствия исследований всех периодов эволюции учения о коллизионном праве нарушается преемственность в праве, разрушая связь между определенными этапами развития отечественной доктрины международного частного права. Между тем, многообразие точек зрения, представленных в доктрине XIX столетия, позволяет всесторонне раскрыть понятие, сущность и свойства коллизионного права. Анализ воззрений дореволюционных мыслителей способствует более глубокому пониманию категорий и сложившихся понятий современного международного частного права.

Среди первых, после Н.П. Иванова, об индивидуальности предмета, метода и задач доктрины международного частного права, категорично заявил Петр Евгеньевич Казанский (1866 – 1947). П.Е. Казанский окончил Московский университет в 1891 году и был оставлен профессором Л.А. Камаровским для приготовления к профессорскому званию. В 1893 году в звании приват-доцента он был назначен в Казань на кафедру международного права, а после защиты в Москве диссертации в 1896 году в звании экстраординарного профессора занял кафедру международного права в Новороссийском университете. После защиты докторской диссертации в звании ординарного