

# ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

Одним из условий должного функционирования и развития любого демократического государства является существование в его рамках местного самоуправления.

Согласно ст. 3 Конституции РФ местное самоуправление представляет собой выражение власти народа и является одним из обязательных элементов конституционного строя государства. Из этого следует, что местное самоуправление обеспечивает защиту интересов граждан, основанных на их совместном проживании и взаимодействии на определенной территории с учетом исторических и иных местных традиций.

11 апреля 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (далее Европейская хартия), войдя в перечень государств, признающих и гарантирующих на своей территории существование местного самоуправления в соответствии с международно-правовыми нормами и принципами. Однако, несмотря на это, местное самоуправление продолжает оставаться для России все еще новым социально-правовым явлением. Муниципальная реформа, осуществляемая в России в настоящее время, меняет сложившуюся ситуацию, при чем в некоторых случаях эти изменения носят принципиальный характер. Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее Федеральный закон № 131-ФЗ), является четвертым, начиная с За-

кона СССР 1990г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>2</sup>.

Действующая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», — значимый шаг в развитии правовых основ одного из важнейших демократических институтов публичной власти. Его принятие было обусловлено, в том числе, необходимостью упорядочивания отношений в указанной области и выведения их на качественно новый уровень развития, предоставления гражданам России реальной возможности для осуществления своего конституционного права на местное самоуправление.

Исследуя вопрос о проблемах определения экономического звена организации муниципальной власти, сначала необходимо установить, что следует понимать под местным самоуправлением.

Выдающийся российский правовед XIX в. А.Д. Градовский отмечал, что понятие «самоуправление» — это понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных делах местности, но и в общегосударственном управлении. Он считал, что органы самоуправления являются не только инструментом удовлетворения потребностей населения, но и средством поддержания государственного порядка. Эта цель может не закрепляться в законах и не провозглашаться открыто, но

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>2</sup> См.: Бойко Н.С. Проведение реформы местного самоуправления. Первые итоги и трудности // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2007. — № 4. — С. 463.

она все равно будет находиться в самом существе дела. Поэтому, какие бы практические выводы ни представляло местное самоуправление, оно останется невосстановленным, если того требуют политические интересы государства<sup>3</sup>. История России является ярким подтверждением этого.

Так, в 1917 г. в России была создана система государственной власти с жесткой централизацией. Местные Советы в то время были превращены в нижнее звено единого государственного аппарата, деятельность которых полностью контролировалась вышестоящими органами. При этом их любое решение, имеющее признаки самостоятельности, могло быть отменено со ссылкой на незаконность или нецелесообразность.

Местные Советы, «сколоченные в жесткую государственную вертикаль, были демократическим прикрытием монопольной власти партийного аппарата»<sup>4</sup>.

Во второй половине 80-х годов интерес к проблемам самоуправления стал возрастать. Постепенно в обществе нашла поддержку точка зрения, согласно которой местное самоуправление — это самостоятельный уровень осуществления народом принадлежащей ему власти. Это мнение впоследствии нашло свое отражение в законодательстве, в том числе в ст. 3 и 12 Конституции РФ.

В настоящее время, как и прежде, в науке продолжается дискуссия по вопросу о природе и сущности местного самоуправления. Муниципальное право как отрасль научного знания не содержит однозначного решения этой проблемы, а наоборот, содержит большое число различных определений этого института.

Сам термин «самоуправление» многозначен. Например, С. Ожегов в толковом словаре определяет семантику этого слова следующим образом: «1. Право на внутреннее управление своими местными силами. 2. Право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономии»<sup>5</sup>.

Понятие «местное самоуправление» не раз становилось, да и становится сейчас предметом дискуссий среди ученых-теоретиков и юристов-практиков. Так, некоторые из них, определяя сущность указанной категории, основываются на идеях общественной или государственной теории местного самоуправления.

Например, Н. Лазаревский под местным самоуправлением понимает «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»<sup>6</sup>.

М.И. Свешников определяет самоуправление как «новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенными местным административным органом, то есть участие народа в местной администрации»<sup>7</sup>.

В советское время «марксистское» определение местному самоуправлению как «государственному управлению каким-либо кругом дел на местах, образуемому посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения»<sup>8</sup> было дано П. Велиховым. По мнению Л.Д. Морозовой именно это определение наиболее точно соответствует истине, если убрать сноску на «господствующий класс»<sup>9</sup>.

М.И. Пискотин и В.И. Фадеев видят в местном самоуправлении систему граждан и организаций, обеспечивающих под свою ответственность деятельность по самостоятельному или посредством соответствующих органов решению вопросов местного значения, управлению собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории. При этом сущность самоуправления определяется ими как самоуправление граждан, населения сел, деревень, городов, при котором ими управляет не кто-то сверху, а они сами управляют своими местными делами<sup>10</sup>.

Другие исходят из принципа дуализма местного самоуправления, согласно которому, с одной стороны, оно представляет собой форму административной организации системы жизнеобеспечения на местном уровне, что сходно с государственной властью, с другой — является методом децентрализации системы управления, призванным повысить эффективность ме-

<sup>3</sup> См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. — СПб., 1883. — С. 20-21.

<sup>4</sup> См.: Емельянов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: стратегия развития // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2009. — № 1. — С. 39.

<sup>5</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. — Екатеринбург, 1994. — С. 340.

<sup>6</sup> См.: Морозова Л.Д. Местное самоуправление в России — сочетание государственных и общественных начал // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 2. — С. 38.

<sup>7</sup> См.: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. — М., 1996. — С. 13.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Морозова Л.Д. Местное самоуправление в России — сочетание государственных и общественных начал // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 2. — С. 38

<sup>10</sup> Там же.

ханизма реализации интересов населения — жителей муниципальных образований.

А.А. Ярошенко отмечает, что «муниципальная власть — это власть, осуществляемая в рамках общегосударственной политики, подконтрольная государству и на территории государства, и инструмент самостоятельной от жестких государственных императивов организации людей, имеющих целью обустройство наилучшим образом собственной жизни и решение локальных вопросов жизнеобеспечения»<sup>11</sup>.

Авторы учебника «Муниципальное право РФ» О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, раскрывая сущность местного самоуправления, определяют его и как основы конституционного строя, и как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, и как форму народовластия. А в качестве основных черт выделяют: наличие особого субъекта — население, граждан; особого объекта управления — вопросов местного значения; самостоятельность местного самоуправления; собственная ответственность муниципальных образований<sup>12</sup>.

Таким образом, специфика местного самоуправления состоит в том, что оно совмещает признаки и публичной власти, и общественной организации, выступая одновременно с этим в качестве обязательного элемента гражданского общества и одного из механизмов согласования интересов общества и государства.

Аналогичной позиции придерживается и В.С. Мокрый, который указывает, что «в зависимости от решаемых вопросов институт местного самоуправления может проявлять себя и как институт публичной власти, и как институт гражданского общества, и как уровень управления»<sup>13</sup>.

Г.В. Атаманчук рассматривает местное самоуправление как «пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений)»<sup>14</sup>.

Европейская хартия местного самоуправления в ст. 3 определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправ-

ления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.<sup>15</sup> местное самоуправление — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. под местным самоуправлением понимает форму осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, 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.

Итак, местное самоуправление можно определить и как одну из разновидностей социального управления, существующего наряду с государственным, и как правомочия граждан местного сообщества на заведование местными делами, и как форму народовластия, и как одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, определяющий наряду с принципом разделения властей иерархию управления.

По нашему мнению, правильным будет рассмотрение местного самоуправления как правового института, объединяющего в себе нормы конституционного и муниципального права, которые, в свою очередь, направлены на урегулирование системы правоотношений, возникающих в процессе реализации гарантированных Конституцией РФ самоуправленческих прав граждан, связанных с осуществлением местной власти и решением вопросов местного значения.

В настоящее время особое значение приобретает правовое регулирование экономических основ местного самоуправления. Исследование названного вопроса предполагает, в том числе, уяснение содержания таких понятий как основа, основа местного самоуправления

<sup>11</sup> См.: Алпатов Ю.М. Правовые аспекты организации местного самоуправления в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 3. — С. 38.

<sup>12</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. — М., 1997. — С. 83.

<sup>13</sup> См.: Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ. — М., 2001. — С. 24.

<sup>14</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М., 1997. — С. 133.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. — 2003. — № 35. — Ст. 3506.

и ее виды, экономическая основа местного самоуправления и ее содержание.

«Основа местного самоуправления» может рассматриваться в различных контекстах: и в качестве института муниципального права как отрасли права, и в качестве отдельного раздела соответствующей науки и т.д.

По нашему мнению, в рамках проводимого исследования содержание указанной категории целесообразно определять, исходя из ее места в системе местного самоуправления. Хотелось бы сразу отметить, что в силу отсутствия в юридической литературе комплексного исследования этого понятия и использования его в большинстве случаев применительно к отдельным видам основ, в науке единого подхода к определению семантики этого термина нет.

Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев в своем учебнике «Муниципальное право Российской Федерации», характеризуя это понятие, замечают, что реальное и эффективное местное самоуправление возможно при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности и составляют основы местного самоуправления<sup>16</sup>.

Аналогичной позиции придерживается А.С. Тюхтенев. Он определяет основы местного самоуправления как «закрепленные в соответствии с принципами Европейской Хартии местного самоуправления и гарантированные Конституцией РФ, действующим законодательством, Уставами муниципальных образований наиболее важные, общие и базовые для всех уровней муниципальных образований начала правового регулирования статуса местного самоуправления и его механизма в народовластия, территориального устройства, организационной структуры, экономического (материального) и финансового (финансово-экономического) обеспечения, а также иные предпосылки и условия, обеспечивающие реализацию населением и каждым гражданином права на осуществление местного самоуправления, участие в решении вопросов местного значения»<sup>17</sup>.

Другие ученые рассматривают основы местного самоуправления через совокупность норм. Например, В.В. Пылин определяет их как совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами норм, регулирующих наиболее существенные, коренные общественные отношения, возникающие в про-

цессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории РФ<sup>18</sup>.

Н.В. Постовой пишет, что основы местного самоуправления представляют собой важнейшие образующие элементы, которые находятся в тесном взаимодействии и развитии и составляют его фундамент. К их числу он относит демографическую, территориальную, экономическую и правовую основы<sup>19</sup>. Следовательно, основами местного самоуправления выступают образующие его важнейшие элементы.

Вместе с тем, анализ этих элементов приводит автора к иным выводам. Так, по его мнению, демографическая основа представляет собой совокупность норм, устанавливающих один из характерных признаков местного самоуправления — наличие населения на данной территории. При этом им не уточняется, о нормах какого характера идет речь и где они закреплены. Через совокупность норм, регулирующих территориальное устройство муниципального образования, определяющих состав земель муниципального образования, его границы и порядок их установления и изменения проводится характеристика территориальной основы. А под экономической основой он понимает уже не нормы права, а реальные материальные объекты, определенное имущество, указанное в законе.

Таким образом, в содержание понятия «основы местного самоуправления» наряду с материальными объектами включаются правовые акты и их соответствующие нормы, что не совсем оправданно<sup>20</sup>.

Вопрос определения семантики понятия «основы местного самоуправления» рассматривается и Ю.А. Дмитриевым<sup>21</sup>. Он указывает, что эту категорию можно рассматривать как находящуюся под защитой государства систему принципов, общих основополагающих начал, определяющих и регламентирующих общественные отношения, которые возникают в процессе организации и осуществления местного самоуправления. При этом, являясь основополагающим элементом местного самоуправления, они могут применяться к нему как в целом, так и к его отдельным институтам. Кроме того, автор отмечает, что основы местного самоуправления подчиняют себе логически

<sup>16</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2000. — С.199.

<sup>17</sup> См.: Тюхтенев А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 22.

<sup>18</sup> См.: Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. — 1999. — № 7/8. — С. 28.

<sup>19</sup> См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. — М., 1998. — С. 74.

<sup>20</sup> См.: Постовой Н.В. Указ. соч. — С. 11.

<sup>21</sup> См.: Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М., 2005. — С. 60.

и юридически все его институты и издаваемые в их развитие законы, иные нормативно-правовые акты.

В итоге Ю.А. Дмитриев приходит к выводу, что основы местного самоуправления можно определить как совокупность установленных Конституцией РФ и федеральным законом норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее основополагающие отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории РФ, в соответствии с которыми должны находиться все другие муниципально-правовые нормы.

Аналогичной точки зрения придерживаются Е.С. Шугрина<sup>22</sup> и А.С. Писарев<sup>23</sup>, по мнению которых нормы, регулирующие отношения по поводу основ местного самоуправления, содержатся только в Конституции РФ и федеральных законах. По нашему мнению это вывод не совсем соответствует реальному положению дел, так как в этом случае не учитываются такие правовые источники как акты Президента РФ, Правительства РФ, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, которые непосредственным образом оказывают влияние на формирование, развитие и расширение гарантий их реализации.

И.И. Овчинников отмечает, что основы выражают базовые начала деятельности местного самоуправления, специфику правового регулирования муниципальных общественных отношений, которые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами призваны: во-первых, гарантировать государством самостоятельность осуществления самоуправления населением муниципалитета; во-вторых, создать условия возможности эффективного решения вопросов местного значения. Они представляют собой совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, федеральных законах и закрепляющих наиболее принципиальные, важные, общие для всех субъектов Российской Федерации, муниципальных образований территориальные, организационные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению местных задач<sup>24</sup>.

Следует отметить, что до настоящего времени среди ученых так и не сформировалось единое мнение по вопросу видов основ местного самоуправления.

Так, Н.В. Постовой выделяет следующие: демографическую, территориальную, экономическую и

правовую основы местного самоуправления<sup>25</sup>. С указанной классификацией не согласен А.С. Тюхтенев. В своей работе он отмечает, что «население не может выступать основой самого себя. Ведь самоуправление — это само население, проживающее на территории муниципального образования и самостоятельно решающее в соответствии с законами и уставами муниципального образования вопросы местного значения»<sup>26</sup>. Он выделяет организационные, территориальные, правовые и экономические, включающие материальные и финансовые, основы.

В.В. Пылин разделяет систему основ на следующие группы: финансово-экономические, народовластные, гуманистические, территориальные, организационные, политические, социальные<sup>27</sup>. В качестве обоснования такого подхода автор ссылается на Конституцию РФ, которая закрепляет значительную часть основ конституционного строя РФ, что одновременно составляет и правовые основы местного самоуправления.

С указанной классификацией сложно согласиться, так как ее автор пытается примерить основы конституционного строя всего государства на отдельные муниципальные образования, тем самым перекладывая государственные дела на места, например, поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, что не относится согласно Федеральному закону № 131-ФЗ к целям и задачи муниципальных органов власти.

Ю.А. Дмитриев делит основы на шесть основных групп: правовые, социальные, территориальные, организационные, идеологические и политические, финансово-экономические<sup>28</sup>.

По нашему мнению, основы местного самоуправления представляют собой закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве нормы-принципы, представляющие собой начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации населением права на самостоятельное, а также через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения в границах муниципального образования.

<sup>25</sup> См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М., 1998. – С. 11.

<sup>26</sup> См.: Тюхтенев А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 17.

<sup>27</sup> См.: Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999. – № 7/8. – С. 28.

<sup>28</sup> См.: Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А.Дмитриева. – М., 2005. – С. 60.

<sup>22</sup> См.: Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. – Новосибирск, 1997. – С. 37.

<sup>23</sup> См.: Писарев А.С. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 15.

<sup>24</sup> См.: Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М., 1999. – С. 122.



Указанные правоотношения включают в себя отношения по определению нормативно-правового (правовая основа) и материально-финансового (экономическая основа) обеспечения местного самоуправления, территориально устройства (территориальная основа), организационной структуры, а также обеспечения деятельности муниципалитетов.

Важное место в развитии указанных основ занимает экономическая составляющая, определению которой посвящена глава 8 Закона «Об общих принципах». Несмотря на свою значимость, указанный институт не стал предметом общетеоретических исследований, хотя неизменно привлекал и привлекает внимание ученых. В юридической литературе постоянно подчеркивается, что рассматриваемые общественные отношения по своему характеру разнородны, регулируются различными отраслями права: муниципальным, гражданским, финансовым, земельным и др., что обуславливает необходимость проведения обобщений и выявления закономерностей, присущих развитию данного института в условиях рыночной экономики.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют финансово-экономическую (в соответствии с Законом 1995 г.) основу местного самоуправления как институт муниципального права, представляющий собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований<sup>29</sup>.

По мнению Н.В. Постового, указанный институт представляет собой совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения<sup>30</sup>. Однако в таком контексте автором не учтен тот факт, что субъектами правоотношений, возникающих по поводу муниципального имущества, могут также выступать органы государственной власти и органы местного самоуправления (отношения по поводу перераспределения собственности муниципального образования др.).

<sup>29</sup> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000. – С.312.

<sup>30</sup> См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М, 2000. – С. 81.

В.В. Пылин высказывает позицию, согласно которой при определении финансово-экономических основ речь все же должна идти, во-первых, о финансово-экономических правовых основах и, во-вторых, не просто о совокупности правовых норм, а о совокупности правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих указанные общественные отношения<sup>31</sup>. Однако, используя такую дефиницию, ученый забывает, что общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения муниципалитетов необходимыми материально-финансовыми ресурсами, регулируются большим объемом нормативно-правовых актов, которые не содержат нормы-принципы, а используют нормы прямого применения.

В понимании Д.А. Писарева экономическая основа местного самоуправления — это «закрепленные в нормативных актах и объективно обусловленные направления деятельности местного самоуправления, которые подразумевают владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, а также объектами муниципальной собственности, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования»<sup>32</sup>.

Некоторые ученые определяют экономическую основу местного самоуправления через его структуру<sup>33</sup>.

Ряд ученых в рамках понятия экономической основы выделяют финансовую основу местного самоуправления. Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отмечают, что и экономическая, и финансовая основы местного самоуправления обеспечивают его хозяйственную самостоятельность, служат, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности, оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом.

Г.В. Барабашев определяет финансовую основу через денежные средства.

А.Н. Лахтин в своем диссертационном исследовании указывает, что «финансовая основа местного самоуправления — это совокупность всех финансовых ре-

<sup>31</sup> См.: Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. – СПб., 2003. – С. 381.

<sup>32</sup> См.: Писарев Д.А.. Экономические основы местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект (на примере г. Москвы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С.11.

<sup>33</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Отв.ред. С.Е. Чаннов. – Ось-89, 2008; Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова, 2007.

сурсов, используемых в интересах населения органами муниципальной власти в соответствии с их бюджетными, налоговыми и кредитными полномочиями»<sup>34</sup>.

В.А. Баранчиков считает, что финансовая основа должна рассматриваться отдельно от экономической через совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере финансов и финансовой деятельности местного самоуправления.

И с этим нельзя не согласиться. Да, указанные институты взаимосвязаны и взаимообусловлены, но не тождественны. В ином случае можно было бы говорить об идентичности таких объектов как муниципальная собственность, местный бюджет, муниципальное предприятие и средства самообложения. Однако все указанное является совершенно разными вещами.

Возникает вопрос о соотношении основы финансовой и экономической. По нашему мнению, его можно определить как часть и целое, так как экономическая основа включает в себя и имущественные комплексы с соответствующими полномочиями, и местный бюджет, в том числе отношения по его формированию и исполнению. Это подтверждает невозможность постановки знака равенства между ними так же как между элементом и системой.

Итак, в ходе проведенного анализа законодательства и мнений ученых мы приходим к следующим выводам:

1. Однозначно определить дефиницию понятия «местное самоуправление» нельзя, так как этот институт одновременно является и разновидностью социального управления, существующего наряду с государственным, и полномочиями граждан местного сообщества на заведование местными делами, и формой народовластия, и одной из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, определяющий наряду с принципом разделения властей иерархию управления.

Правильным будет также рассмотрение местного самоуправления как правового института, объединяю-

щего в себе нормы конституционного и муниципального права, которые, в свою очередь, направлены на урегулирование системы правоотношений, возникающих в процессе реализации гарантированных Конституцией РФ самоуправленческих прав граждан, связанных с осуществлением местной власти и решением вопросов местного значения.

2. Основы местного самоуправления представляют собой закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве нормы-принципы, представляющие собой начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации населением права на самостоятельное, а также через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения в границах муниципального образования.

Указанные правоотношения включают в себя отношения по определению нормативно-правового (правовая основа) и материально-финансового (экономическая основа) обеспечения местного самоуправления, территориального устройства (территориальная основа), организационной структуры, а также обеспечения деятельности муниципалитетов

3. Понятие экономическая основа местного самоуправления нельзя определить однозначно, его целесообразно рассматривать в широком и узком смысле<sup>35</sup>. В первом случае экономическая основа представляет собой систему правовых норм, установленных федеральными, региональными и местными правовыми актами, определяющие и регулирующие правоотношения, возникающие в муниципальных образованиях по поводу муниципальной собственности, в том числе имущественных прав и норм, регулирующих бюджетные правоотношения.

Во втором случае — это материальная база функционирования муниципалитета, включающая совокупность правовых норм, регулирующих только отношения муниципальной собственности и имущественных прав муниципальных образований.

### Библиографический список:

1. Алпатов Ю.М. Правовые аспекты организации местного самоуправления в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 3.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М., 1997.
3. Бойко Н.С. Проведение реформы местного самоуправления. Первые итоги и трудности // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2007. — № 4.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. — СПб., 1883.

<sup>34</sup> См.: Лахтин А.Н. Экономические основы местного самоуправления и их формирование в рыночных условиях: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 134.

<sup>35</sup> В этом утверждении наша позиция совпадает с позицией Тюхтеневой А.С., высказанной им в диссертационном исследовании на тему «Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект».

5. Емельянов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: стратегия развития // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2009. — № 1.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 00.
7. Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ: Сборник докладов. — М., 2001.
8. Морозова Л.Д. Местное самоуправление в России — сочетание государственных и общественных начал // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2008. — № 2.
9. Муниципальное право Российской Федерации. — 2-е изд. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: «Профобразование», 2005.
10. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. — М., 1999.
11. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. — М., 1996.
12. Писарев А.С. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997.
13. Постовой Н.В. Муниципальное право России. — М., 1998.
14. Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. — 1999. — № 7/8.

**References (transliteration):**

1. Alpatov Yu.M. Pravovye aspekt organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii // «Chernye dyry» v Rossiyskom zakonodatel'stve. — № 3. — 2008.
2. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs lektsiy. — М.: Yuridicheskaya literatura, 1997.
3. Boyko N.S. Provedenie reformy mestnogo samoupravleniya. Pervye itogi i trudnosti // «Chernye dyry» v Rossiyskom zakonodatel'stve. — № 4. — 2007.
4. Gradovskiy A.D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. — SPb, 1883.
5. Emel'yanov A.N. Mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federatsii: strategiya razvitiya // «Chernye dyry» v Rossiyskom zakonodatel'stve. — № 1. — 2009.
6. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii. — М.: Yurist', 2000.
7. Mokryy V.S. Mestnoe samoupravlenie v RF: Sbornik dokladov. — М., 2001.
8. Morozova L.D. Mestnoe samoupravlenie v Rossii — sochetanie gosudarstvennykh i obshchestvennykh nachal // «Chernye dyry» v Rossiyskom zakonodatel'stve. — № 2. — 2008.
9. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii. — 2-e izd. / Pod red. Yu.A. Dmitrieva. — М.: «Profobrazovanie», 2005.
10. Ovchinnikov I.I. Mestnoe samoupravlenie v sisteme narodovlastiya. М., 1999.
11. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. — Ekaterinburg, 1994.
12. Osnovnye teorii mestnogo samoupravleniya: proiskhozhdenie i razvitie. — М, 1996.
13. Pisarev A.S. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii. — М, 1997.
14. Postovoy N.V. Munitsipal'noe pravo Rossii. — М., 1998.
15. Pylin V.V. Osnovy i printsipy mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 1999. № 7/8.