ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

УДК: 316.258

ПЕТРИАШВИЛИ ГУРАМ ГЕОРГИЕВИЧ

Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества (историко-теоретическое исследование)

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург

2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор ПОНОМАРЕВ Евгений Георгиевич**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор МОКРЫЙ Владимир Семенович**

кандидат юридических наук, доцент КАЛИНИН Алексей Юрьевич

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита диссертации состоится 2 июля 2010 года, в 12^{oo} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, В.О., ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института. Автореферат выставлен на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 31 мая 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Форма, структура и возможный уровень развития местного самоуправления определяются мерой зрелости личности, общества и государства в их взаимном отношении. Проблемы формирования местного самоуправления и определения стоящих перед ним задач в значительной степени зависят от того, насколько развиты гражданские качества личности, прямо или косвенно участвующей в деятельности по самоуправлению территориального образования, и не в меньшей степени от того, каков уровень ее правовой культуры и правосознания. Не менее важно и то, как местное самоуправление соотносится с общественными и государственными институтами, какое место занимает среди них. В настоящее время возникла необходимость рассмотрения специфики и структуры местного самоуправления как элемента гражданского общества, понимания его природы и границ взаимодействия с государством, которые еще не стали предметом систематического анализа.

Анализ теоретических основ местного самоуправления приобретает особую актуальность в связи с дальнейшим развитием его законодательной базы. Об этом говорится в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2008 года: «Напомню, что 1 января 2009 года заканчивается переходный период, установленный для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но совершенствование этого законодательства будет продолжаться»[1].

Очевидно, что традиции местного самоуправления старше традиций государственности. Они в той же мере, если не в большей, являются источником правовых отношений, социальным пространством генезиса права, что делает традиции местного самоуправления интересным, может быть несколько недооцененным в этом плане, объектом именно теоретико-правового и историко-правового исследования. Сегодня это особенно актуально, когда в условиях глобализации радикально меняется ткань правовых отношений и область поиска новых форм, моделей, смыслов правоотношений начинает постепенно смещаться из сферы государственности в сферу регионального самоуправления.

Определяющий содержание современного этапа развития гражданского общества процесс его дальнейшей институционализации формирует новую

[1] www.kremlin.ru

для России модель отношения общества и государства. Далеко не все аспекты этих отношений получили свое теоретическое осмысление с позиций современных социальных наук, в том числе и функция местного самоуправления как формы правовой институционализации отношений гражданского общества. Особенности реализации этой функции, ее предпосылки и результаты определяются характером социальных отношений, историческими традициями того или иного государства, его принадлежности к конкретной правовой группе. Но несомненным является положение о том, что существуют общие тенденции в становлении и развитии современных сложных социальных систем, включая государство и институты гражданского общества. Выявление действия этих тенденций в условиях различных социокультурных и экономических образований позволяет понять социальную сущность правовых явлений.

Развитие и институционализация гражданского общества, изучение роли права в этих процессах порождают необходимость решения целого ряда мировоззренческих, методологических, социальных и политических проблем, обусловливающих необходимость их серьезной научной, в том числе и теоретико-правовой, проработки. Об актуальности проблемы политико-правового анализа местного самоуправления говорит и тот факт, что его роль в современном обществе и государства становится объектом многих научных дискуссий во всем мире, особенно в связи с поиском рядом стран путей развития и модернизации. Необходимо выявить и возможности искусственной правовой институционализации гражданского общества, то есть рационально разработанных параметров новых социальных образований, что невозможно без обобщения и сравнительно-правового анализа зарубежного и российского практического опыта правового регулирования общественных процессов и опыта его теоретического осмысления.

Степень разработанности темы. Помимо научной актуальности проблемы состояние историографии вопроса также сказалось на выборе темы исследования.

В дореволюционной отечественной юридической науке конца XIX — начала XX веков зародилось научное направление, ставившее своей основной задачей изучение городского самоуправления как правового феномена различных исторических эпох. Однако в большинстве работы современников являлись лишь накоплением и обобщением фактов по деятельности различных структур местных общественных, городских и земских форм самоуправления.

Особую группу составляют труды русских и зарубежных государствоведов XIX и начала XX веков, исследовавших политико-правовую природу местного самоуправления. Следует особо выделить работы Н.Н.Алексеева, А.Васильчикова, Л.А.Велихова, Р.Гнейста, А.Д.Градовского, П.П.Гронского, Г.Еллинека, А.А.Кизеветтера, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, О.Лабанда, Э.Мейера, Б.Э.Нольде, М.И.Свешникова, Д.Д.Семенова, А.Токвиля, Б.Н.Чичерина, Г.И.Шрейдера, Л.Штейна и др.

Большое внимание общетеоретическим основам местного самоуправления как института гражданского общества в его взаимодействии с федеративным государством уделяется в трудах современных ученых-юристов С.А.Авакьяна, А.А.Акмаловой, М.В.Баглая, П.П.Баранова, Л.Ф.Болтенковой, Н.С.Бондаря, В.Н.Бутылина, С.В.Вавилова, С.Д.Валентея, Н.В.Витрука, В.Г.Вишнякова, А.М.Величко, С.М.Габиевой, Б.Н.Габричидзе, Г.С.Гаджиева, М.В.Глигич-Золотаревой, И.В.Гончарова, В.Д.Горобца, В.В.Гошуляка, О.Н.Громовой, Л.Ю.Грудцыной, Н.М.обрынина. Р.В.Енгибаряна, Д.Л.Златопольского, В.Т.Кабышева, Л.М.Карапетяна, А.Д.Керимова, Е.М.Ковешникова, Е.В.Колесникова, Н.М.Колосова, С.А.Комарова, А.А.Кондрашова, С.В.Королева, В.А.Кряжкова, Е.А.Кремянской, Б.С.Крылова, В.Н.Кудряв-цева, К.Т.Курашвили, О.Е.Кутафина, И.В.Левакина, В.В.Лазарева. Ю.И.Лейбо, И.В.Лексина, А.М.Лимонова, О.В.Лукъяновской, В.О.Лучина, В.И.Лысенко, И.И.Мелехиной, А.В.Мицкевича, В.С.Мокрого, Р.С.Мулукаева, С.В.Нарутто, С.И.Некрасова, А.С.Пиголкина, И.А.Полянского, М.Б.Ревновой, В.Н.Севумяна, В.Н.Синюкова, М.В.Сироткина, А.Н.Соколова, О.В.Соловьевой, Б.А.Страшуна, Ю.А.Тихомирова, Э.В.Тадевосяна, Б.Н.Топорнина, В.А.Туманова, И.А.Умновой (Конюховой), Т.Я.Хабриевой, Р.С.Хакимова, А.Г.Чванова, В.А.Черепанова, В.Е.Чиркина, О.И.Чистякова, Ю.Л.Шульженко, А.И.Экимова, Л.М.Энтина, Ю.Ф.Ярова и др.

Вопросы правовой институционализации специально рассматривали такие авторы как С.В.Бондарев, И.А.Иванникова, А.М.Капустин, А.А.Кононов, С.И.Тиводар, Р.М.Шарафутдинов, И.Д.Хутинаев и др.

Вместе с тем остается малоизученным целый ряд вопросов теоретико-правового характера, связанных с исследованием особенностей правового обеспечения роли местного самоуправления в институционализации отношений гражданского общества и правового государства, в том числе с учетом их особенностей в странах Запада и в Российской Федерации.

Объектом исследования являются система социально-правовых отно-

шений, возникающих в процессе развития гражданского общества, теоретико-правовые аспекты социальных процессов, институционализируемых в формах местного самоуправления, процессы формирования нормативных основ местного самоуправления в истории России и иностранных государств.

Предметом исследования является правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества.

Цель работы заключается в том, чтобы на основе анализа зарубежного и российского законодательства, политико-правовых идей видных юристов, а также опыта реформ систем местного управления и самоуправления комплексно исследовать общетеоретические основы институционализации местного самоуправления как элемента гражданского общества.

Реализация цели диссертационного исследования обусловила постановку и решение следующих **основных задач:**

- *исследовать* историко-правовые и философско-правовые предпосылки формирования идеи местного самоуправления в западноевропейской политико-правовой мысли;

- *определить* с учетом особенностей развития гражданского общества и государства в современном мире основные тенденции развития теоретико-правовых основ формирования и развития местного самоуправления;

- *охарактеризовать* основные этапы эволюции системы местного самоуправления в России в XIX – XXI вв. и развитие теоретико-правовых идей о роли местного самоуправления в институционализации гражданского общества России;

- *выявить* возможности актуализации опыта местного самоуправления стран Запада в Российской Федерации, с учетом особенностей эволюции гражданского общества в нашей стране;

- *уточнить* на основе практического и теоретического опыта теоретико-правовое содержание понятия правовой институционализации.

Методологическую основу диссертации составили общеправовые и конкретно-научные методы изучения политико-правовых и социальных явлений, рассматриваемых в процессе их исторического развития: историко-правовой, нормативно-логический, структурно-функциональный, метод сравнительного правоведения и др. Анализ теоретических основ местного самоуправления, раскрытие элементов и установление взаимосвязей проводилось с помощью специальных методов, в первую очередь, сравнительно-правового и нормативно-логического методов. Особое значение для исследования имели принцип историзма, принципы связи исторического и логиче-

ского, эмпирического и рационального. В основу методологии исследования было положено укоренившееся в отечественной теории государства и права положение о практике как основном критерии истинности теоретических понятий и суждений.

Теоретическую основу диссертации составили положения и выводы, сформулированные в российской и зарубежной государственно-правовой и историко-правовой науке, а также ряд научных трудов отечественных правоведов. Специфика темы исследования обусловила привлечение материала по общей теории права и государства, истории муниципального права, а также некоторых материалов по теории и истории местного самоуправления. Правовые основы взаимоотношения между органами местного самоуправления и государственной власти определялись при помощи теоретического анализа правовых актов, закрепляющих их правовой статус, и практики их функционирования.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она стала первым сравнительно-правовым исследованием теоретико-правовых основ институционализации местного самоуправления в гражданском обществе стран Запада и в России, с учетом результатов сравнительно-правового анализа особенностей формирования и совершенствования правовой базы местного самоуправления, а также нормативно-правовых основ взаимодействия с органами государственного управления в центре и на местах.

Научную новизну работы также составляет введение в научный оборот зарубежных теоретико-правовых источников, результаты систематического исследования которых ранее не публиковались. Материалы этого исследования непосредственно сопряжены с анализом современной нормативной базы местного самоуправления в Российской Федерации. В свете полученных результатов рассмотрен теоретический и практический аспекты совершенствования системы взаимодействия гражданского общества и правового государства. Показана необходимость системного использования опыта зарубежной правовой мысли в современном процессе правотворчества в России.

Элементы научной новизны имеются также в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. В полисной демократии античности государственное управление и местное самоуправление выступали в единой, нерасчлененной форме. Поэтому общетеоретические умопостроения политико-правового характера Платона, Аристотеля, Демосфена и др. могут с полным правом рассматриваться и как исходная основа построения теорий государственного управле-

ния, и как первоначальная попытка теоретико-правового рассмотрения идеи местного самоуправления.

2. Закрепившаяся в XIX в. за учением Л.Штайна характеристика его как государственной концепции самоуправления не совсем точна. Рассматривая вопрос о функциях самоуправления, Л.Штайн различал функции, выражающие внутреннюю природу и потребности самоуправляемых общин – их он называл естественными или свободными функциями. Функции, обусловленные связью общины с государством, он называл служебными или государственными. Только последние делегируются государством. В пределах же местных границ и потребностей так называемые свободные функции выражают внутреннюю природу обществ общественного самоуправления. Поэтому местное самоуправление является эманацией государства только в пределах ограниченного и очень точно очерченного круга Л. Штайном функций. Но в основных своих функциях самоуправление выражает интересы и внутреннюю природу исторически сложившихся общин.

3. К началу XX столетия сложились две основных теоретических концепции местного самоуправления: общественная и государственная. Различия между ними, несмотря на острые дискуссии, по основным теоретическим основаниям не являлись принципиальными. Наоборот, наиболее глубокие теоретические исследования правовой природы местного самоуправления (Л.Штайн, Б.Н.Чичерин, Н.М.Коркунов) содержали черты, как той, так и другой концепции. Это было обусловлено генетическим единством двух форм институционализации общественной жизни (местное самоуправление и государство), очевидность которого показывает опыт античной полисной демократии. В современных условиях глобализации снова актуализируется институциональная природа местного самоуправления, корреспондирующая ее генетическому единству с государственностью. Возрастание роли самоорганизации местных сообществ требует поиска новых форм отношения к ним государства, которое должно видеть в местном самоуправлении качественно иную, но все же внутренне связанную с природой государства и государственной власти форму институционализации социальных процессов гражданского общества.

4. В сформировавшемся гражданском обществе основным институционализирующим элементом в отношении самоуправления местных сообществ становится право. Институционализирующее воздействие права на практически сложившиеся процессы самоуправления на местном уровне проявляется в том, что право легитимизирует выполнение властных функций

органами самоуправления, закрепляет систему социальных ролей для участников сообществ, определяет формы взаимодействия с другими социальными институтами и органами государственного управления, устанавливает комплекс санкций для поддержания норм и правил функционирования системы местного самоуправления. По мере перехода от обычного к писаному праву как основы правовой институционализации местного самоуправления усиливаются тенденции к унификации нормативной базы самоуправления, действующей на территории государства.

5. В условиях глобализации и связанного с ней кризиса модели государственности эпохи Модерна местное самоуправления трактуется рядом ведущих ученых как одна из наиболее перспективных форм нормативного регулирования макросоциальных процессов гражданского общества (Ю.Хабермас, А.Макинтайр, М.Сэндел, Ч.Тейлор и др.). При этом предполагается, что сам институт местного самоуправления должен пройти определенную эволюцию. Прежде всего должны быть выработаны процедуры институционализации форм социального согласия на местном уровне, разработаны механизмы участия организованных сообществ в принятии властных решений, переосмыслен механизм распределения полномочий между государством и местным самоуправлением. Новое рождение переживает идея формирования под эгидой государства общенациональных ассоциаций местного самоуправления, наделенных определенными властными полномочиями. Аналогичная идея выдвигалась в начале XX века в России либеральными правоведами, обосновавшими политически актуальную идею общероссийской земской организации.

6. С учетом опыта развития институтов гражданского общества в странах Запада возможными путями формирования единой организации органов местного самоуправления в России являются: создание координационного органа с равным представительством всех ассоциаций и обслуживанием данного координирующего органа одной из исполнительных структур существующих ассоциаций; слияние ассоциаций с перспективой построения ее по территориальному принципу. Может быть использован опыт согласительных процедур и совместных программ, для чего требуется определить в системе органов государственной власти и управления структуры, которым будем вменено в обязанность осуществлять подобные процедуры. Теоретически наиболее важной и с учетом динамики глобализационных процессов наиболее перспективной задачей будет научное осмысление принципов и возмож-

ных правовых основ взаимодействия общенациональной ассоциации местного самоуправления и государства.

7. Создание эффективной модели местного самоуправления предполагает осуществление децентрализации власти с тем, чтобы локальные вопросы решались местными органами самостоятельно и под свою ответственность. Только это сделает систему управления наиболее пригодной для обеспечения интересов населения на местах с учетом зарубежного опыта, создаст условия для того, чтобы каждый гражданин стал действительно непосредственным участником происходящих социально-политических процессов.

8. Одним из принципов существования государства в условиях глобализации является интенсивная децентрализация, то есть передача части функций власти местным органам управления (Ж.Ведель). Степень децентрализации может быть различной — ограниченной или более широкой. При этом за местными сообществами закрепляются финансы (собственные средства и целенаправленные дотации из государственной казны). Характеристикой этих местных сообществ является прямое демократическое комплектование их совещательных учреждений, которые формируются и перед которыми ответственны их исполнительные органы. Наличие локальных органов самоуправления является одной из основных характеристик гражданского общества и необходимым признаком правового государства.

9. Исторический опыт российского земства и практика самоуправления в Западной Европе свидетельствуют о том, что местное сообщество должно развиваться прежде всего за счет собственных средств, а ресурсы вышестоящих бюджетов должны поступать лишь в связи с экстремальными обстоятельствами. При этом финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными, чтобы следовать за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции органов местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем теоретические конструкции позволяют сделать вывод: опыт, накопленный в странах Запада по вопросам организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, а также опыт разработки нормативно-правовой базы организации и деятельности местного самоуправления с учетом существующих традиций и новейших достижений юридической мысли, крайне важен для России, поскольку раскрывает механизмы как политического, так и управленческого согласования интересов и институционализации достигнутого национального согласия.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные рекомендации по совершенствованию работы органов городского самоуправления, государственных институтов, по оптимизации законодательства могут найти практическое применение в нормотворческой деятельности государственных органов, в процессе выработки государственно-правовой политики по развитию институтов гражданского общества.

Апробация исследования. Основные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург), а также в ряде выступлений на научных конференциях: Международной научной конференции «Этические основания гражданского общества» (Санкт-Петербургский государственный университет, Национальный открытый институт России, 30 мая – 2 июня 2007 г., Санкт-Петербург); научно-практической конференции «Проблемы юридической науки» (Ставропольский государственный университет, 2 ноября 2007г., Ставрополь); Всероссийской научно-практической конференции «Современная система менеджмента: новации, проблемы, перспективы развития» (Национальный открытый институт России, 18 декабря – 19 декабря 2008 г., Санкт-Петербург), региональной научной конференции «Российская государственность в судьбах народов Северного Кавказа» (Пятигорский государственный лингвистический университет, 14-16 ноября 2008г., Пятигорск); V Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Юридический институт, 25-28 июня 2009 г., Санкт-Петербург). Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург).

Объем и структура работы. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям, предъявляемым к такого рода работам. Ее структура определяются целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются выбор темы и ее актуальность, показывается степень ее разработанности, формулируются цель и задачи, определяются объект и предмет исследования, методологические основания исследования, его новизна, теоретическая и практическая значимость полученных ре-

зультатов, их апробация; приводятся основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая – «Институционализация местного самоуправления в истории гражданского общества и опыт его теоретического осмысления» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Становление идеи институционализированного самоуправления в истории правовой мысли»* – интерпретируются историко-правовые и теоретические основания местного самоуправления.

Идея самоуправления, как и других основных европейских государственно-правовых институтов, восходит к эпохе античности. Полисная демократия имела генетические корни в практике родового самоуправления. Вместе с тем демократическое самоуправление и его законы формируются как альтернатива монархическим и аристократическим формам правления, а потому являются прежде всего формой государственного управления, а не самоуправления в привычном нам, современном, смысле этого слова.

Платон и Аристотель в целом негативно относились к общественному самоуправлению: Аристотель последовательно критиковал демократию, отнеся ее к числу «наихудших» форм управления в своей классификации; Платон был сторонником аристократической формы правления, относя к аристократам лучших не по рождению, а по способности представителей общества постигать суть вещей (философов). В этом, как нам представляется, проявляется тенденция к укреплению идеи государственности, к вычленению, анализу и своего рода апологетике собственно государственных форм управления. Отсюда – некоторое пренебрежение самоуправлением, как формой в какой-то мере архаической и несущей в себе стихийное, непредсказуемое, иррациональное начало. Но это не исключает идею гражданственности, игравшую значимую роль в теории права и государства платоников и перипатетиков. Так, Аристотель считал гражданином лишь того, кто активно участвует в управлении общественными институтами и в суде. Развиваемая им идея гражданской активности в сфере общественной жизни исключительно важна для теорий правовой институционализации самоуправления.

В классической политико-правовой мысли можно увидеть формулировку одного из важнейших начал теории местного самоуправления: крупное централизованное государство не может быть демократическим без развития начал местного самоуправления. Но, конечно же, здесь еще нельзя говорить о местном самоуправлении в точном смысле этого слова. Не случайно, поэтому, более поздние античные авторы и авторы средневековья больше внима-

ния уделяли правовым основам крупного государства, а не местных сообществ. Здесь можно назвать и Августина, и Фому Аквинского, и Ж.Бодэна.

Исторически возникновение местного самоуправления как особого социального института связано с процессами становления в Европе гражданского общества и с развитием капиталистических общественных отношений в эпоху Нового времени, что нашло отражение в концепциях общества как самостоятельной по отношению к государству сферы бытия. В XIX веке в юридической науке сложилось два основных подхода к трактовке понятия местного самоуправления, обусловивших и два типа теории местного самоуправления: «общественную» и «государственную». Более ранней является общественная теория. Ее представители видели сущность самоуправления в предоставлении местному обществу, населению того или иного несуверенного территориального образования возможности самому определять свои общественные интересы. При этом за правительственными органами оставалось только ведение чисто государственных дел. Общественная теория исходила, таким образом, из противоположности местного общества - государству, общественных интересов - интересам политическим. В связи с этим выдвигалось требование четко разграничить сферы интересов общества и государства.

Идеи государственной теории местного самоуправления были впервые системно изложены в 1869 г. в книге известного немецкого правоведа Лоренца Штайна «Власть, приводящаяся в исполнение» (особенно во второй ее части «Самоуправление и его правовая система»). Теория права Л.Штайна строго следует дедуктивному методу и методу восхождения от абстрактного к конкретному. Понятие общественного управления и самоуправления Л.Штайн стремится дедуцировать из общих принципов государственности. Государство он трактует как общение людей, возвысившееся до самостоятельной, самосознающей и самодеятельной личности. Деятельность государства проявляется в управлении. Управление, в широком смысле слова, есть та сфера органической государственной жизни, в которой воля государства, посредством деятельности специальных органов осуществляется в «естественных жизненных элементах» государства. Законодательство есть «волю изрекающее государство», а управление — действующее государство[2].

Учение о внутреннем управлении и самоуправлении, составляет, по мнению Л.Штайна, часть государственного управления в широком смысле этого слова, а именно, ту отрасль управления или государственной деятель-

[2] См.: Штайн Л. Учение об управлении и право управления. - СПб, 1874. С. 87-90.

ности, которая доставляет отдельному человеку условия для его индивидуального развития, «недостижимые собственной энергией и усилиями». Предмет внутреннего управления — жизнь личности в человеческом общении.

Государственная власть реализует себя в трех основных формах, а именно, в терминологии немецкого правоведа: правительство, самоуправление и союзный строй. Первой форме соответствует начало единства и субъективности исполнительной власти государства. Но в тоже время исполнительная власть «есть единство самостоятельных личностей, и когда деятельность этих последних принимается в качестве участника в исполнении, возникает свободное управление»[3]. Это «свободное управление» включает в себя две основные формы: самоуправление и то, что Л. Штайн называет «строй союзов».

Он подчеркивает, что каждая из этих форм имеет собственную основу и особый круг действия. Самоуправление, в свою очередь, распадается на три различные по своим функциям и правам элемента: земство (в оригинале – Landschaft) – связанная с традициями и генезисом государства исторически складывающаяся форма самоуправления отдельных областей; община – институционализированная форма самоуправления, отличительной чертой которой Л.Штайн называет наличие выборных органов управления (он подчеркивает, что это – развивающаяся форма государственной и общественной жизни, имеющая наибольшую перспективу в политической жизни Европы); корпорация – форма самоуправления, связанная преимущественно с профессиональной деятельностью.

Объем и содержание функций самоуправления, по мнению Л.Штайна, различны в зависимости от его форм. Однако существуют и общие характеристики. А именно: функции законотворчества, также как и функции, относящиеся к обороне, всегда являются служебными. Хозяйственные функции имеют двойную природу: они служебные в отношении финансов и свободные, если связаны с задачами собственно управления местными делами. Задачи внутреннего управления всегда свободны, но лишь в пределах местных территорий, сверх этого они приобретают государственную природу. В комплексе эта сущность функций образует юридическую природу самоуправления. Рассматривая вопрос о функциях самоуправления, Л.Штайн различал функции, выражающие внутреннюю природу и потребности самоуправляемых общин – их он называл естественными или свободными функциями; и

[3] Там же. С. 15.

функции, обусловленные связью общины с государством – их он называл служебными или государственными. Только последние делегируются государством. В пределах же местных границ и потребностей так называемые свободные функции выражают внутреннюю природу общественного самоуправления. Соотнесенность с государством и правом, выражающаяся прежде всего в наличии у местного самоуправления «служебных» функций, обеспечивает его воспроизводство как общественного феномена, т.е., выражаясь в современных категория, обуславливает его институциональный характер.

В России сторонниками идей Л.Штайна и, в целом, государственной теории местного самоуправления были А.Д.Градовский, В.П.Безобразов, Н.И.Лазаревский, а также Н.М.Коркунов, исходившие из концептуальных предпосылок, близких идеям Л.Штайна. Взгляды этих правоведов анализируются в сопоставлении с идеями представителей общественной концепции самоуправления: В.Н.Лешкова, А.И.Васильчикова, И.И.Дитятина. Попытку трансформировать общественную теорию и сблизить ее с общественной концепцией мы видим в творчестве Б.Н.Чичерина.

В целом в истории политико-правовой мысли сложилось понимание местного самоуправления как исторически обусловленной и институционализированной формы самоорганизации местного сообщества. По сути, эта форма является формой опосредования отношения государства и гражданского общества в правовом пространстве. Большое значение в современных теоретико-правовых концепциях местного самоуправления занимает его трактовка как процесса институционализации местного сообщества. Институционализация трактуется как процесс формирования комплекса норм, закрепляющих особенности каждого конкретного типа, вида, подвида местных сообществ, позволяющая выявить критерии их разграничения, тенденции развития, а также содержание их функциональных особенностей.

Во втором параграфе – *«Опыт правовой институционализации самоуправления местных сообществ в Российской империи»* раскрывается роль права в институционализации традиционных форм самоуправления местных сообществ в дореволюционной России.

В России традиции местного самоуправления имеют глубокие исторические корни, а во второй половине XIX в. по мере развития капиталистической экономики и формирования элементов гражданского общества они стали опираться на детально разработанную законодательную базу. Оценивая сложившуюся в пореформенной России систему сельского, городского и земского самоуправления, а также специфических форм самоуправления на

периферии империи, можно отметить, что по своему характеру оно приближалось к тем правовым нормам, которые отвечали потребности экономического и социального развития страны. В его основу были положены принципы всесословности представительства, имущественного ценза, характерные в то время для системы самоуправления большинства развитых европейских стран, разделения распорядительной и исполнительной власти. Вместе с тем реформа самоуправления носила относительно противоречивый характер. Компетенция органов самоуправления была сведена почти исключительно к сфере чисто хозяйственной деятельности, и хотя в этой области земским и городским учреждениям была предоставлена значительная доля самостоятельности, их реальные возможности оказывались здесь достаточно узкими, прежде всего, в силу бюджетных ограничений.

Основные формы местного самоуправления в России – сельское, земское и городское – имели различное отношения к традициям местных сообществ в России. Городское самоуправление в наименьшей степени опиралось на традиции допетровской Руси. Скорее, оно искусственно вводилась как «производная» от государственной власти. И здесь история местного самоуправления может быть достаточно точно описана в соответствии с принципами «государственной теории». Земская реформа может рассматриваться как возрождение многовековых традиций земского самоуправления в России, которые, однако, к середине XIX в. были утрачены. Наиболее соответствует модели правовой институционализации традиционных форм самоуправления местных сообществ сельская реформа, положившая начало правовой базе сельского самоуправления.

Первоначально самоуправление местных сообществ получало правовую институционализацию относительно системы обычного права. Это особенно отчетливо видно на примере самоуправления на национальных окраинах России и на примере казачьего самоуправления, которые дольше, чем в центральных областях государства сохраняли действующими нормы обычного права. По мере перехода от обычного к писаному праву как основе правовой институционализации местного самоуправления усиливается тенденция к унификации нормативной базы самоуправления, действующей на территории всей страны.

В третьем параграфе – *«Развитие гражданского общества и трансформация правовых основ его самоуправления на местном уровне (XX - нач. XXI вв.)»* рассматриваются закономерности развития гражданского общества в аспекте трансформации правовых основ его самоуправления на рубеже XXI

века. При этом анализируются общетеоретические основания развития местного самоуправления, с учетом результатов историко-правового исследования дается понятие правовой институционализации структурных элементов гражданского общества.

Большое значение в современных теоретико-правовых концепциях местного самоуправления занимает его трактовка как процесса институционализации местного сообщества. Институционализация понимается как процесс формирования комплекса норм, закрепляющих особенности каждого конкретного типа, вида, подвида местных сообществ, позволяющая выявить критерии их разграничения, тенденции развития, а также содержание их функциональных особенностей. В гражданском обществе социальные процессы структурализируются и воспроизводят себя в формах социальных институтов, действующих в соответствии с нормами права или вопреки им, но в любом случае соотнесенных с этими нормами.

В соответствии с логикой классических философско-правовых концепций (Дж.Локк, И.Кант, Г.В.Ф.Гегель), часть изначальных естественных прав остается неотъемлемым достоянием личности, часть передается государству, но лишь опосредовано – через структуры гражданского общества. Поэтому именно гражданское общество является пространством генезиса права и правовых отношений. Признающее гражданское общество государство может быть только правовым. Правовой характер социальных отношений, включая отношения гражданина, общества и государства, является главным признаком гражданского общества. Таким образом, только соотнесенность с правом позволяет говорить о социальных институтах как институтах именно гражданского общества, отвечающих его необходимым признакам.

В условия правового государства право выступает главным основанием институционализации самоуправления местных сообществ. Изменение социальных условий воспроизводства институциональных форм местного самоуправления требует постоянной корректировки правовой политики. Это становится особенно актуальным в наше время, когда все большее число правоведов и философов права связывает перспективы институционализации социальных процессов глобализирующегося мира именно с развитием форм местного самоуправления (Ю.Хабермас, А.Макинтайр и др.).

Характерной чертой современности становится распад привычных форм социальной и культурной целостности, нарастание центробежных тенденций. Все явственнее проступают контуры новой конструкции миропорядка, основные признаки которой — нестабильность, расплывчатость, мозаичность.

В связи с этим каждый регион, каждая страна вынуждены переосмысливать себя, свое место в мире, искать новые формы и способы коллективной и индивидуальной идентичности. И здесь большая ответственность ложится на институты местного самоуправления, которые могут оперативно отреагировать на эти изменения и стать действенными факторами стабилизации общественных отношений в процессе нарастания центробежных тенденций.

Местное самоуправление может выступить выражением принципиальной культурной разнородности, существующей как в мировом масштабе, так и на региональном и локальном уровнях. Оно представляется наиболее демократичным ответом на вызовы глобализации, заявляющим о необходимости уважения к особенному, уникальному, неповторимому. В Западной Европе в настоящее время наблюдается общая тенденция в реформировании местного самоуправления — это его развитие и деконцентрация, т. е. ослабление контроля на местах, осуществляемого представителями центральной власти. Все это требует приспособления органов самоуправления и государства в целом к меняющимся реалиям.

Существует несколько причин, по которым в современных условиях местному самоуправлению отдается предпочтение перед другими формами организации управления на местном уровне. Во-первых, предполагается, что местное самоуправление предоставляет определенную свободу обществу, будь то свобода индивидов или групп. Во-вторых, считается, что оно в наибольшей степени гарантирует равенство, то есть создает наилучшие условия для участия граждан в управленческой деятельности. В-третьих, утверждается, что оно более эффективно, чем другие формы организации местного управления, поскольку, с одной стороны, обеспечивает наивысшую степень соответствия между реальными нуждами и проводимой политикой, а с другой — стимулирует конкуренцию между различными единицами местного управления, стремящимися путем улучшения качества предоставляемых ими услуг привлечь новых граждан и дополнительные ресурсы. Кроме того, местное самоуправление создает более благоприятные, чем другие типы организации, условия для координации интересов внутри местного сообщества. Местное самоуправление является тем пространством, внутри которого граждане учатся действовать политически (О. Оффердал).

Во многих современных научных трудах подчеркивается, что главным условием демократии является плюралистическое гражданское общество, характеризуемое развитой сетью независимых от государственного механизма посреднических (медиаторных) и добровольных организаций. Система мест-

ного самоуправления поэтому отчасти дополняется добровольными объединениями граждан (это различные организации национально-культурного характера, группы давления и группы организованных интересов), а отчасти вступает с ними в конкуренцию (Т.Янссон).

В диссертации излагается авторская трактовка диалектики общего и особенного, субъективного и объективного в теоретико-правовом понятии местного самоуправлении в соотнесении с проблемами отношения общественной и государственной теорий местного самоуправления и с практикой.

Глава вторая – «Теоретико-правовые основы местного самоуправления в иностранных государствах и в России» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Правовые основы и особенности практики местного самоуправления в странах англосаксонской правовой семьи»* рассматриваются общеконцептуальные основы и практические особенности местного самоуправления в странах англосаксонской правовой семьи.

Сегодня в мире сложился довольно стройный механизм разделения функций центрального и местного государственного управления, все шире делегируются органам местного управления государственные функции и расширяются их права в решении местных вопросов. Этот опыт может дать довольно богатую пищу для размышлений, связанных с построением и научным обоснованием организационно-управленческой модели. Вместе с тем совершенно ясно, что нет и не может быть единой модели для всех стран. Каждая модель всегда будет отражать национальные, территориальные и политические особенности того или иного государства.

Наиболее фундаментальное различие существующих моделей местного самоуправления в различных странах связано с их принадлежностью к различным правовым семьям. Соответственно этому в мировой практике сложилось несколько моделей местного самоуправления, в большей или меньшей степени ориентированных на ту правовую семью, к которой принадлежит правовая система данного государства. В Великобритании, Канаде, США, Индии, Новой Зеландии, ЮАР и других странах действует так называемая англосаксонская система местного самоуправления. Во Франции, Италии, Голландии, Португалии, Бельгии, Испании и других европейских государствах используется система местного самоуправления, характерная для романо-германской правовой семьи — так называемая французская система. Наряду с англосаксонской и французской моделями самоуправления в качестве относительно самостоятельной модели, сформированной в рамках рома-

но-германской правовой семьи, можно выделить местное (коммунальное) самоуправление Германии. Вместе со многими общими чертами эти системы имеют различия. Наиболее важные из них связаны со степенью самостоятельности местных властей, их отношениями с центральным правительством. В разных странах местные власти в разной мере вплетены в единую иерархию государственного управления. Иногда функции государственного управления четко отграничены от местной власти и персонифицированы в специально назначенном чиновнике, подчиняющемся центральному правительству (префекту, наместнику). В других типах местного управления возможно совмещение, особенно на нижних уровнях, где мэры соединяют обязанности государственных чиновников и руководителей местного самоуправления.

Одним из наиболее распространенных в современном мире типом местного самоуправления является англосаксонский, возникший на признанной родине классических муниципальных форм — в Великобритании. Основной признак этого типа – отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих выборные муниципальные органы. Понятие «местное управление», принятое в законодательстве США и Великобритании для обозначения организации и деятельности муниципальных учреждений, указывает на один из критериев их отграничения от других государственных органов, а именно: на локальный характер и близость к местному сообществу.

Основные начала современной организации местного самоуправления в Великобритании, в ряде других европейских государствах и в США складывались главным образом в результате реформ местных властей, начало которым было положено в XIX веке и которые продолжались вплоть до последнего времени. Эти реформы, привели к созданию органов местного самоуправления, разделенных по линии город — село. Рост урбанизации в XX в. вызвал конфликт между сельскими и городскими властями, так как возникновение и рост городов происходили без учета административных границ и городские агломерации стремительно наступали на сельские местности.

В теоретико-правовой мысли США неизменно растет интерес к теоретическому анализу местного самоуправления, что связано с тенденциями развития гражданского общества. А именно: с ростом, начиная с последней трети XX века и до настоящего времени, локальных сообществ, которые ряд авторов трактует как основную форму выражения отношений гражданского общества, интитуционализируемую в правовых рамках местного самоуправ-

ления (Р.Патнэм). Эта тенденция знаменует новую парадигму общественного развития, связанную с объединением усилий, соорганизацией сообществ, озабоченных поддержанием самодостаточного и устойчивого развития социума.

В целом в странах англосаксонской правовой системы органы местного самоуправления трактуются как один из «уровней» власти, предоставляющий гражданам услуги, составляющие предмет их повседневного спроса. В этом смысле муниципальные органы являются неотъемлемой и важной составляющей общегосударственной системы обслуживания населения. Существенно, что местные органы государственного управления в европейских странах не следует смешивать с местными административно-территориальными единицами, хотя пределы их территориального управления иногда совпадают. Кроме того, формы местного самоуправления отличаются большим разнообразием. Широкое многообразие интересов, выразителями которых являются различные социальные движения, территориальные общности, культурные, этнические сообщества, реализуется в системе местного самоуправления посредством механизмов представительной демократии.

Во втором параграфе – *«Институциональные формы местного самоуправления в странах романо-германской правовой семьи: опыт теоретического анализа»* – рассматриваются общеконцептуальные основы и практические особенности местного самоуправления в странах романско-германской правовой семьи.

В теоретико-правовой мысли Германии, Франции и др. стран Западной Европы все активнее ставится вопрос об обратном воздействии различных моделей местного самоуправления на гражданское общество (А.Арато). В отношении местного самоуправления также исследуются те политические возможности, которые означает для ассоциационной жизни децентрализация (Ф.Шмиттер). В то же время ряд авторов констатирует негативную трансформацию института местного управления, которая вызвана кризисом местного территориального самоуправления и характеризуется бюрократизацией, малоуправляемостью местных институтов власти со стороны центрального правительства, что приводит к необходимости создания смешанных “государственно-общественных” институтов. На связь поликультурного характера общества эпохи глобализации и перспектив развития местного самоуправления указывают правоведы и социологи коммунитаристской ориентации (Ю.Хабермас, А.Макинтайр, М.Сэндел, Ч.Тейлор и др.). Они подчеркивают,

что установка на самоуправление поликультурного общества диктует необходимость многоуровневой системы нормативного регулирования, на каждом уровне которой используются специфические способы достижения индивидуальной и коллективной идентичности.

Хотя социально обусловленные тенденции развития местного самоуправления идентичны в большинстве стран Западной Европы, процесс их правовой институционализации имеет существенные различия, связанные с особенностями их правовых систем.

Так, в Италии в отличие от США, ФРГ или Франции, где давно сформировались и концепция, и институциональная инфраструктура поддержки местного самоуправления государством, отсутствует единая для этой страны модель. До сих пор развитие отдельных областей страны в значительной степени определяется социокультурными, историческими и экономическими особенностями и достаточно устойчивыми политическими предпочтениями, которые в конечном счете влияют на политику местных органов власти.

Структура местного самоуправления во всех городах Германии состоит из двух основных блоков власти: законодательной и исполнительной, принципы организации и взаимодействия которых основаны, как правило, на концепции сильной исполнительной власти и в достаточной мере унифицированы по всем территориальным единицам — землям. В то же время каждая земля и в принципе многие города имеют свои специфические, закрепленные в земельном и местном законодательствах, организационные особенности, которые выражают своеобразие структуры, функций и средств избрания главы органов управления городами и могут послужить примером решения той или иной задачи развития города.

Франция — одна из немногих стран современного мира, имеющая четыре уровня управления: уровень государства, региона, департамента и коммуны. Все уровни имеют выборные органы и органы исполнительной власти. Кроме того, известны еще две структурные единицы: округ и кантон, в настоящее время не имеющие своих органов, но сохраняющиеся для удобства управления. Коммуны, существующие со времени Римской империи, составляют основу местного самоуправления. Коммуна как совокупность людей, живущих на определенной территории, является элементом гражданского общества. Будучи организованным и управляемым коллективом, она составляет базовую единицу в иерархии власти. Коммуны служат основанием пирамиды власти и являются наиболее устойчивой административной единицей. Они сложились естественно-историческим путем в эпоху средневековья

и обладают каждая собственным лицом, историей, традициями, нравами, социокультурным обликом. Мелкие коммуны, которых большинство, при существующих финансовых законоположениях не могут обеспечить в должной мере свое население надлежащим набором услуг.

В настоящее время в Российской Федерации начался и развивается процесс объединения усилий городов в решении насущных проблем социально-экономического развития. Создаются ассоциации городов, различные региональные объединения. В этой сфере также может быть полезен и применим опыт организации межкоммунального сотрудничества во Франции, где подобное сотрудничество обрело уже четко сформировавшиеся формы, отработаны механизмы управления и финансирования такого взаимодействия. Важно учесть, что межкоммунальные синдикаты, округа, ассоциации городов, опираются не только на собственные финансовые источники, но и финансируются за счет развитой системы государственных субсидий и специальных займов, т. е. принцип самофинансирования разумно сочетается с выделением централизованных средств на решение важнейших задач социально-экономического развития коммун.

Процесс организации органов местного самоуправления, совершенствования их структуры, порядка взаимодействия со штатными и федеральными органами, поиск оптимальных форм разграничения компетенции, наиболее адекватных изменяющимся условиям приемов, методов и процедур деятельности местных органов, — составляют содержание муниципальных строительств в Латинской Америке, имеющих наибольшую степень специфики среди стран романо-германской правовой семьи. Поэтому местное самоуправление Латинской Америки плохо поддается адекватному, однозначному и краткому определению. Это, прежде всего, относится к таким понятиям как «муниципальное строительство», «муниципальная организация», «организация местного самоуправления» и т.д. По вопросу о соотношении этих понятий не существует единой точки зрения и среди ведущих латиноамериканских ученых-государствоведов и историков права (О.Кампоса, Р.Уэрт, А.Ромеро и др.).

Можно утверждать, что в последние десятилетия в странах Запада неуклонно растет интерес к правовым формам организации местного самоуправления. Причем насколько возрождаются и развиваются традиции самоуправления, которые в большинстве стран Европы уходят вглубь веков, настолько идет и интенсивный поиск новых форм развития местного самоуправления и его государственно-правового регулирования, которые могли бы стать отве-

том на социально-культурную трансформацию общества в начале XXI века.

В третьем параграфе – *«Нормативные основы местного самоуправления в системе взаимодействия гражданского общества и государства в России»* **–** раскрывается сложный путь развития института местного самоуправления в России в XX столетии: от классических для романо-германской правовой семьи институциональных основ сельского, земского, городского самоуправления – через систему советов, соответствующую принципам социалистического права, составлявшего самостоятельную правовую семью – к современным, еще во многом находящимся в процессе становления, формам местного самоуправления.

В целом современный этап исторического развития страны характеризуется укреплением местного самоуправления, дальнейшей регламентацией его отношений с местной администрации и совершенствованием нормативно-правового регулированиям общественных отношений в этой сфере. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 19 июня, 12 августа 2004 г.), вступивший в силу с 1 января 2006 г., расширяет перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, включая в него многие формы, сложившиеся на практике, но до того времени не нашедшие отражения в федеральном законодательстве[4]. В первую очередь это касается главы, регулирующей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Сейчас наибольшие сложности возникают при определении того, какие полномочия, закрепленные за органами местного самоуправления, являются государственными и требуют отдельного финансирования.

Развитие форм демократического участия граждан в решении вопросов местного значения является и должно остаться важнейшим императивом правового государства и гражданского общества, а для этого нужна четкая и детальная законодательная регламентация на уровне муниципального образования. Если бы в практике сегодняшнего местного самоуправления у населения имелись реальные, эффективные рычаги влияния на содержание муниципальных правовых актов, то самостоятельность местного правотворчества позволила бы населению, действуя в своих интересах, установить механизмы ответственности избранных им лиц.

Правовая институционализация местного самоуправления является важ-

---

[4] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2006) //www.consultant.ru

ной предпосылкой развития гражданского общества. Местная автономия, разделение власти на государственную и местную — не более чем условие для обеспечения возможности реального самоуправления граждан, которое должно также реализоваться через различные общественные объединения. Государственная власть должна добиться реализации прав и свобод личности через развитие местных сообществ и гражданских институтов, выражающих их интересы.

Проблемы развития государственной власти, гражданского общества и местного самоуправления находятся в России в ряду тех, чьи решения не терпят дальнейшего отлагательства. Создание эффективной модели местного самоуправления предполагает осуществление децентрализации власти с тем, чтобы локальные вопросы решались местными органами самостоятельно и под свою ответственность. Только это сделает систему управления наиболее пригодной для обеспечения интересов населения на местах с учетом исторических, этнических и иных традиций, создаст условия для того, чтобы каждый гражданин стал действительно непосредственным участником происходящих социально-политических перемен. При этом следует учитывать особенности самоуправления в небольших, в крупных городах и городах федерального значения.

Создание эффективного местного самоуправления в России - необходимое условие построения демократического государства. В реализации этой задачи в первую очередь следует ориентироваться на исторический опыт и особенности российского общества (правовую культуру, традиции, менталитет и т.д.), используя при этом и мировой опыт организации местного самоуправления. Местное самоуправление имеет в нашей стране глубокие исторические традиции, выступая как форма местного управления, форма самоорганизации местного сообщества на основе права на осуществление своей власти на местном уровне. Местное самоуправление развивалось исторически по мере развития и организации самого общества. Оно не было навязано обществу государством. Последнее лишь давало форму правовой институционализации исторически сложившимся традициям самоуправления, хотя при этом во многом определяло и стимулировало их развитие.

В **заключении** излагаются результаты диссертационного исследования, намечаются перспективы дальнейшего анализа темы. Делается вывод о том, что эффективное местное самоуправление в России - необходимое условие стабильного развития гражданского общества и совершенствования правового государства. При этом в первую очередь следует ориентироваться на ис-

торический опыт и особенности российского общества (правовую культуру, традиции, менталитет и т.д.), использовать результаты обобщения и теоретического осмысления мирового опыта организации местного самоуправления.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Монографии

1. *Петриашвили Г.Г., Пономарев Е.Г.* Опыт правовой институционализации традиций местного самоуправления в странах Запада: Монография [Текст]. – СПб.: Издательство «Юридический институт (СПб)», 2009. – 5,6 п.л. (авторство не разделено).

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

2. *Петриашвили Г.Г.* Становление идеи институционализированного самоуправления в истории правовой мысли: Статья [Текст] // Право и государство. 2010. № 1. – 0,5 п.л.

3. *Петриашвили Г.Г* Идея правовой институционализации местного самоуправления: историческая традиция и актуальность: Статья [Текст] // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3. – 0,4 п.л.

Иные издания

4. *Петриашвили Г.Г.* Россия и глобализация: Статья [Текст] / ПРАВО: теория и практика. – М., 2005, № 12. – 0,3 п.л.

5. *Петриашвили Г.Г.* Право в рамках функционализма: Статья [Текст] // ПРАВО: теория и практика. – М., 2005, № 12. – 0,3 п.л.

6. *Петриашвили Г.Г.* Системный подход в праве: философия и теория: Статья [Текст] // ПРАВО: теория и практика. – М, 2005, № 12. – 0,4 п.л.

7. *Петриашвили Г.Г.* Функционирование правовых систем. Социологическое направление в праве: Статья [Текст] // ПРАВО: теория и практика. – М., 2005, № 12. – 0,3 п.л.

8. Петриашвили Г.Г. Цивилизация, глобализация — категории исследования современного государства: Статья [Текст] // ПРАВО: теория и практика. – М., 2005, № 12. – 0,4 п.л.

9. Петриашвили Г.Г. Исследование деятельности органов исполнительной власти: Статья [Текст] //Вестник Ставропольского государственного педагогического института. – Ставрополь, 2006. Выпуск 7. – 0,4 п.л.

10. Гирей А., Казачкова З., Петриашвили Г. Диалоги о глобализации и праве: Статья [Текст] // Проблемы юридической науки: Материалы научно-практической конференции (г. Ставрополь, 2 ноября 2007 г.). – Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2007. – 0,5 п.л.

11. Петриашвили Г.Г. Особенности местного самоуправления в городах федерального значения: Статья [Текст] // Образование. Экономика. Общество. 2008, № 9. – 0,4 п.л.

12. Петриашвили Г.Г. К вопросу о теоретико-правовых основах взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: Статья [Текст] // Вестник Ставропольского государственного педагогического института. – Ставрополь, 2008. Выпуск 11. – 0,45 п.л.

13. Петриашвили Г.Г. Методология исторического анализа в теоретико-правовом исследовании местного самоуправления: Статья [Текст] //В сб.: Российская государственность в судьбах народов Северного Кавказа / Материалы региональной научной конференции (Пятигорск, 14-16 ноября 2008). – Пятигорск: ПГЛУ, 2009. – 0,4 п.л.

14. Петриашвили Г.Г. Развитие гражданского общества и трансформация правовых основ его самоуправления на рубеже XXI века: Статья [Текст] // Политика, управление, право в современной России: Сборник научных трудов участников Всероссийской научно-практической конференции «Современная система менеджмента: новации, проблемы, перспективы развития» (18 декабря – 19 декабря 2008 года, Санкт-Петербург). – 0,3 п.л.

15. Петриашвили Г.Г. К вопросу о теоретико-правовых основах общественной теории местного самоуправления: Статья [Текст] // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. 2009. № 3. – 0,5 п.л.