

Гончаров Игорь Александрович

кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,
Российский государственный университет правосудия
goncharov.1476@mail.ru

Igor A. Goncharov

candidate of law Sciences,
Lecturer of the state – legal Disciplines,
The Russian State University of Justice)
goncharov.1476@mail.ru

**Научно-теоретические подходы к разработке дефиниции
«общие принципы организации местного самоуправления»**

**Scientific-theoretical approaches to the development of the definition of
«general principles of the organization of local government»**

Аннотация. В статье рассматриваются существующие в научной доктрине определения общих принципов организации местного самоуправления. Особое внимание уделяется сопоставлению формулировок местного самоуправления, закрепленных на законодательном и теоретическом уровне. Делается акцент на то, что главная роль общих принципов организации местного самоуправления заключается в выражении потребностей объективных закономерностей и основных направлений развития власти на местном уровне. Аргументируется собственное мнение автора по поводу понятия и системы принципов, лежащих в основе организации, деятельности, осуществления местного самоуправления.

Ключевые слова: общие принципы организации местного самоуправления, местное самоуправление, органы (должностные лица) местного самоуправления, муниципальное образование, население муниципального образования, законодательство, муниципальная (местная) власть.

Annotation. The article examines the definitions of the general principles of the organization of local self-government in the scientific doctrine. Particular attention is paid to comparing the formulations of local self-government, fixed at the legislative and theoretical level. The emphasis is placed on the fact that the main role of the general principles of the organization of local self-government is to express the needs of objective laws and the main directions of the development of power at the local level. The author's own opinion on the concept and system of principles underlying the organization, activities, and the implementation of local self-government is argued.

***Keywords:** general principles of the organization of local self-government, local government, bodies (officials) of local self-government, municipal formation, population of the municipal formation, legislation, municipal (local) authority.*

Как показывает практика, для достойного обеспечения жизни российских граждан, а также для существования действенного демократического общества, одним из необходимых условий, безусловно, является создание эффективной системы органов местного самоуправления, а также ее развитие.

Резюмируя преамбулу и ряд положений Европейской хартии местного самоуправления [1], можно кратко обобщить следующее.

Во-первых, органы местного самоуправления – основа любого демократического устройства.

Во-вторых, данные органы обладают рядом собственных полномочий, что бесспорно, обеспечивает в должной мере эффективное управление на местном уровне, преимущественно приближенное к народу.

В-третьих, право граждан принимать участие в управлении государственными делами – один из основополагающих демократических принципов, потому, данное право должно быть реализовано именно на местном уровне.

В-четвертых, принцип местного самоуправления должен быть признан как во внутреннем законодательстве, так и, по возможности, в Конституции государства.

Наконец, под местным самоуправлением, в рассматриваемом нами международном договоре (Хартии), понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

В свою очередь, Конституция Российской Федерации 1993 года [2] и ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], базируясь на постулатах Европейской Хартии, также закрепляют общие принципы организации местного самоуправления. Но, к сожалению, ни в одном нормативном правовом акте не содержится ни понятия, ни конкретного перечня таковых.

Действительно, определить и установить на законодательном уровне систему исчерпывающего перечня основ организации, деятельности и осуществления местного самоуправления, задача не из легких, и в целом неосуществимая. Полагаем, что, какая бы то ни была принятая законодателем всеисчерпывающая система принципов, в результате все же была бы недостаточно полной, так как отобразить содержание всех принципов организации местного самоуправления достаточно точно и подробно не представляется возможным.

Учитывая, что исследуемые нами принципы, безусловно, выступают неотъемлемым звеном (элементом) правового положения местного

самоуправления, далее, считаем необходимым выяснить, что понимается под местным самоуправлением в российском законодательстве.

Итак, согласно ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят.

Кроме того, в посвященной местному самоуправлению главе 8 Основного Закона закреплены положения, из которых следует, что местное самоуправление в Российской Федерации:

1) предоставляет право населению самостоятельно заниматься решением вопросов местного значения, а также владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью (муниципальной);

2) реализуется гражданами как посредством форм прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы власти на местах;

3) воплощается в действительность в пределах территории того или иного типа муниципального образования (в городских, сельских поселениях и на других территориях);

4) осуществляется с учетом исторических и иных сложившихся традиций (обычаев);

5) гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, которые могут образоваться в результате принятых органами государственной власти решений, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Помимо прочего, из ряда норм Конституции РФ следует, что органы местного самоуправления:

1) автономно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, реализуют систему мер, направленных на охрану порядка в обществе, а также решают ряд других вопросов на местном уровне;

2) могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями (при этом, важно, чтобы наделение такого рода полномочиями сопровождалось передачей необходимых для их реализации материальными и финансовыми ресурсами).

Наконец, согласно Основному закону:

1) население самостоятельно устанавливает структуру органов местного самоуправления;

2) изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допустимо, но неотъемлемым условием подобной процедуры будет являться учет мнения населения.

В свою очередь, согласно положениям Федерального закона №131 – ФЗ местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории России. Под местным самоуправлением, согласно ст. 1 указанного Закона понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах,

установленных законодательством 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.

Нельзя не отметить, что в современной юридической литературе учеными предлагается более тридцати формулировок понятия местного самоуправления. Но несмотря на это, все они близки по содержанию. Приведем примеры некоторых из них.

Так, В. И. Фадеев [4] (автор одного из первых учебных пособий по муниципальному праву) предложил рассматривать местное самоуправление:

- 1) в качестве одного из основных принципов осуществления власти в обществе (государстве);
- 2) как право граждан местного сообщества на самостоятельное управление делами на местном уровне;
- 3) как способ организации и осуществления населением местной власти.

По мнению Е. С. Шугриной [5] местное самоуправление представляет собой:

- 1) право граждан на самостоятельное руководство местными делами;
- 2) деятельность населения по самостоятельному разрешению вопросов местного характера;
- 3) форму народовластия;
- 4) один из вариантов социального управления;
- 5) одну из основ конституционного строя;
- 6) принцип организации власти, который наряду с принципом разделения власти (деление власти по горизонтали) определяет систему управления (деление власти по вертикали).

Н. В. Постовой понимает под местным самоуправлением «власть населения в пределах муниципального образования, которая имеет собственность, обладает правом устанавливать местные налоги и сборы, обладает рычагами принуждения, как государственная власть» [6].

Наконец, по мнению русского ученого Л. А. Велихова [7] «при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти».

При этом под «существенными признаками» автор предлагает понимать:

- 1) неравенство в характере власти (то есть, центральная власть – власть верховная, местная власть – власть подзаконная);
- 2) разделение области компетенции центральной власти и власти на местном уровне;
- 3) самостоятельные источники средств;
- 4) территориально-ограниченный выборный принцип.

На основании вышеизложенного, мы пришли к выводу о том, что местное самоуправление – это достаточно многосторонний правовой феномен, который

в силу своей актуальности, требует более детального изучения как со стороны науки, так и реформирования на практике. Задача не из простых! Полагаем, что исследование и соблюдение общих принципов организации, деятельности и осуществления местного самоуправления – это один из системообразующих факторов, который, на наш взгляд, будет способствовать пониманию состояния института местного самоуправления в настоящее время. Потому, продолжая наше исследование, мы предпримем попытку сформулировать собственное определение общих принципов организации местного самоуправления.

Итак, изучив опыт становления и развития местного самоуправления в России и зарубежных странах, мы выяснили, что организация и деятельность местного самоуправления может складываться и осуществляться на основе разнообразных принципов.

Примечательно, что одним из первых, кто попытался сформулировать общие принципы, которые должны лежать в основе организации и деятельности земств и в целом системы местного самоуправления, был российский правовед А. Д. Градовский [8]. В дальнейшем общие принципы организации и деятельности местного самоуправления стали рассматриваться учеными в качестве обязательного элемента статуса местного самоуправления.

Так, например, К. Ф. Шерemet [9] отмечает, что принципами местного самоуправления являются идеи и концепции, которые, будучи материализованными и надлежащим образом оформленными, составляют в своей совокупности сущность и основу их организации и деятельности. Вопрос о принципах местного самоуправления играет огромную роль для понимания этого института народовластия, а также его функционирования в системе публично-властных отношений. Местное самоуправление, в свою очередь, опосредует эти отношения и способствует упразднению политической отдаленности между государством и обществом. В связи с этим, основной задачей здесь является не увеличение (уменьшение) числа принципов организации и деятельности местного самоуправления, а обнаружение степени обобщенности выраженных в них идей и возможных вариантов правовых механизмов, которые устанавливает для их реализации законодатель.

Данный автор выделяет следующие группы общих принципов:

- 1) определяющие особые обязанности и полномочия государства по организации местного самоуправления;
- 2) на основе которых муниципальные образования могут создаваться;
- 3) устанавливающие демократические формы организации.

По мнению А. А. Акмаловой [10], к общим принципам организации местного самоуправления можно отнести следующие:

- 1) самостоятельность населения при решении вопросов местного значения;
- 2) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
- 3) государственные гарантии местного самоуправления;
- 4) гласность и учет общественного мнения;

5) законность;

6) учет исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления;

7) право на создание ассоциаций (союзов) муниципальных образований.

Наконец, хотелось бы обратиться к трактовке принципов местного самоуправления, данной Н. С. Бондарем [11].

Так, по мнению данного автора, «местное самоуправление основано на ряде принципов, под которыми понимаются обусловленные природой местного самоуправления основополагающие начала и идеи, лежащие в основе самоорганизации населения и деятельности формируемых им органов». Данные принципы представляют собой общеобязательные правила, так как имеют нормативно-правовое содержание, а также определяют демократическую организацию местного самоуправления как института власти. Их соблюдение обязательно для органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения для достижения определенных целей. К таковым целям относятся следующие:

1) реализация прав граждан на местное самоуправление;

2) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения (в соответствии с законодательством РФ, региональным законодательством, уставами муниципальных образований).

Н. С. Бондарь выделяет следующие общие принципы местного самоуправления:

1) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

2) организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством;

3) многообразие организационных форм местного самоуправления;

4) обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами;

5) гарантия права местного самоуправления на судебную защиту;

6) ответственность органов (должностных лиц) местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

7) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

8) законность в организации и осуществлении местного самоуправления;

9) гласность местного самоуправления;

10) использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления.

Резюмируя вышеизложенное, под общими принципами организации местного самоуправления считаем целесообразным понимать – основополагающие начала, идеи, требования, которые лежат в основе организации и деятельности как населения, так и органов (должностных) лиц местного самоуправления, установленные на законодательном уровне и отражающие сущность института местного самоуправления, а также определяющие его функционирование.

Как нами было отмечено ранее, в российском законодательстве нет конкретного перечня данных принципов. Однако, анализируя мнения ряда ученых, а также некоторые положения законодательства, мы предприняли попытку предложить следующую классификацию общих принципов организации, деятельности и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

- 1) принцип гарантированности местного самоуправления Основным законом государства;
- 2) принцип независимости местного самоуправления в решении вопросов местного характера;
- 3) принцип организационного обособления местного самоуправления в системе управления;
- 4) принцип разнообразия организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 5) принцип обеспечения материальными и финансовыми ресурсами деятельности местного самоуправления;
- 6) принцип гарантированности местного самоуправления на судебную защиту;
- 7) принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- 8) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- 9) принцип законности в организации, деятельности и осуществлении местного самоуправления;
- 10) принцип открытости (гласности, публичности) местного самоуправления;
- 11) принцип использования местных обычаев и традиций в организации, деятельности и осуществлении местного самоуправления.

Безусловно, данный перечень достаточно разнообразный и широкий. Однако каждый из названных принципов хоть и имеет самостоятельное значение, но в то же время находится и в тесной взаимосвязи (взаимодействии) с другими перечисленными принципами. Главное, что та или иная классификация принципов лежит в основе поиска наиболее эффективной модели организации местного самоуправления в России, с целью ее дальнейшего усовершенствования и реализации.

Литература

1. *Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. Ст. – 4466.*
2. *Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.*
3. *Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.*
4. *См.: Фадеев В. И. Муниципальное право России. – М.: «Юрист», 1994. – С. 32-34.*

5. См.: Шугрина Е. С. *Муниципальное право: учеб.* – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 37.
6. Постовой Н. В. *Муниципальное право России: Учеб.* – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 12-25.
7. См.: Велихов Л. А. *Основы городского хозяйства.* – Обнинск, 1995. – С. 114.
8. Подробнее об этом см.: Градовский А. Д. *История местного самоуправления в России. Т.1.* – СПб, 1868. – С. IX-XCIV.
9. См.: Шеремет К. Ф. *Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие.* – М., 1998. – С. 47.
10. См.: Акмалова А. А. *Муниципальное право России: Учебник.* – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – С. 106.
11. Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др. *Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп.* – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – С. 158-162.

Literature

1. *Collection of legislation of the Russian Federation.* - 1998. - № 36. - Art. 4466.
2. *Collection of legislation of the Russian Federation.* - 2014. - № 31. - Art. 4398.
3. *Collection of legislation of the Russian Federation.* - 2003. - № 40. - Art. 3822.
4. See: Fadeev V. I. *Municipal Law of Russia.* - M.: «Lawyer», 1994. - P. 32-34.
5. See: Shugrina E. S. *Municipal Law: Textbook.* - M.: TK Velby, Publishing Prospect, 2005. - P. 37.
6. Postovoy N. V. *Municipal Law of Russia: Textbook.* - M.: Jurisprudence, 2000. - P. 12-25.
7. See: Velikhov L. A. *Fundamentals of Municipal Economy.* - Obninsk, 1995. - P. 114.
8. For more details see: Gradovsky A. D. *History of local government in Russia. T.1.* - St. Petersburg, 1868. - P. IX-XIV.
9. See: Sheremet K. F. *Formation of the legal framework of local self-government in the Russian Federation // Local self-government: modern Russian experience of legislative regulation: Textbook allowance.* - M., 1998. - P. 47.
10. See: Akmalova A. A. *Municipal Law of Russia: Textbook.* - M.: Publishing «EKMOС», 2002. - P. 106.
11. Bondar N. S., Avseenko V. I., Bocharov S. N. and other. *Municipal Law of the Russian Federation: Textbook for High Schools. 2nd ed., revised and additional.* - M.: UNITY-DANA, Law and Law, 2003. - P. 158-162.