

УДК 342.075

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.Б. Султанов

Аннотация

В статье рассмотрены различные основания классификации принципов местного самоуправления. Предложена авторская классификация принципов местного самоуправления, показаны основания ее классификации и сформулирована ее концепция.

Ключевые слова: классификация принципов местного самоуправления, основные классификации принципов, конституционные принципы.

Проблема классификации принципов местного самоуправления пока не получила своего исследования в специальной литературе.

В общей теории управления предлагаются самые разнообразные и противоречивые основания классификации принципов государственного управления (см. [1]). Отсутствие общепризнанной классификации принципов государственного управления (см. [2]) не позволяет напрямую перенести результаты этих научных исследований на систематизацию принципов местного самоуправления.

Закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. местного самоуправления в качестве основы конституционного строя предопределило интерес к выявлению и систематизации конституционных принципов местного самоуправления, поэтому следует отметить методологически верную попытку систематизировать принципы местного самоуправления, которые закреплены в Конституции Российской Федерации.

С точки зрения Н.С. Бондаря и его соавторов, в Конституции РФ получили закрепление следующие общие принципы местного самоуправления:

- самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления (ст. 12 и 130);
- организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (ст. 12);
- многообразии организационных форм местного самоуправления (ст. 131). Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно, а также через выборные и иные органы местного самоуправления;
- обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами (ст. 132);
- гарантии права местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133);
- принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
- гласность местного самоуправления;
- использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления [3].

После принятия Федерального закона 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который воспроизвел конституционные принципы, в учебной литературе появляются новые попытки дать перечень, а иногда и систематизировать принципы местного самоуправления.

В большинстве случаев эти перечни, по сути, воспроизводят существующее законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, где, как правило, имелись специальные статьи, закрепляющие принципы местного самоуправления.

Так, например, в Законе Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области» от 15 декабря 1997 года №44-оз в ст. 2 закреплялись следующие основные принципы местного самоуправления:

- правовой, организационной, экономической и финансовой самостоятельности в решении вопросов местного значения;
- соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- гарантированности прав граждан на осуществление местного самоуправления, запрета на ограничение прав местного самоуправления;
- самостоятельности и ответственности населения муниципального образования в решении вопросов местного значения;
- недопустимости подчиненности одного муниципального образования другому;
- государственных гарантий и поддержки местного самоуправления, судебной защиты прав муниципального образования;
- ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством [4].

Приведем наиболее типичный перечень принципов местного самоуправления того периода.

Е.М. Ковешников предлагает следующую классификацию принципов:

- самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления и его органов от системы органов государственной власти;
- материальная и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
- территориальная организация;
- многообразие форм осуществления местного самоуправления;
- выборность и периодическая сменяемость органов местного самоуправления;
- законность в организации и деятельности органов местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- гарантии местного самоуправления;

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- учет интересов населения;
- использование исторических и иных местных традиций и обычаев [5].

Встречаются попытки провести систематизацию принципов местного самоуправления. Так, с точки зрения Н.В. Постового, существуют следующие принципы местного самоуправления.

1. Принципы экономической самостоятельности:

- а) равноправие муниципальной собственности среди других форм собственности;
- б) самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- в) самостоятельное утверждение и исполнение местных бюджетов;
- г) самостоятельное установление местных налогов и сборов;
- д) соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции.

2. Принципы организационно-правовой направленности:

- а) самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- б) организационное обособление местного самоуправления;
- в) многообразие форм осуществления местного самоуправления;
- г) учет мнения населения при изменении границ муниципального образования;
- д) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- е) гласность в системе местного самоуправления;
- ж) коллегиальность и единоначалие в системе местного самоуправления;
- з) гарантии местного самоуправления;
- и) ответственность в системе местного самоуправления;
- к) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- л) взаимодействие местного самоуправления с государством (см. [6]).

Кроме перечисленных принципов, представляет интерес попытка разных авторов выделить свои, не получившие правового оформления принципы местного самоуправления, такие, например, как: 1) наличие основных обязанностей и полномочий государства по организации местного самоуправления; 2) принципы создания муниципальных образований; 3) демократические формы организации, порядка образования и содержания деятельности органов местного самоуправления; 4) стабильность установленных Конституцией РФ и Федеральным законом прав местного самоуправления; 5) право наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями; 6) обязательность актов местного самоуправления; 7) ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц; 8) поднадзорность и подконтрольность государству органов местного самоуправления и их должностных лиц; 9) принцип солидарности и субсидиарности, взаимодействия и сотрудничества органов местного самоуправления с органами государственной власти в обеспечении жизнедеятельности населения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает перечень принципов местного самоуправления. По мнению О.Е. Кутафина и

В.И. Фадеева, закрепление в законодательстве конкретного перечня общих принципов организации местного самоуправления – задача невыполнимая (см. [7]).

Исходя из положений преамбулы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131, они выделяют общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления.

Вместе с тем О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев считают, что в системе общих принципов организации местного самоуправления можно выделить те их них, которые достаточно определенно формулируются в Конституции РФ, федеральных законах и Европейской Хартии местного самоуправления и для которых характерна высокая степень обобщенности (см. [7]). Соответственно, эти авторы, делят все общие принципы организации местного самоуправления на две группы: это общие принципы организации местного самоуправления, для которых характерна высокая степень обобщенности, и иные общие принципы организации местного самоуправления.

К общим принципам местного самоуправления с высокой степенью обобщенности они относят: а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; е) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; ж) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; з) законность в организации и деятельности местного самоуправления; и) гласность деятельности местного самоуправления; к) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; л) государственная гарантия местного самоуправления (см. [7]).

Указанные принципы чаще всего воспроизводятся в других учебных изданиях, но иногда встречается попытка провести их систематизацию.

Например, авторы выделяют три группы принципов местного самоуправления.

Первая группа принципов связана с общими условиями осуществления местного самоуправления. Это такие принципы, как: 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; 2) законность в организации и деятельности местного самоуправления; 3) государственное гарантирование местного самоуправления.

Вторая группа принципов – это принципы, определяющие самостоятельность местного самоуправления. К ним относятся: 1) организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством; 2) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; 3) соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

Третья группа принципов закрепляет формы осуществления населением права на местное самоуправление. В эту группу принципов авторы включают: 1) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; 2) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; 3) выборность органов и должностных лиц местного са-

моуправления; 4) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; 5) гласность местного самоуправления; 6) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (см. [8]).

В.С. Четвериков делит принципы деятельности органов местного самоуправления на правовые и организационные.

К правовым принципам, по мнению автора, относятся принципы: самостоятельности, народовластия, социальной справедливости, демократизма, верховенства закона, разграничения по предметам ведения, законности, приоритета прав человека и гражданина, легитимности, гласности.

К организационным принципам отнесены плановость, объективность, дифференциация и фиксация функций, научность, рациональность, ответственность, сочетание единоначалия с коллегиальностью, двойного подчинения [9].

В задачу этой статьи не входит анализ того, насколько целесообразно называть принципы местного самоуправления правовыми принципами. С нашей точки зрения, авторы чаще всего неправильно используют термин «правовые принципы или принципы муниципального права», имея в виду, что принципы местного самоуправления получили свое закрепление в Конституции РФ и других нормативно-правовых актах.

Это относится и к следующему перечню основных принципов муниципального права. По мнению авторов, из положений Конституции РФ вытекают следующие основные принципы муниципального права: 1) законность правового регулирования и осуществления местного самоуправления; 2) организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством; 3) самостоятельность осуществления местного самоуправления в пределах закрепленных за данным видом муниципального образования полномочий; 4) приоритет форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления; 5) принцип финансовой самостоятельности муниципальных образований; 6) принцип уравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований; 7) принцип единого подхода ко всем муниципальным образованиям; 8) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами (см. [10]).

Как видно из этого небольшого анализа, авторы совершенно произвольно формируют перечень принципов местного самоуправления. В лучшем случае предпринимается попытка выделить конституционные принципы и иные принципы местного самоуправления, которые закреплены в законодательстве.

По нашему мнению, классификация принципов местного самоуправления должна отражать объективные закономерности развития российского общества и может выглядеть следующим образом.

Первая групп принципов – это принципы основ конституционного строя, которые определяют характер базовых взаимоотношений человека, общества и государства.

Вторая группа – это конституционные принципы, которые непосредственно относятся к местному самоуправлению.

Системный анализ Конституции РФ выявляет следующие, прямо не провозглашенные, конституционные принципы местного самоуправления:

1. Принцип ответственности государства за развитие поселений.

2. Принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов жизнеобеспечения поселений.

3. Принцип ограниченности местного самоуправления вопросами местного значения и полномочиями, которые установлены и изменяются государством.

Третья группа принципов – это принципы, определяющие внешнюю муниципальную управленческую деятельность. Они определяют взаимоотношение населения и (или) органов местного самоуправления с субъектами права на территории муниципального образования.

Четвертая группа принципов – это принципы, определяющие внутреннюю организацию муниципальной управленческой деятельности.

Summary

E.B. Syltanov. Classification of Principles of Local Self-Government.

The article views different foundations of classifying the principles of local self-government. Author's classification is given, its bases are defined and its conception is presented.

Key words: classification of principles of local self-government, foundation of classification of principles, constitutional principles.

Литература

1. *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. – М.: БЕК, 2000. – 412 с.
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. *Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др.* Муниципальное право Российской Федерации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 384 с.
4. Закон Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области» от 15 декабря 1997 года // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 1997. – № 15, Часть 1. – С. 3–26.
5. *Ковешников Е.М.* Муниципальное право. – М.: НОРМА–ИНФРА-М, 2001. – 272 с.
6. *Постовой Н.В.* Муниципальное право России. – М.: Норма, 2000. – 376 с.
7. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2007. – 672 с.
8. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А.Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – 687 с.
9. *Четвериков В.С.* Муниципальное право. – М.: Изд-во РИОР, 2008. – 169 с.
10. Муниципальное право / Под ред. проф. Н.М. Кониной. – М.: Норма, 2006. – 384 с.

Поступила в редакцию
24.03.08

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.

E-mail: sultanov2007@yandex.ru