

## ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

УДК 342.075

### ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

*Е.Б. Султанов*

#### Аннотация

В статье рассматриваются теоретические проблемы принципов местного самоуправления и муниципально-правового регулирования. Сделан вывод о связи между принципами местного самоуправления и муниципально-правовым регулированием. Дан критический анализ соотношения этих явлений и предложена авторская концепция роли принципов местного самоуправления в гармонизации муниципально-правового регулирования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципально-правовое регулирование, государственное управление, соотношение принципов.

---

В науке муниципального права до настоящего времени не сформулировано общепризнанного понятия муниципально-правового регулирования. Комплексный характер муниципального права является главным объективным препятствием для выработки такого понятия. Отметим, что проблема механизма правового регулирования в комплексных отраслях права также еще не получила своего надлежащего исследования.

В рамках настоящей статьи в круг наших задач не входит анализ проблем формулирования понятия муниципально-правового регулирования. Поэтому в условиях отсутствия общепризнанного понятия попробуем предложить свою рабочую версию этого сложнейшего юридического феномена. Следует, однако, заранее оговориться, что это только рабочая версия, которая, безусловно, не претендует на полноту и научную непогрешимость.

Муниципально-правовое регулирование – это совокупность всех юридических методов и форм, которые используют субъекты, участвующие в осуществлении местного самоуправления, для воздействия на поведение других лиц (субъектов) в сфере местного самоуправления.

Муниципальное право как отрасль права в основном образуют правовые нормы двух видов. Первый вид – это правовые нормы, которые создаются органами государственной власти. Второй вид – это правовые нормы, которые создаются органами местного самоуправления.

Общее правило, что правовые нормы, принятые органами местного самоуправления, не должны противоречить правовым нормам органов государственной власти, не снимает ряда вопросов.

Первый вопрос связан с системностью государственного регулирования муниципальных отношений. Сложное федеративное устройство российского государства предопределяет взаимодействие двух законодательных уровней нормативного правового регулирования муниципальных отношений, что вытекает из пункта «н» ст. 72 и некоторых других статей Конституции Российской Федерации.

Разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по такому предмету совместного ведения, как местное самоуправление, даже в ближайшей исторической ретроспективе базировалось на различных принципах. Если в начале муниципальной реформы значительная часть нормотворческих полномочий закреплялась за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то в настоящее время большинство нормотворческих полномочий закреплено за федеральными органами государственной власти.

Баланс полномочий между органами государственной власти двух уровней, по нашему мнению, не может быть одинаковым на все времена. Экономические, политические, социальные и другие причины являются объективными предпосылками для изменения этого баланса полномочий.

Динамичный процесс разграничения полномочий в сфере местного самоуправления всегда содержит потенциальную возможность возникновения противоречий правовых норм различного уровня. Конечно, существуют механизмы выявления и преодоления подобных противоречий, но осуществление этого всегда требует определенных затрат времени, тогда как субъекты муниципальных отношений продолжают находиться под воздействием противоречивых правовых норм.

Не менее сложным вопросом в этой связи является вопрос о пробельности нормативного правового регулирования. На первый взгляд, наличие двух уровней законодательного регулирования не должно оставлять места для пробелов в нормативном правовом регулировании. На практике дело обстоит с точностью до наоборот. Федералы не решают тот или иной вопрос, полагая, что он должен быть решен на уровне субъектов РФ. В свою очередь, органы государственной власти субъектов РФ считают, что это прерогатива федеральных органов государственной власти, и ждут их решения.

В ряде случаев, чаще всего по экономическим соображениям, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не решают вопросы, прямо отнесенные федеральными законами к их компетенции.

Проблема системности государственного регулирования связана с наличием большого массива подзаконных нормативных правовых актов, которые также входят в понятие правовой основы местного самоуправления.

С теоретической точки зрения проблемы противоречивости и пробельности массива подзаконных нормативных правовых актов по отношению к законодательным актам ничем не отличается от этих проблем в самом законодательстве. Более того, на наш взгляд, ситуация с противоречиями и пробельностью здесь

еще сложнее. Дело в том, что чаще всего законы решают компетенционные и структурно-организационные вопросы, а порядок решения этих вопросов оставляют на усмотрение органов исполнительной власти. В этой ситуации очень сложно установить противоречия или пробельность нормативных правовых актов исполнительной власти в отношении законодательных актов.

Вторым вопросом гармонизации нормативного правового регулирования является вопрос о пределах компенсаторных возможностей правореализационной практики.

Правоприменительная практика играет большую роль в муниципально-правовом регулировании. Индивидуальные правовые акты и другие юридические средства реализации правовых норм в определенной мере могут преодолеть или сгладить существующие противоречия нормативно-правового регулирования или пробельность этого регулирования.

Правопользование физических лиц и их объединений как структурных элементов гражданского общества, а также практика участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления, безусловно, влияют на процесс совершенствования нормотворчества в сфере местного самоуправления.

Практика взаимоотношений органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических лиц и населения муниципальных образований, определенно, выработала целый ряд приемов и форм, позволяющих преодолевать противоречия и восполнять пробелы государственного нормативно-правового регулирования в сфере местного самоуправления. Но при всей важности и необходимости таких механизмов следует помнить, что это ответная реакция, направленная на исправление ситуации. Гораздо важнее создать юридические инструменты, которые позволят изначально минимизировать негативные последствия противоречий и пробельности государственного нормативного правового регулирования.

Одним из таких инструментов являются принципы местного самоуправления. Конечно, такие элементы, как цели, задачи и функции местного самоуправления, тоже оказывают влияние на гармонизацию правового регулирования в сфере местного самоуправления. Однако здесь есть определенные проблемы, которые значительно снижают их гармонизирующий потенциал.

Возьмем для примера цели местного самоуправления. Цель местного самоуправления – это абстрактное теоретическое понятие, не имеющее конкретного носителя, и поэтому оно слабо связывается с правовым регулированием местного самоуправления. На наш взгляд, есть веские основания говорить о цели конкретных субъектов местного самоуправления, например органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Цели каждого конкретного органа государственной власти всегда отличаются от целей другого органа государственной власти. С известной долей абстрактности можно говорить о единых целях государства в этой сфере, хотя всегда следует оговорка – с учетом федеративного устройства российского государства. Эта оговорка как раз и свидетельствует о разнообразии целей даже на уровне государства.

Другой пример: цели населения поселений должны интегрироваться, в соответствии с формальной логикой, в цели населения муниципального района, но даже самый ярый сторонник такого понятия, как муниципальное сообщество [1], вряд ли рискнет утверждать о беспрепятственности такой интеграции. Тем более сложно представить единство целей населения и органов местного самоуправления и достаточно проблематично говорить о единстве целей физических лиц при их участии в местном самоуправлении.

Наверное, найдутся аргументы в пользу того, что теоретически возможно из этого достаточно противоречивого древа целей вычленив какие-либо интегративные, общие для всех субъектов местного самоуправления цели. Так, в идеале любой нормативный правовой акт должен учитывать интересы и цели всех субъектов местного самоуправления. Однако на практике такой вариант – трудно разрешимая задача [2, с. 25–58].

Все становится значительно проще, когда речь идет о принципах местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления неразрывно связаны с той теорией и моделью местного самоуправления, которая официально закреплена в Конституции Российской Федерации [3].

Здесь необходимо сделать одно очень важное замечание. Местное самоуправление не есть нечто изолированное от российского общества и государства. Гносеологической ошибкой является попытка противопоставления государства и местного самоуправления, гражданского общества и органов публичной власти, равно как и других противопоставлений внутри российского общества. Понимание российского общества как противоречивого единства его составных частей – ключ к решению проблемы его прогрессивного развития.

Главное с юридической точки зрения, что принципы местного самоуправления базируются на общей системе принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, и в определенной мере являются частью этой системы.

Субъекты местного самоуправления в своей деятельности, в том числе и в сфере местного самоуправления, обязаны руководствоваться всеми принципами основ конституционного строя, принципами основ правового статуса человека и гражданина и конституционными принципами государственного устройства Российской Федерации. Собственные (специфические) принципы, которые действуют только в сфере местного самоуправления, должны базироваться на общих конституционных принципах, а в отдельных случаях и конкретизировать их.

В качестве примера рассмотрим принцип законности. Он представляет собой одну из основ конституционного строя. Этот принцип распространяется на деятельность всех субъектов и на все сферы жизнедеятельности российского общества, государства и человека, в том числе и на сферу местного самоуправления. Принцип законности получил свое закрепление в правовых нормах, создаваемых органами государственной власти, и в правовых нормах, создаваемых органами местного самоуправления. Данный принцип является также и специальным принципом местного самоуправления, которым обязаны руководствоваться все

субъекты муниципальных правоотношений не только в нормотворческой, но и в правореализационной деятельности.

Подобная трансформация общих конституционных принципов в специальные принципы местного самоуправления не всегда столь очевидна, но это непреложное требование единства общественного и государственного устройства.

Конституционные принципы местного самоуправления по своей юридической сущности представляют собой интегрированные, общие руководящие идеи, на которые должны опираться в своей деятельности все субъекты в сфере местного самоуправления. Это положение распространяется и на муниципально-правовое регулирование.

Использование конституционных принципов местного самоуправления на практике достаточно затруднительно в силу высокой абстрактности конституционных норм. Определенным свидетельством этого факта является многолетняя и обширная практика Конституционного суда Российской Федерации по выработке правовых позиций в сфере конституционного регулирования местного самоуправления [4].

На наш взгляд, конституционные принципы местного самоуправления должны были получить свою четкую конкретизацию в федеральном законе. Однако Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит определения этих общих принципов, равно как и их перечня.

К сожалению, наука муниципального права также пока не выработала единой концепции принципов местного самоуправления. О разбросе мнений и подходов к определению перечня принципов местного самоуправления можно судить хотя бы по материалам учебной литературы.

В учебнике И.И. Овчинникова и А.Н. Писарева вообще нет специального анализа принципов местного самоуправления (см. [5]).

В другом учебном пособии выделяются десять групп общих принципов. Это следующие принципы: 1) определяющие особые обязанности и полномочия государства по организации местного самоуправления; 2) согласно которым создаются муниципальные образования – главные структуры в системе местного самоуправления; 3) определяющие демократические формы организации местного самоуправления, порядок образования и содержание функций органов местного самоуправления; 4) определяющие формирование необходимой финансовой экономической основы местного самоуправления; 5) обеспечивающие самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий; 6) обеспечивающие стабильность установленных Конституцией РФ и федеральными законами прав местного самоуправления; 7) согласно которым органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями; 8) гарантирующие обязательность решений по вопросам местного значения, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления; 9) обеспечивающие ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность; 10) обеспечивающие поднадзорность и подконтрольность государству деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления [6, с. 50–53].

Еще больше принципов рассматривают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. Они выделяют следующие группы общих принципов организации местного самоуправления: а) общие правовые; б) общие территориальные; в) общие организационные и г) общие экономические. При этом они приходят к выводу, что дать полный перечень принципов представляется задачей практически невыполнимой. В этой связи авторы предпринимают попытку выделить в системе общих принципов организации местного самоуправления те из них, которые достаточно определенно формулируются в Конституции РФ, федеральных законах и Европейской хартии местного самоуправления и для которых характерна высокая степень обобщенности. К таким наиболее общим принципам организации местного самоуправления 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 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 [7, с. 97–102].

Очевидно, что такое обилие общих и других принципов местного самоуправления создает значительные трудности в плане их практического применения. Однако, с нашей точки зрения, проблема состоит даже не в количестве общих принципов, а в том, что они адресованы разным субъектам местного самоуправления.

Задача муниципальной науки – вычленив такие принципы, которые распространяются на всех субъектов местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления – это своего рода общие правила игры, которые обязаны соблюдать все «игроки» – субъекты, попадающие в сферу местного самоуправления. В таком случае логично предположить, что эти правила должны быть максимально понятными для всех участников. Отсюда и жесткие требования к их количеству и содержательной стороне.

Если все субъекты в сфере местного самоуправления будут опираться в своей деятельности на эти общепризнанные принципы, то, вне всякого сомнения, значительно сократится поле для создания противоречивых норм, равно как и уменьшится пробельность нормативного правового регулирования.

Принципы местного самоуправления гармонизируют не только нормотворческую деятельность. Правоприменительная деятельность органов местного самоуправления, а также реализация прав граждан и иных субъектов в сфере местного самоуправления должны осуществляться с учетом общепризнанных принципов местного самоуправления.

### Summary

*E.B. Sultanov.* Principles of Local Self-Government and Municipal Regulation.

The article deals with the theoretical problems concerning principles of local self-government and municipal regulation. A conclusion is made that there is a correlation between the principles of local self-government and municipal regulation. A critical analysis of this correlation is carried out; the author's conception about the role of the principles of local self-government in harmonization of municipal regulation is presented.

**Key words:** local self-government, municipal regulation, state administration, interaction of principles.

### Литература

1. *Курячая М.М.* Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 29–33.
2. *Чулюкин Л.Д.* Природа и значение цели в советском праве. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1984. – 103 с.
3. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 460 с.
4. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – 591 с.
5. *Овчинников И.И., Писарев А.Н.* Муниципальное право России. – М.: Эксмо, 2007. – 539 с.
6. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М., 1998. – 216 с.
7. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект; Велби, 2007. – 669 с.

Поступила в редакцию  
24.05.11

---

**Султанов Евгений Батырович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: [Sultanov2007@yandex.ru](mailto:Sultanov2007@yandex.ru)