

И.И.Овчинников, д.ю.н., профессор

**Принцип самостоятельности местного самоуправления:
конституционно-правовые основы, проблемы реализации**

В концепции местного самоуправления, принятой в Российской Федерации, одним из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как формы организации и осуществления народовластия, является институт самостоятельности местного самоуправления. В современных условиях можно вполне определенно говорить о самостоятельности местного самоуправления как важной составляющей становления новой российской государственности, конституционном принципе ее организации и функционирования. Проявление принципа самостоятельности обнаруживается в законодательных положениях, регулирующих организационные, экономические, финансово-бюджетные, налоговые и многие иные муниципальные общественные отношения, складывающиеся на территории муниципального образования, а также определяющих формы прямой демократии.

Европейская хартия местного самоуправления (ч. 2 ст. 4) закрепляет этот принцип применительно к деятельности *органов* местного самоуправления, отмечая, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Европейская хартия акцентирует внимание на свободе действий органов местного самоуправления, исходя из своей трактовки понятия местного самоуправления, как права и реальной способности *органов местного самоуправления* регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Вместе с тем, оправданно ли положения Хартии о свободе действий органов местного самоуправления толковать сугубо буквально? С учетом

того, что ст. 4 Европейской хартии называется «Сфера компетенции местного самоуправления» было бы неправильным понимать содержание ч. 2 этой статьи исключительно в узком смысле, относя его положения только к органам местного самоуправления. Свобода, самостоятельность действий - это общее правило, относящееся как к органам, так и к иным субъектам местного самоуправления.

В Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления основана на признании местного самоуправления Конституцией Российской Федерации (ст. 3) в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Конституция закрепляет ряд других важных установлений о самостоятельности и гарантированности местного самоуправления: оно самостоятельно в пределах своих полномочий (ст. 12); оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132).

В отличие от Европейской хартии в российской трактовке определения местного самоуправления акцентируется внимание, прежде всего, на том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является формой осуществления народом своей власти и представляет 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. Следует отметить, что законодательно закрепляемый приоритет *населения* в осуществлении местного самоуправления оказывает свое влияние и на уяснение содержания

принципа самостоятельности, о чем свидетельствует и анализ публикаций по муниципальному праву.

В современный период признание принципа самостоятельности местного самоуправления (в той или иной интерпретации) в юридической литературе можно считать общепринятым¹. Одни авторы выделяют отдельный принцип *самостоятельного решения населением* вопросов местного значения², другие - группу принципов, обеспечивающих *самостоятельность органов* местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий³, третьи – принципы, определяющие *самостоятельность местного самоуправления*⁴. Как видим, принцип самостоятельности местного самоуправления может пониматься как один из принципов в ряду общих принципов организации местного самоуправления, а также как некая обобщающая категория муниципального права, содержание которой раскрывается через ряд более детальных принципов.

Так, анализируя общие принципы организации местного самоуправления, О.Е.Кутафин и В.И.Фадеев справедливо подчеркивают, что в системе общих принципов можно выделить те из них, которые достаточно определенно формулируются в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и Европейской хартии местного самоуправления и для которых характерна высокая степень обобщенности⁵. Поэтому каждый из таких принципов, включая формулируемый авторами *принцип*

¹ Следует все же признать, что в некоторых изданиях при перечислении общих принципов местного самоуправления принцип самостоятельности даже не упоминается. См.: Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2000. с. 47.

² См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – М.: Проспект, 2011. С.105; Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие /под ред. Ю.А.Дмитриева. – М.: Изд-во «Элит», 2007. С.15; Ковешников Е.М., Дубинин А.В. Муниципальное право России. – М.: ИНФРА-М. 2003. С.36.

³ См.: Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации //Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М.: 1998. С.51.

⁴ См.: Муниципальное право России: Учебник для вузов /под ред. А.Н.Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 103.

⁵ Указ. соч., С. 106.

самостоятельности решения населением вопросов местного значения, в свою очередь может быть выражен в виде своеобразной системы более конкретных принципов.

О.Е.Кутафин и В.И.Фадеев выделяют следующие *основные черты*, характеризующие содержание принципа самостоятельности решения населением вопросов местного значения:

самостоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные органы местного самоуправления;

реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления;

муниципальное законодательство, гарантируя самостоятельность местного самоуправления, запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

самостоятельность муниципальных образований гарантируется нормами муниципального права в пределах их полномочий¹.

А.Н.Костюков² делит общие принципы местного самоуправления на три группы: а) связанные с общими условиями осуществления местного самоуправления; б) определяющие самостоятельность местного самоуправления; в) закрепляющие формы осуществления населением права на местное самоуправление. К принципам, определяющим самостоятельность местного самоуправления автором отнесены: *организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством* (что означает самостоятельное определение муниципальным образованием статуса и структуры своих органов,

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – М.: Проспект, 2011. С.105-106.

² См.: Муниципальное право России: Учебник для вузов /под ред. А.Н.Костюкова. – М.: 2011. С. 103-105.

недопустимость образования и назначения органов и должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти, запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти, обязательность решений, принятых путем волеизъявления граждан); *самостоятельность решения населением вопросов местного значения* (осуществляется этот принцип через формы прямого волеизъявления населения, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ); *соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам* (что, по мнению автора, достигается разумным перераспределением материально-финансовых ресурсов с федерального и регионального уровней в пользу муниципальных образований как по бюджетной, так и по налоговой линиям). Дополним, в свою очередь, что принцип соразмерности полномочий местного самоуправления обеспечивается также необходимым перераспределением *объектов собственности* между указанными территориальными уровнями.

На две группы делит принципы местного самоуправления и В.И.Васильев¹. К первой группе он относит принципы, устанавливающие положение местной власти в общей системе публичной власти, ко второй – те, которые конкретизируют демократическое устройство и функционирование муниципальной власти. В своей классификации автор не выделяет принцип самостоятельности местного самоуправления, однако его содержательное раскрытие прослеживается в таких отнесенных им к первой группе принципах как принципы компетенционной обособленности органов местного самоуправления, отсутствия в отношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти и органов разных уровней местного самоуправления между собой признаков субординации и подчиненности, организационной самостоятельности местного самоуправления.

¹ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование /под общ. ред. Т.Я.Хабриевой. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2010. С.32.

Не потеряла своей актуальности классификация принципов местного самоуправления, предложенная К.Ф.Шереметом. Он выделил ряд принципов, обеспечивающих *самостоятельность органов* местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий. Это принципы:

- конституционного статуса органов местного самоуправления вне системы органов государственной власти;

- экономической и финансовой самостоятельности муниципальных образований и запрета на установление подчиненности одного муниципального образования другому;

- свободы инициативы органов местного самоуправления и выбора ими решений по всем предусмотренным в уставе муниципального образования вопросам местного значения;

- соразмерности принимаемых органами местного самоуправления решений материально-финансовым возможностям муниципального образования;

- соответствия фактического порядка принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления требованиям законов и устава муниципального образования для принятия решений¹.

В.В.Пылин полагает, что принцип самостоятельности решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения имеет важное значение и относится к *основным отраслевым правовым принципам* местного самоуправления².

Следует все же признать, что, несмотря на определенное внимание авторов к проблематике самостоятельности местного самоуправления, в юридической литературе существенные аспекты этого принципа раскрыты не в полной мере. Представляется, что его анализ и оценка должны

¹ См.: Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М.: 1998. С. 51.

² См.: Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 85-86.

осуществляться в соответствии с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации, где этот принцип закреплён в основополагающей формулировке – *местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно*.

Особую значимость этому принципу, это необходимо особо подчеркнуть, придает то, что *он включен в систему основ конституционного строя Российской Федерации* (глава 1 Конституции РФ). Поэтому используемые авторами различных публикаций иные положения, содержащиеся в Конституции, относящиеся к тем или иным аспектам проявления самостоятельности в местном самоуправлении, следует считать производными от положений ст. 12.

Так, акцентируя внимание на формулировках Европейской хартии о *свободе действий органов* местного самоуправления, мы затрагиваем лишь часть содержания принципа самостоятельности местного самоуправления, поскольку эта формулировка не раскрывает самостоятельную роль населения в осуществлении местного самоуправления. Опираясь только на закреплённое в ст. 130 Конституции Российской Федерации положение о *самостоятельности решения населением* вопросов местного значения, мы, тем самым, подчеркиваем демократизм местного самоуправления, но это также является лишь составной частью принципа самостоятельности местного самоуправления, поскольку осуществление местного самоуправления не сводится только к деятельности населения непосредственно. Например, в соответствии с положениями ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется *органами* местного самоуправления на внутригородских территориях; от имени муниципального образования *органы местного самоуправления самостоятельно* владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом (ч. 1 ст. 51 этого же Закона).

Поэтому закрепленный в статье 12 Конституции Российской Федерации принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, несомненно, должен быть отнесен к числу важнейших, наиболее общих, базовых принципов местного самоуправления, включенных в систему основ конституционного строя Российской Федерации.

Наряду с этим принципом базовыми принципами следует считать также принцип не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, принцип признания и гарантированности местного самоуправления в Российской Федерации (закрепленные в той же статье 12), а также вытекающий из положений статьи 3 Конституции принцип: *местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти*. Являясь основополагающими сущностными характеристиками местного самоуправления, как составной части основ конституционного строя Российской Федерации, указанные принципы занимают определяющее место даже по отношению к иным конституционным принципам местного самоуправления, например, закрепленным в главе 8 Конституции. Можно сказать, что это принципы высшего уровня, каждый из которых находит свое отражение в целой системе принципов второго и третьего уровней, закрепленных федеральным и региональным законодательством и имеющих более подробную регламентацию, углубляющих содержание и сферу их применения в местном самоуправлении. Базовые принципы служат основой для иных принципов, относящихся к организации местного самоуправления в нашей стране.

Выявление базовых принципов местного самоуправления позволяет уяснить, что самостоятельность местного самоуправления – емкий по содержанию и многогранный по своим проявлениям принцип. Выделенные некоторыми авторами в качестве отдельных принципов местного самоуправления принципы самостоятельного решения населением вопросов местного значения, самостоятельности органов местного самоуправления

при осуществлении ими своих функций и другие принципы в этой сфере, являются производными от базового принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и потому их «отдельность» относительна. Конституция Российской Федерации и действующее законодательство, закрепляя производные от базового принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий иные установления о конкретном проявлении самостоятельности при осуществлении местного самоуправления, тем самым указывают на узловые элементы содержания этого базового принципа, на основные направления его обеспечения и реализации.

Следует признать, что высказанные в юридической литературе суждения о *системе общих принципов* местного самоуправления не в полной мере учитывают содержательное различие принципов, их разноуровневый конституционно-правовой характер. Авторы не всегда обосновывают критерии выделения тех или иных принципов, априори сразу относя их к общим принципам местного самоуправления, что затрудняет разграничение, классификацию принципов, выявление связи с приписываемой им сферой действия.

В частности, достаточно распространенное отнесение конституционного принципа организационного обособления местного самоуправления (ст. 12 Конституции), фактически являющегося отдельным базовым принципом организации местного самоуправления в нашей стране, к принципам, определяющим самостоятельность местного самоуправления¹, нельзя считать оправданным, так как прямого отношения к самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий он не имеет. Органы местного самоуправления не самостоятельно обособляются от органов государственной власти. Это обособление установлено Конституцией Российской Федерации. Основное

¹ См., например: Муниципальное право России /под ред. А.Н.Костюкова. – М.: 2011.С. 104; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: 2011.С.105.

содержательное значение этого принципа в том, что органы местного самоуправления теперь не входят в систему органов государственной власти. Механизм же реализации этого принципа действительно содержит элементы самостоятельности, проявляющиеся, в частности, в полномочиях населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

С учетом высказанных суждений можно предложить систему принципов, обеспечивающих самостоятельность местного самоуправления:

Конституционный (базовый) принцип самостоятельности местного самоуправления – местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий.

Конституционные принципы, обеспечивающие реализацию базового принципа самостоятельности местного самоуправления:

- а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- б) самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления;
- в) самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий;
- г) государственная гарантированность самостоятельности местного самоуправления.

Законодательные принципы, обеспечивающие реализацию базового принципа и иных конституционных принципов самостоятельности местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ):

- а) осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций;
- б) наделение органов местного самоуправления собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;
- в) государственные гарантии прав населения на осуществление

местного самоуправления;

г) самостоятельное принятие непосредственно населением и (или) органами местного самоуправления муниципальных правовых актов по вопросам местного значения;

д) не допустимость подчиненности органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования;

е) многообразие форм прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления;

ж) самостоятельное определение муниципальным образованием порядка формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления;

з) самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом органами местного самоуправления от имени муниципального образования;

и) самостоятельность муниципальных образований в бюджетной сфере;

к) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

л) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

В федеральном законодательстве имеются и иные положения, касающиеся самостоятельности местного самоуправления. Однако не все из них могут быть отнесены к уровню принципов, поскольку затрагивают узкие сферы осуществления местного самоуправления, отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления или населения.

Правовые основания для проявления самостоятельности местного самоуправления весьма обширны. Муниципальные образования самостоятельно формируют органы местного самоуправления, устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения,

принимают и реализуют планы и программы развития муниципального образования, формируют, утверждают, исполняют и контролируют исполнение местного бюджета, развивают формы вовлечения населения в решение вопросов местного значения. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выразить волю и интересы населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, с учетом интересов населения и в соответствии с законом.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления.

Самостоятельность муниципальных образований гарантируется нормами муниципального права в пределах полномочий, которые предоставлены муниципальным образованиям Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Одной из важных гарантий самостоятельности местного самоуправления является запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, кроме случаев, установленных федеральным законом. Самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий обеспечивается конституционным правом на судебную защиту.

Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления не абсолютна. В каждый конкретный период развития местного самоуправления уровень его самостоятельности определяется рядом факторов: политических, финансово-экономических, организационных и других, находящих свое отражение в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах. Так, на начальном этапе становления местного

самоуправления Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (ст. 4) закреплял принцип *самостоятельности и независимости* Советов народных депутатов. Однако такой уровень свободы органов местного самоуправления вызвал большие сомнения и в последующем российском законодательстве о местном самоуправлении категория *независимости* вообще больше не упоминалась.

Неоднократно изменялись содержание и пределы применения принципа самостоятельности. Так, если Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.5 ст. 14) четко устанавливал, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, как не допускается и образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ч. 3 ст. 17), то действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ отказался от таких ограничений и фактически обязал органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в процедуре конкурсного назначения главы местной администрации муниципального района (городского округа), в решении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку, и более того, непосредственно определил основания, условия и порядок временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75).

Есть иные примеры отхода от принципа самостоятельности. В ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что структура органов местного самоуправления населением определяется самостоятельно. Понятие «структура органов» Конституцией не раскрывалось. Не определял содержание этого понятия и Федеральный закон

от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ. Поэтому в реализации права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления имелись определенные затруднения.

В советский период законодательство и юридическая наука исходили из того, что перечень органов – это их система, а структура – это внутреннее строение органа. Например, Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (по состоянию на 3 декабря 1992 года) в главе 10 закрепляла систему и принципы деятельности Советов народных депутатов, указывая перечень этих органов местного самоуправления.

Однако Федеральный закон № 131-ФЗ интерпретировал установление ч. 1 ст. 131 Конституции следующим образом: структура органов – это их *перечень* (ч. 6 ст. 34). Получилось, что и перечень органов – это их структура, и внутреннее строение органа – это тоже структура! Трудно предположить, что Конституция исходила из необходимости самостоятельного определения населением и перечня, и внутреннего строения органов местного самоуправления. Более того, перечень органов, действующих в муниципальном образовании, уже *установлен самим законом*, с выделением органов, *обязательно формируемых* в муниципальном образовании. Таким образом, возможность самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления фактически сведена к праву граждан *самостоятельно* определить на местном референдуме перечень органов, который уже закреплен самим Законом. Не удивительно, что практика проведения таких референдумов насчитывает единичные случаи.

Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 5 ст. 34) закрепил такие основания и процедуру определения населением структуры органов местного самоуправления, которые сужают возможность реализации конституционного установления. Во-первых, Закон предусматривает, население непосредственно определяет структуру органов местного самоуправления лишь в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или создания опять же вновь

образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования. Таким образом, в действующем муниципальном образовании население не может определить (изменить) структуру органов местного самоуправления, поскольку она уже закреплена в уставе муниципального образования, а принять устав и внести в него изменения население не вправе, поскольку это отнесено к исключительным полномочиям представительного органа.

Во-вторых, Закон устанавливает, что определить структуру органов вновь образованных муниципальных образований может: население на местном референдуме (при численности избирателей менее 100 человек – на сходе граждан) или представительный орган муниципального образования. Закрепляя такой порядок решения вопроса о структуре органов местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ не использует формулировок «самостоятельно населением» или «непосредственно населением», что позволило вместо местного референдума использовать представительный орган муниципального образования.

В-третьих, для самостоятельного определения населением на местном референдуме структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования Закон предусматривает ряд условий:

а) инициатива проведения местного референдума должна исходить от населения;

б) инициатива ограничена сроком и может быть проявлена лишь в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования;

в) с инициативой проведения местного референдума могут выступать лица, обладающие избирательными правами и составляющие инициативную группу, образованную лишь в том порядке, который предусмотрен законодательством о проведении местного референдума;

г) в поддержку инициативы проведения местного референдума инициативная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3 процентов от их общей численности (верхний предел устанавливается законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации);

д) сбор подписей и представление подписных листов в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации должны осуществляться только в том порядке и в те сроки, которые определены законодательством о проведении местного референдума;

е) избирательная комиссия субъекта Российской Федерации должна сформировать избирательную комиссию муниципального образования, которая проверит подлинность собранных подписей и только после этого назначит дату проведения местного референдума. Закон допускает возможность осуществления полномочий избирательной комиссии муниципального образования территориальной избирательной комиссией.

Очевидно, что процедура самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления через механизм местного референдума неоправданно усложнена и жестко регламентирована. На любом этапе инициирования местного референдума жители муниципального образования могут допустить оплошность: не уложиться в определенные законом жесткие сроки, точно не соблюсти установленный весьма сложный порядок действий, не подтвердить достоверность собранных подписей и т.д., что сразу же, несмотря на проделанную работу и потраченное время, сделает проведение местного референдума окончательно невозможным.

Если среди жителей муниципального образования не найдется желающих пройти все эти этапы инициации местного референдума, то вопрос решается значительно легче и проще, но уже не населением непосредственно: структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального

образования после его избрания.

В последние годы органы государственной власти, особенно субъектов Российской Федерации, все в меньшей степени обеспечивают соблюдение принципа самостоятельности местного самоуправления. С одной стороны, федеральным законодателем были существенно сужены возможности проявления этого принципа, прежде всего, в деятельности органов местного самоуправления, возможности действовать по собственному усмотрению, без согласования своих решений с органами государственной власти. С другой стороны, органы государственной власти получили дополнительные возможности навязывать муниципальным образованиям свое видение объема полномочий и перечня вопросов местного значения, закрепляемых за местным самоуправлением, конкретных и не всегда простых процедур участия населения в местном самоуправлении (особенно это заметно на примере и законодательного регулирования, и практики функционирования местного самоуправления в городе Москве). Противостоять такому влиянию органы местного самоуправления не в состоянии, поскольку и финансово, и материально фактически полностью зависят от органов государственной власти.

Примечательно, что при этом сами принципы, характеризующие различные проявления самостоятельности местного самоуправления, закон формально оставил в силе. Сужение реальной самостоятельности местного самоуправления стало происходить (как в случаях с правом населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, или правом органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, число которых самим федеральным законом доведено до двух и многих других подобных случаях¹) путем такой подробной регламентации этого вопроса в самом законе, что сфера самоусмотрения населения при его решении стала стремиться к нулю, либо

¹ См. подробнее: Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: ИД «Юриспруденция». 2005. С. 140-151.

(как в случаях по сути обязательного участия органов государственной власти в решении кадровых вопросов муниципального образования или непосредственного (хотя бы и временно) осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления) путем прямого указания об этом самого закона, не обращающего внимания на очевидную деформацию принципа самостоятельности местного самоуправления.

Следует признать, что оставление федеральным законодателем местному самоуправлению лишь узких рамок свободных действий при решении вопросов местного значения никак не способствует развитию базового конституционного принципа *самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий*. Возникает необходимость более пристального анализа самого содержания этого принципа, прежде всего, с точки зрения возможного выявления слабых положений, препятствующих обретению местным самоуправлением подлинной самостоятельности, основанной на самоответственности муниципальных образований за эффективное решение вопросов местного значения на своей территории.

Нельзя не отметить некоторую двусмысленность самой формулировки принципа. Она заключается в провозглашении самостоятельности местного самоуправления лишь в пределах его полномочий. Даже небольшой по времени опыт развития местного самоуправления в нашей стране показывает, что в одном законе местному самоуправлению могут быть предоставлены достаточно широкие полномочия, в другом - они могут излагаться в самой общей форме, даже без указания конкретных прав и обязанностей органов местного самоуправления, в третьем – они изложены вполне четко, но без должного материально-финансового обеспечения.

Полномочия местного самоуправления – содержательно весьма подвижная категория, что подтверждается практикой реализации Федерального закона № 131-ФЗ, многократно подвергавшегося изменениям и

дополнениям. Подвижность полномочий определяется и тем, что они могут перераспределяться в договорном порядке между муниципальными образованиями. Так, часть своих полномочий органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления муниципальных районов, а значит и самостоятельность действий по этим вопросам, могут передавать друг другу в установленном законом порядке по соглашению. Значит самостоятельность муниципальных образований в пределах полномочий, установленных законом, не является такой уж незыблемой, принципиальной, необходимой и охраняемой, раз от нее можно отказаться всего-то на основании межмуниципального соглашения.

Из принципа самостоятельности местного самоуправления следует, что если сфера реальных полномочий местного самоуправления по каким-то вопросам существенно уменьшена, то принцип самостоятельности продолжает действовать лишь в пределах этих оставшихся полномочий. Поэтому тенденция все большей вовлеченности органов государственной власти в решение вопросов местного значения, допускаемой законом прямой подмены органов местного самоуправления органами государственной власти вступает в противоречие с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления, поскольку реально ведет к сужению полномочий муниципальных образований, а, значит, и их самостоятельности.

Одна из нерешенных пока проблем – нечеткое законодательное формулирование содержания и не стабильное закрепление вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований, что не позволяет, в свою очередь, однозначно разграничить полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Некоторые вопросы сформулированы таким образом, что реализация их возможна лишь совместно с органами государственной власти. Например, можно ли считать, что местное самоуправление самостоятельно по вопросам организации и осуществления

мероприятий по гражданской обороне; защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований; участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма? Достаточно ли собственных полномочий и возможностей муниципальных образований для *самостоятельного* решения этих вопросов? Можно ли реально отнести эти вопросы к вопросам местного значения? Закон отвечает утвердительно, хотя с таким подходом трудно согласиться.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ неоднократно расширял перечни вопросов местного значения муниципальных образований практически всех уровней. Можно предположить, что пропорционально должна возрастать в этих сферах и самостоятельность местного самоуправления. Однако прямой зависимости здесь нет, поскольку без обеспеченности этих новых полномочий соответствующими материальными и финансовыми ресурсами нет и самостоятельности действий органов местного самоуправления, населения муниципальных образований. Известно, что материально-финансовая составляющая местного самоуправления в нашей стране только при очень оптимистическом взгляде может считаться удовлетворительной. Например, по итогам 2008 года налоговые доходы местных бюджетов в России оказались на последнем месте (по доле в консолидированном бюджете) среди таких государств федеративного типа как США. Канада, Германия, Австрия, Австралия, Швейцария, Бельгия, в которых доля местных бюджетов в налоговых доходах варьируется от 3,21% в Австралии до 16,6 % в Австрии. Доля двух местных налогов – налога на имущество физических лиц и земельного налога

- в консолидированном бюджете России составляет всего около 0,5 %¹. Поэтому конституционное установление о самостоятельности местного самоуправления может быть реализовано лишь в случае обеспеченности муниципальных полномочий необходимой ресурсной базой.

Есть еще одна ситуация, которая имеет определенное отношение к самостоятельности местного самоуправления и требует хотя бы краткого анализа. В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. При этом реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Действует ли принцип самостоятельности местного самоуправления в данных случаях?

Представляется, что применение принципа самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий не ограничивается лишь решением вопросов местного значения. Ст. 12 Конституции Российской Федерации не устанавливает пределы действия данного принципа. Следует ли, в случае передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, воспринимать контроль органов государственной власти за осуществлением переданных полномочий как определенное ограничение самостоятельности местного самоуправления? Несомненно. Вместе с тем, во внимание следует принимать то обстоятельство, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующем законе должен указываться перечень прав и обязанностей (полномочий) органов местного самоуправления. Самостоятельность органов местного самоуправления в пределах этого перечня полномочий также вполне очевидна. Более того, в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, они вправе самостоятельно дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для

¹ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование /под общ. ред. Т.Я.Хабриевой. – М.: Эксмо, 2010. С. 303, 324, 325.

осуществления переданных отдельных государственных полномочий. Однако пределы самостоятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере деятельности должны соотноситься с достижением того результата, ради которого отдельные государственные полномочия и были переданы органам местного самоуправления.

Следует признать, что гарантированность принципа самостоятельности местного самоуправления не проявляется автоматически, только на том основании, что это конституционный принцип. Здесь действует ряд факторов. Во-первых, как уже отмечалось, этот принцип не должен нарушаться самим федеральным законом; во-вторых, ограничение этого принципа недопустимо и региональным законодательством. Подчеркнем, что в современный период законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ может осуществляться лишь в тех случаях и в том порядке, который установлен самим Федеральным законом. Это позволило, по сравнению с периодом действия Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, существенно уменьшить количество актов, которые порой несли в себе угрозу самостоятельности местного самоуправления¹. В-третьих, реализация принципа самостоятельности не должна обставляться усложненными процедурами, сдерживающими потенциал свободы действий местного самоуправления. В-четвертых, принцип самостоятельности местного самоуправления нуждается в правовом, финансово-бюджетном, материальном, организационном обеспечении, прежде всего, органами государственной власти. В-пятых, реализация этого принципа во многом зависит от умения и желания органов местного самоуправления, населения муниципальных образований использовать те возможности проявления самостоятельности при решении вопросов местного значения, которые

¹ См. подробнее: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. С.86.

закреплены действующим законодательством. Важно уметь отстаивать и защищать самостоятельность местного самоуправления всеми предусмотренными для этого законом способами.