

УДК 342.7

**ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ДЕФИНИЦИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА И КАК КЛЮЧЕВОЙ ПРИОРИТЕТ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

**С. В. Судакова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 9 сентября 2011 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию самостоятельности местного самоуправления как сущностной характеристики и как принципа его организации, разработке дефиниции этой правовой категории и теоретическому осмыслению этого принципа в контексте муниципальной реформы.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, самостоятельность, правовая категория, сущностная характеристика, принцип местного самоуправления.*

**Abstract:** *the article is devoted to research on independence of local self-government as its essential characteristic and the principle of its organization, the development of this legal category definition, and to theoretical comprehension of this principle in the context of municipal reform.*

**Key words:** *local self-government, independence, legal category, essential characteristic, principle of local self-government.*

Как известно, эффективность проведения любых реформ зависит не только от привлечения свежих идей, законодательных нововведений и финансовых вливаний, но и от грамотно поставленных целей и задач, от конструктивной теоретической и программной базы. С 2003 г. в России идет крупномасштабное реформирование всей системы местного самоуправления, однако в построении многих юридических конструкций, отражающих существо принципиально важных вопросов, существуют законодательные и теоретические пробелы.

Между тем, как отмечает И. В. Бабичев, создание муниципальных юридических конструкций, правоотношений их и их элементов между собой, установление их целеустремлений (если речь идет о муниципально-правовых субъектах) осуществляется законодателем на основании и в соответствии с правовой доктриной муниципализма, фиксируется в законодательстве; созданные конструкции, их элементы, их правоотношения и целеполагания проверяются и корректируются практикой правоприменения. Юридические конструкции – главный показатель совершенства отрасли права, уровня ее развития, ее основного значения – нормативной системы, способной задавать разумный алгоритм в жизни людей, общества, государства<sup>1</sup>. Успех построения юридических конструкций в

<sup>1</sup> См.: Бабичев И. В. Основания российского муниципализма и его принципы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 36–37; 35.

муниципальном законодательстве напрямую зависит от тех принципов, которые лежат в основе принятой муниципально-правовой доктрины, в частности, от конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления как одного из ключевых приоритетов развития местного самоуправления и главного индикатора его эффективности.

Для более четкого понимания сущности и значения принципа самостоятельности применительно к местному самоуправлению предлагаем рассмотреть его в двух аспектах.

Во-первых, взяв за основу подход Т. В. Мокиной, рассмотрим самостоятельность как *сущностную характеристику* конституционной модели местного самоуправления, ведь именно данная категория позволяет раскрыть правовую природу и сущность этого правового института. Кроме того, именно через критерий самостоятельности законодатель формулирует легальную дефиницию местного самоуправления. При этом «самостоятельность» означает не суверенитет местных социальных коллективов, а лишь относительную автономию муниципальной власти в общей системе публичной власти Российской Федерации<sup>2</sup>. Нельзя забывать о том, что муниципальная власть является подзаконной, поэтому суверенная центральная государственная власть вправе ее реформировать, регламентировать ее права, тем самым ограничивая их. Признание недопустимости какого бы то ни было ограничения прав местного самоуправления федеральным законом будет признанием суверенитета муниципальной власти, что не соответствует смыслу конституционных положений. Конституция РФ не признает какого-либо иного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации, исключает наличие других уровней суверенных властей<sup>3</sup>. Однако степень и границы самостоятельности местного самоуправления все же могут быть различными на разных этапах его развития, хотя сами по себе тенденции расширения или сужения сферы самостоятельности не могут оцениваться вне их связи с реальными возможностями муниципальной власти<sup>4</sup>.

Еще одной и более распространенной точкой зрения является рассмотрение самостоятельности местного самоуправления в качестве *принципа организации и функционирования* этой управленческой структуры. Данный принцип является одним из фундаментальных, но одновременно и одним из самых противоречивых принципов местного самоуправления с точки зрения его практического воплощения. Ведь, как справедливо заметил Е. Б. Султанов, «принципы местного самоуправления как исходное положение какого-либо учения, с одной стороны, являются частью теорий, концепций и моделей местного самоуправления, а с другой

---

<sup>2</sup> См.: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 146.

<sup>3</sup> См.: Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации : проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 111–112.

<sup>4</sup> См.: Мокина Т. В. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации (в свете решений Конституционного Суда РФ) : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 18.

стороны, руководящими началами для практической реализации этих теоретических построений»<sup>5</sup>.

Поэтому многие исследователи обоснованно утверждают, что «сложности в проведении реформ в сфере местного самоуправления во многом вызваны отсутствием четкой позиции законодателей по определению принципов его организации. До сих пор нет четких дефинитивных норм, раскрывающих принципы местного самоуправления, нет и единства в позициях ученых по вопросу их классификации и их правового закрепления»<sup>6</sup>.

Понятно, что термин «самостоятельность» часто употребляется в самых разнообразных контекстах, и это естественно порождает множественность в интерпретации данного понятия. Указанное обстоятельство является весомой предпосылкой для введения дефиниции, определяющей, в каком именно значении данный термин следует воспринимать в соответствующем законодательном контексте. При этом под законодательной дефиницией понимается «определение правового понятия, выраженное в совокупности существенных признаков, обладающее специфической нормативностью, закрепленное субъектами правотворчества в источнике права с целью придания ему повышенной информативности»<sup>7</sup>. Дефиниция, являясь одним из важных средств законодательной техники, способствует решению ее задач, служит универсальным строительным материалом системы права. Точные определения юридических понятий и терминов, составляющие содержание дефинитивных норм, – неременное условие повышения юридической культуры правотворчества, укрепления законности<sup>8</sup>.

Следует также отметить, что законодательная дефиниция определяемого термина должна соответствовать следующим требованиям:

- выражать ясность и точность формулируемых понятий;
- иметь четкую логическую структуру, содержащую основные признаки и свойства, характерные для определяемого понятия; компактное изложение последних в норме права.
- доступный и понятный для правоприменителей язык выражения;
- недопустимы противоречия со сходными понятиями как в рамках конкретного нормативно-правового акта, так и в других правовых актах, регулирующих аналогичные правоотношения<sup>9</sup>. Кроме того, недопустимы

<sup>5</sup> Султанов Е. Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 32.

<sup>6</sup> См., например: Беседина В. А. Принципы местного самоуправления и их реализация в современных условиях Российской Федерации (Правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 2.

<sup>7</sup> Хайретдинова М. Д. Законодательная дефиниция (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 16.

<sup>8</sup> См.: Ушакова Л. Н. Дефиниция как нетипичное правовое средство законодательной техники : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 55, 57.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 57.

также противоречия между взаимосвязанными понятиями, законодательные дефиниции которых обуславливают друг друга.

Известно, что упоминание о самостоятельности местного самоуправления встречается практически в каждой исследовательской работе, посвященной этому правовому институту, – независимо от того, концептуальная или практическая сторона этого явления является предметом исследования. Но, несмотря на такой интерес к рассматриваемому принципу, единой позиции по поводу его дефиниции в науке муниципального права пока не выработано. Чаще всего исследователи анализируют содержание данного принципа в конституционном контексте и в сравнении с другими принципами организации местного самоуправления.

В 2001 г. И. В. Граф предложила следующее определение принципа самостоятельности: «Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления – это закрепленное в Конституции РФ основополагающее нормативно-руководящее начало, отражающее суть самоуправленческой деятельности: решение населением муниципального образования относительно автономно от государственной власти вопросов местного значения собственными силами и на основе своей инициативы»<sup>10</sup>.

В этом определении соединены рассмотренные выше подходы к трактовке самостоятельности местного самоуправления. Данная дефиниция указывает на относительную автономию местного самоуправления во взаимоотношениях с государственной властью, однако не раскрывает в полной мере причин, приводящих именно к такому варианту властеотношений и не указывает на те правовые механизмы, посредством которых населением муниципального образования осуществляется решение вопросов местного значения. Кроме того, нельзя забывать, что данное определение формулировалось автором под влиянием концепции действующего тогда Федерального закона 1995 г., которая несколько отличалась от сегодняшней интерпретации рассматриваемого принципа. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отражалась концепция абсолютизации самостоятельности местного самоуправления, поскольку в нем лишь фрагментарно регулировались вопросы организации этого института, предусматривалась возможность муниципальных образований самостоятельно определять структуру муниципальных органов и порядок их деятельности, допускалось многообразие моделей территориальной организации местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ уже на уровне легального определения местного самоуправления существенно меняет подход к степени его самостоятельности, ссылаясь на конституционные и законодательные

---

<sup>10</sup> См.: Граф И. В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 22.

пределы. А наличие в действующем законодательстве противоречивых норм, конкретно регулирующих организацию местного самоуправления, дает специалистам веские основания рассматривать многие положения современной реформы как попытку огосударствления муниципальной власти в России<sup>11</sup>.

Полагаем, что сегодня принцип самостоятельности можно определить как *конституционно установленный фундаментальный принцип организации и функционирования местного самоуправления, руководствуясь которым, население муниципального образования через механизмы непосредственной и представительной демократии, в пределах, установленных законом, осуществляет решение вопросов местного значения в собственных интересах и под свою ответственность*.

Помимо этого, считаем целесообразным введение в Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ статьи 2<sup>1</sup> «Основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой будут перечислены эти принципы, в том числе и принцип самостоятельности, а также сформулированы дефинитивные нормы, отражающие их сущность, применительно к данному законодательству<sup>12</sup>.

Законодательно закреплённая система принципов местного самоуправления будет способствовать разработке и совершенствованию законодательных и подзаконных механизмов федерального, регионального и муниципального уровней, закрепляющих плановые мероприятия муниципально-правового реформирования. Роль таких механизмов наряду с законодательными актами выполняют, в частности, различного рода долгосрочные и краткосрочные целевые программы. Основными достоинствами применения программно-целевого метода являются:

- комплексность решения проблемы, достижения цели и задач;
- концентрация временных, финансовых и человеческих ресурсов;
- определение приоритетности мероприятий, очередности и сроков их реализации, исходя из их социальной и экономической целесообразности, а также с учетом размеров финансирования;
- обеспечение интеграции мероприятий, носящих различный характер (научно-исследовательский, организационно-хозяйственный), при

<sup>11</sup> См., например: *Корсакова С. В.* Муниципально-правовая политика в РФ : реализация принципа самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 2. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2011) ; *Костюков А. Н.* Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 51–57 ; *Сергеев А. А.* Российское законодательство о местном самоуправлении в свете конституционных принципов и норм международного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 91–96.

<sup>12</sup> В законодательстве ряда стран существует аналогичная практика. Так, например, гл. 1 Закона Литовской Республики «О местном самоуправлении» содержит ст. 4 «Принципы местного самоуправления», где последовательно перечислены 12 принципов, на которых базируется организация местного самоуправления в этой стране. См.: *О местном самоуправлении : закон Литовской Республики // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 54–55.*

их четкой последовательности в общем процессе достижения конечной цели, предусмотренной программой;

– соотношение имеющихся и планируемых финансовых ресурсов с разрабатываемыми комплексами мероприятий по направлениям программы;

– эффективность использования бюджетных средств;

– создание благоприятных условий, необходимых для дальнейшего развития отрасли<sup>13</sup>.

Следует отметить, что анализ зарубежной практики показывает достаточно активное применение программно-целевого подхода к управлению региональным развитием в странах с развитой рыночной экономикой. В США он применяется практически повсеместно. В Европе, в частности во Франции, программный метод используется для развития экономического потенциала кризисных территорий<sup>14</sup>.

Бесспорно, текущее состояние отечественной системы местного самоуправления можно охарактеризовать как кризисное. Для этого даже достаточно глазами простого жителя посмотреть на то, как в большинстве российских территорий решаются вопросы местного значения, как развивается местная инфраструктура. Одним из главных инструментов решения муниципальных проблем являются правовые основы. Ведь механизмы, закрепленные в законодательстве, могут как способствовать становлению и развитию самоуправленческих начал на местном уровне, так и серьезно ограничить это развитие<sup>15</sup>. Поэтому эффективное реформирование местного самоуправления в РФ и планомерное воплощение в жизнь его конституционной модели невозможно без четкого понимания принципиально важных начал местного самоуправления, к которым относится и принцип самостоятельности, рассматриваемый, на наш взгляд, в двух аспектах:

– во-первых, как *сущностная характеристика модели местного самоуправления, выработанной в ходе муниципально-правовой политики Российской Федерации на основе международных стандартов в качестве конституционного, программного и законодательного эталона;*

– во-вторых, как *конституционно установленный фундаментальный принцип организации и функционирования местного самоуправления, руководствуясь которым население муниципального образования через механизмы непосредственной и представительной демократии, в пределах, установленных законом, осуществляет решение вопросов местного значения в собственных интересах и под свою ответственность.*

<sup>13</sup> См.: Пузыревская Е. Г. Ведомственные целевые программы как механизм эффективной государственной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 17–21.

<sup>14</sup> См.: Шахов О. Ф. Программно-целевое управление развитием территорий и реформа местного самоуправления // Вестн. ВГУ. Серия: Право. 2004. № 1. С. 61.

<sup>15</sup> См.: Ларичев А. А. Конституционно-правовые инструменты преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 59–60.

Таким образом, для дальнейшего проведения муниципальной реформы, в сфере муниципально-правовой политики необходимо осуществлять плановую и динамическую разработку актуальных для современности законодательных и подзаконных механизмов, комплексно регулируя тем самым течение реформы. Данные механизмы важно разрабатывать с учетом законодательно установленных дефинитивных норм и содержания принципа самостоятельности местного самоуправления и иных, непосредственно связанных с ним принципов.

*Воронежский государственный университет*

*Судакова С. В., аспирантка кафедры административного и муниципального права юридического факультета*

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

*Тел.: 8(960)136-23-28*

*Voronezh State University*

*Sudakova S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

*Tel.: 8(960)136-23-28*