

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев

6 декабря 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

**ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



Беляева
Олеся
Александровна

Научный руководитель
канд. юрид. наук., доцент



Тепляков
Дмитрий
Олегович

Депутат Тюменской областной Думы,
Заместитель председателя Комитета
Тюменской областной Думы по
государственному строительству и
местному самоуправлению,
канд. юрид. наук



Медведев
Сергей
Михайлович

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
1.1 Понятие и виды принципов организации местного самоуправления	8
1.2 Содержание принципа самостоятельности местного самоуправления	15
1.3 Место принципа самостоятельности в системе принципов	22
ГЛАВА 2. ГАРАНТИИ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ	36
2.1 Гарантии принципа самостоятельности местного самоуправления	36
2.2 Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления и пути их решения	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	72

ВВЕДЕНИЕ

В развитии и тенденциях изучения муниципального законодательства и науки вопросы особенностей функционального содержания системы и

деятельности местной власти относятся в условиях реформирования муниципальной системы к наиболее важным.

Сама по себе муниципальная практика и доктрина свидетельствует о том, что имеют место многочисленные проблемы в правовом регулировании деятельности органов муниципальной власти. Так, например, отсутствует единое понимание компетенционной сущности, функций местной власти и ее места в системе публичных органов власти в целом. Тут же следует заметить, что в науке муниципального права неоднозначно толкуются гарантии деятельности местной власти, реализации ее компетенции в целом, и в разрезе выполнения отдельных государственных полномочий, правового статуса субъектов муниципальных правоотношений, перечня вопросов, имеющих местной значение для населения и тому подобное¹.

Дополнительно актуализирует заявленную тематику тот факт, что несмотря на относительную урегулированность правового статуса местной власти, многообразие правовых и законодательных подходов к вышеизложенным проблемам, непоследовательность законодателя к регулированию исследуемой нами сферы приводит периодически к нарушению муниципальных прав, права население на местную власть.

Несмотря на многообразия проблемных вопросов регулирования правового статуса органов местного самоуправления, большинство из них касаются практической реализации тех или иных аспектов одного из важнейших принципов деятельности органов местного самоуправления – принципа самостоятельности.

Любое муниципальное образование является не только территориальным, но и определенным организационным институтом, именно поэтому оно приобретает свойства организационной основы, так как в его рамках осуществляется функционирование всей системы органов местной власти как

¹Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект / А.А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. –2017. –№ 5. –С. 94 - 115.

определенного уровня публичной власти в целом, а именно осуществление непосредственного самоуправления населением и осуществление территориального самоуправления граждан и самоуправления через деятельность органов и должностных лиц конкретных муниципальных образований.

Самостоятельность как организационный принцип деятельности местного самоуправления подразумевает под собой для органов государственной власти и их должностных лиц прямой запрет осуществления функции местного самоуправления в любых формах, а также запрещения образования органов местной власти и назначения должностных лиц муниципального образования. Органы местного самоуправления как вид публичной власти обладает правом самостоятельного правового регулирования по предметам своего ведения, принятия планов и программ социально-экономического развития. Население же, в свою очередь, на самостоятельно основе и началах определяет конкретные формы осуществления местного самоуправления и структуру муниципальных органов муниципального образования.

В рамках исследования вопросов о самостоятельности органов местного самоуправления особую актуальность приобретают вопросы бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления, реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления (муниципального образования) при взаимодействии с органами государственной власти, при реализации ими отдельных возложенных на них государственных полномочий, так как известно, что муниципальные органы вправе осуществлять отдельные государственные полномочия, при этом данное обстоятельство не следует рассматривать как ограничение их самостоятельности (безусловно, при рациональном, эффективном, основанном на наличии соответствующего финансового обеспечения распределении).

Здесь следует отметить, что современный этап реформирования местного самоуправления отнюдь не помогает решить вышеобозначенные проблемы, а только усугубляет их.

К примеру, проведение очередного этапа муниципальной реформы законодателем было инициировано принятием Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с введением некоторых новшеств в сфере правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в разрезе обеспечения их самостоятельности, налицо актуальность и научная потребность в рассмотрении предложенной законодательными органами концепции правового регулирования функций и полномочий местного самоуправления на предмет ее соответствия реализации конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления в разрешении вопросов местного значения¹.

Заложенные в действующем законодательстве о местном самоуправлении концептуальные основы по регулированию вопросов реализации принципа самостоятельности местной власти постепенно размываются законодателем и, в свою очередь, правоприменителем. Так, при осуществлении перераспределения полномочий законодателем в области реализации механизма муниципальных правоотношений недостаточно учитываются их особенности, наблюдается тенденция возложения на местную власть несвойственных ей задач и функций, с другой же стороны – отмечается неоправданное лишение в ряде случаев местной власти правовых и

¹Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Белкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С.69-73.

организационных средств влияния на процессы жизнеобеспечения на территории конкретного муниципального образования.

Современные тенденции развития муниципальных правоотношений таковы, что и в системе компетенции местной власти теряет значение научное представление о комплексности муниципального права как отрасли права в целом: так, отраслевые законы перед Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нередко толкуются как приоритетные в пользу усиления вовлечения местной власти в государственную публичную сферу и расширения финансово емких обязательств, выполняемых местной властью, а соответственно – нарушения принципа самостоятельности¹.

Таким образом, исследование вопросов, связанных с реализацией принципа самостоятельности органов местного самоуправления, представляет значительную теоретическую и практическую ценность.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления.

Предметом исследования является принцип самостоятельности органов местного самоуправления.

Целью исследования является изучение вопросов реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления на уровне законодательства и правоприменительной деятельности.

Указанная цель достигается посредством постановки и решения следующих задач:

– определить понятие принципов местного самоуправления и как определенной формы осуществления народом своей власти на территории определенного муниципального образования, дать их классификацию;

¹Маркварт Э. Конституционные основы компетенции местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. –М.: Проспект, 2015. –С. 56 - 57.

– определить понятие принципа самостоятельности органов местного самоуправления как определенной формы осуществления народом своей власти на территории определенного муниципального образования;

– охарактеризовать особенности закрепленных в законодательстве гарантий реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления;

– выделить проблемы реализации самостоятельности как принципа организации деятельности органов местного самоуправления.

Методологической основой работы является принцип, предусматривающий рассмотрение всех процессов и явлений, как в развитии, так и во взаимной и временной связи, объективное изучение фактов, определивших характер исследуемых процессов и их динамику.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируются его цели и задачи, объект и предмет, выбор методов исследования для написания работы.

Первая глава посвящена характеристике понятия и видов принципов организации местного самоуправления, исследованию понятия и содержания принципа самостоятельности организации местного самоуправления.

Вторая глава посвящена гарантиям и проблемам реализации самостоятельности местного самоуправления.

В заключении содержатся выводы, предложения и результаты работы.

ГЛАВА 1. ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и виды принципов организации местного самоуправления

В первую очередь, обратим внимание к характеристике понятия принципов как важнейшей научной категории, представляющей интерес не только для муниципального права, но и иных отраслевых правовых наук.

Определение и назначение принципов организации местного самоуправления, несмотря на развитие научной мысли и эволюцию муниципального права, вызывает многочисленные дискуссии и не находит однозначного ответа до сих пор. А.Ф. Кони, Т.М. Добровольская, Е.А. Лукашева, А.П. Гуляев, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев и многие другие ученые искали ответ на вопрос сущности принципов в праве на протяжении многих десятилетий.

Природа происхождения и понятие принципов раскрывались в трудах не только ученых-правоведов, но и философов (Платон, Аристотель, Г.В.Ф. Гегель, И. Кант, В.С. Соловьев). Определение принципов является многоаспектным и междисциплинарным, сложным для понимания в связи с близостью к философии, религии и этике. Однако в такой сфере, как муниципальное право, где точность норм и дефиниций имеет колоссальное значение, прийти к единому пониманию принципов организации местного самоуправления является по-настоящему необходимым. Для этого следует провести анализ различных принципов на примере их исторического правового становления в муниципальном праве и выявить признаки, присущие всем принципам организации местного самоуправления.

В Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даль сформулировал понятие принципов как «нравственные начала, основание, правило, основа, от которой не отступают»¹. Согласно данной трактовке принципы по своей сущности выступают первоосновой любой деятельности,

¹Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. / В.И. Даль –М., 1995. –С. 546.

определяют ее характер и вектор развития. Исходя из данного определения и на основании того, что частное повторяет основные черты общего, принципы уголовного процесса также являются началом и основанием, от которого не отступают.

Стоит обратить внимание на то, что при определении принципов В.И. Даль использовал понятие «нравственные начала». Однако впоследствии при составлении определений другие авторы крайне редко использовали этот термин для характеристики принципов: «принципы права - это основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса формирования, развития и функционирования права»¹.

Из вышеобозначенного определения и будем исходить при характеристике принципов организации местного самоуправления.

Следует заметить, что в науке и законодательстве муниципального права отсутствует единое понимание видов или классификации принципов организации местного самоуправления.

В науке муниципального права и муниципального права как отрасли права характеристика понятия принципов организации местного самоуправления имеет несколько точек зрения. Сравнивая предлагаемые варианты определения исследуемого понятия, мы можем убедиться, что между ними существуют существенные различия. В первую очередь, содержание и объем изучаемого нами понятия зависит во многом от позиции самого исследователя, которая, свою очередь, проявляется в установлении определенных смысловых акцентах к составным частям исследуемого определения.

В специальной литературе, посвященной муниципальному праву, можно увидеть различные точки зрения по вопросу определения понятия принципов местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти. К примеру, «общие принципы местной власти», общие принципы организации местной власти»; «общие принципы организации системы местной власти»;

¹Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко.– М., 2013.– С. 461.

«принципы местного самоуправления»; «основные принципы местной власти», «специальные принципы местной власти», «конституционные принципы местной власти»; «принципы организации и деятельности местной власти», «общие принципы организации системы органов местной власти» и т.д. и т.д.

Другими авторами при исследовании рассматриваемой правового института выделяются функциональные и территориальные принципы организации деятельности органов местного самоуправления¹. В соответствии с данной точкой зрения к территориальным основам самостоятельности местного самоуправления можно отнести:

1) субсидиарность как принцип, проявляющийся через осуществление конкретных публичных полномочий органами муниципальной власти, как наиболее близкие к гражданам, проживающим на территории конкретного муниципального образования, при этом передача какой-либо публичной функции иному органу власти должна быть осуществлено в обязательном порядке с учетом конкретного объема и характера поручаемой задачи, а также соблюдения принципов эффективности, экономии и разумности;

2) принцип обязательности учета мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление.

К функциональным:

1) принцип организационной автономии: местные органы власти должны иметь возможность (в рамках закона) сами определять свои внутренние административные структуры, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

2) принцип достаточности статуса муниципальной службы: статус муниципальной службы должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, опираясь на учет личных достоинств и компетентности; необходимо обеспечивать условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе;

¹Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев –М.: Юстицинформ, 2012.– С. 56.

3) принцип свободного мандата для выборных лиц: мандат местных выборных лиц должен быть свободным; необходимо предусматривать надлежащую денежную компенсацию местным выборным лицам расходов, связанных с осуществлением ими своего мандата;

4) принцип консультационного участия органов местного самоуправления в принятии их касающихся решений вышестоящими органами власти.

Итак, взяв за основу уже сделанные учеными в области муниципальной науки точки зрения, выводы и предложения, принципы организации местного самоуправления можно подразделить на две подгруппы.

К первой подгруппе можно отнести принципы в сфере особенностей организации и деятельности муниципальных органов власти, которые устанавливают положение органов местной власти в общей системе органов публичной власти. Выделим данные принципы:

1. Принципы функциональной обособленности муниципальных органов. Законодательством, регулирующим деятельность органов местного самоуправления устанавливается особый перечень вопросов местного значения, решение которых находится в компетенции муниципальных органов. Органы местного самоуправления находятся в организационной обособленности от выполнения функций и задач органами государственной власти, тем не менее, имеет место между данными субъектами определенное взаимодействие на общих началах партнерства, где принимаются совместные решения на разных уровнях публичной власти.

2. Принципы запрета на подчиненность и субординацию в отношениях органов местной власти с органами государственной власти и местных органов между самими собой. Однако, следует отметить, что если органами местной власти выполняются переданные им в установленном порядке государственные полномочия, данными субъектами должны соблюдаться соответствующие нормативные правовые акты государственной власти.

3. Принцип наличия при решении общих задач муниципальных органов власти взаимодействия с органами государственной власти.

4. Принцип наличия организационной и структурной самостоятельности местных органов, которые свободны в выборе методов и форм выполнения возложенных на них законом полномочий, разрешения вопросов местного значения, и реализации переданных им государственных полномочий иными субъектами власти. Местные органы являются самостоятельными в установлении регламента своей деятельности и, в свою очередь, при определении своей внутренней организационной структуры.

Вторую подгруппу принципов составляют те принципы, которые отражают особенности функционирования публичных органов власти в целом и особенности демократического устройства государства¹.

Во-первых, это принцип выборности и сменяемости депутатов или должностных лиц. Принцип выборности представляет собой основной способ формирования важнейших органов муниципальной власти и одновременно одну из главных «первичных» форм участия в осуществлении местного самоуправления населения. Принцип сменяемости обеспечивает постоянно возобновляемую связь с избирателем депутатов или должностных лиц, что гарантирует членам местного территориального сообщества возможность занять положение в системе местного самоуправления, существенно влияющее на ведение муниципальных дел.

Также это принцип обеспечения обязательного наличия представительных органов муниципальной власти и их права создавать исполнительные органы, ответственные перед ними.

К данной группе принципов можно отнести и принцип гласности деятельности органов местного самоуправления. Принцип гласности и открытости работы органов местного самоуправления позволяет населению

¹Бабичев И.В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право.– 2018. –№ 6.– С. 67 - 74.

следить за тем, что и как решают местные власти и вовремя воздействовать на них, если они поступают вопреки воле граждан.

К этой же подгруппе принципов в исследуемой сфере можно отнести такие принципы деятельности местного самоуправления как:

- необходимость соблюдения законности и правопорядка в деятельности органов и должностных лиц местной власти;
- необходимость участия местного населения в осуществлении подготовительных действий, по обсуждению, по принятию и исполнению, а также осуществления контроля за выполнением решений местной власти. К этим же подгруппе основных принципов организации местной власти следует бы отнести принцип необходимости учета исторических или иных местных традиций в деятельности местной власти.

Особенности исторического развития органов местной власти могут быть определены в виде определенной совокупности особенностей, обусловленных предшествующим государственно-правовым развитием, которые в устойчивой тенденции воспроизводятся и в организационной модели местной власти, и в действиях субъектов муниципальных правоотношений.

При принятии во внимание особенностей исторического развития органов местной власти следует иметь ввиду, что сами по себе исторические традиции могут в свое время устаревать и, в свою очередь, не соответствовать современным реалиям и тенденциям развития муниципальных правоотношений.

Следует отметить, что учет местных и исторических традиций в деятельности органов местной власти осуществляется следующим образом:

- необходимо учитывать как исторические, так и местные традиции в деятельности и практике органов местной власти;
- местные и исторические традиции в деятельности органов местной власти являются взаимосвязанными, поэтому иногда их разделить невозможно;
- в силу своих особенностей местные традиции имеют под собой

историческую основу, могут нести конкретную религиозную или национальную окраску.

Таким образом, подведем итоги. Мы можем сформулировать следующее понятие принципов органов местной власти. Ими являются основные исходные начала, которые определяют особенности организации деятельности органов местной власти. В науке и практике муниципальных правоотношений среди исследователей отсутствует единая точка зрения по вопросу классификации принципов организации и деятельности органов местной власти. Нами рассмотрены основные точки зрения по исследуемому вопросу и могут быть выделены следующие группы принципов органов местной власти:

– принципы, устанавливающие положение органов местной власти в общей системе публичной власти. К ним можно отнести принципы обособности органов местной власти, отсутствия признаков субординации и подчиненности при взаимодействии органов местной власти и органов государственной власти, принципы самостоятельности органов местной власти, соразмерности финансовых и материальных ресурсов органов местной власти и их компетенции, принцип судебной защиты.

– принципы, с которыми связано демократическое устройство и функционирование органов местной власти. К ним можно отнести принципы выборности и сменяемости должностных лиц органов местной власти, обязательного наличия представительных органов местной власти, принципы гласности и законности в деятельности органов местной власти, принцип участия местного населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении и контроле за исполнением решений органов местной власти, принципы подотчетности и подконтрольности органов местной власти населению.

1.2 Содержание принципа самостоятельности местного самоуправления

В литературе можно встретить определение самостоятельности как независимость, свободу от внешних влияний, принуждений, от посторонней поддержки, помощи, а также как способность к независимым действиям,

суждениям, обладание инициативой, решительность¹.

Исследователи сходятся во мнении, что как жизнеспособного и полноценного властного института самостоятельности местного самоуправления практически не существовало².

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления провозглашен на конституционном уровне. Самостоятельность - одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Необходимо заметить, что принцип самостоятельности местной власти подлежит раскрытию законодателем также в особенностях регулирования конституционных финансовых основ местной власти. Так, анализируя нормы ст. 3 Европейской хартии под местной властью понимается не сколько осуществление особого права, но и обеспечение эффективной, реальной деятельности и способности местной власти по регламентации в интересах местного населения значительной части публичных дел.

Именно поэтому в Основном законе нашего государства установлено, что

¹ Большой толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М., 2008. – С.1067.

²Гарифуллина М.Ш. Проблемы развития местного самоуправления в Республике Татарстан: дис. канд. полит. наук / М.Ш. Гарифуллина. –М., 2004. – С.56.

муниципальная собственность является одним из форм собственности наряду с другими.

Вопросу понимания принципа самостоятельности местной власти в свое время уделял внимание и Конституционный Суд Российской Федерации как особый орган, осуществляющий толкование конституционных правовых норм. Так, в одном из своих определений им было указано следующее: закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ исходит из того, что такая самостоятельность не является абсолютной. Это предполагает установление федеральным законодателем правового регулирования не только общих принципов организации системы органов местного самоуправления, но и вопросов их компетенции¹.

В указанном определении отражен новый для конституционной правовой теории научный и практический вывод о том, что самостоятельность местной власти является несколько пределом, который ограничивает произвольное вмешательство в дела местной власти органов государственной власти, сколько основой для его интеграции в общую систему органов публичной власти и поддержания в ней интересов межуровневого взаимодействия на основе найденного баланса.

Такое толкование статуса местной власти не может исключать возможность передачи либо перераспределения соответствующих полномочий на соответствующей территории между субъектом РФ и входящими в его состав муниципальными образованиями в решении организационных функциональных вопросов осуществления публичной власти, с тем, чтобы обеспечивались как развитие местной власти на основе ее самостоятельности и приближенности к местному населению, так и эффективная реализация

¹Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2017 № 593-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации» – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 07.09.2018)

федеральной властью стоящих перед ней задач по стабильному и устойчивому развитию всей территории региона, включая территории конкретных муниципальных образований на территории региона. Перераспределение полномочий между различными уровнями власти следует признать дискреционным полномочием региона, осуществляется законодателем по своему усмотрению и не может носить произвольный характер в своей основе¹.

При этом установленное федеральным законодателем обязательное требование перераспределения полномочий посредством принятия закона субъекта РФ выступает гарантией от произвольного и необоснованного ограничения компетенции муниципальных образований².

В науке муниципального права также уделяется значительное внимание содержанию принципа самостоятельности органов местного самоуправления. Так, в научной литературе можно встретить мнение, что реализация принципа самостоятельности органов местного самоуправления осуществляется посредством следующих элементов их правового статуса:

- 1) решение вопросов местного значения;
- 2) осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- 3) органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти;
- 4) население имеет самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;
- 5) территория и учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;
- 6) наличие отдельного бюджета муниципальных образований;
- 7) признание и защита права муниципальной собственности;

¹Портнова Е.В. Развитие конституционно-правовой доктрины органами конституционной юстиции субъектов РФ / Е.В. Портнова // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 28 - 30.

²Портнова Е.В. Развитие конституционно-правовой доктрины органами конституционной юстиции субъектов РФ // Российская юстиция. 2017. № 5. С. 28 - 30.

- 8) наличие института муниципальной службы;
- 9) право органов местного самоуправления иметь собственную символику;
- 10) право населения на привлечение к муниципальной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления¹.

Данные положения отражены, в первую очередь, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где законодателем предпринята попытка разумного и легитимного упорядочения самостоятельности местного самоуправления. При этом следует отметить, что позицию федерального законодателя при установлении характера самостоятельности местного самоуправления можно сформулировать в нескольких тезисах.

Во-первых, объем самостоятельности местного самоуправления должен определяться в соответствии со вторым предложением ст. 12 Конституции РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Таким образом, самостоятельность местного самоуправления должна соотноситься с его полномочиями в рамках предметов ведения и быть достаточной для выполнения этих полномочий; в свою очередь, полномочия и их реализация служат обеспечению самостоятельности местного самоуправления. Во-вторых, самостоятельность в определении организационных форм местного самоуправления может иметь место только в той части, где присутствуют его особенности, причем любого свойства - исторические, национальные, географические, демографические и т.п. В определенной мере это положение применимо и к вопросу о способах реализации полномочий местного самоуправления.

В-третьих, соблюдение приоритетов населения муниципального

¹ Винник Н.В. Понятие и признаки организационной самостоятельности местного самоуправления / Н.В. Винник // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С.709-712.

образования, в том числе и в вопросах самостоятельности, не должно вести к местничеству, отгораживанию местного самоуправления от интересов государства, большего по размерам территориального образования, куда входит муниципальная единица, к ущемлению интересов жителей других поселений. Системообразующий фактор для объединения и определения последовательности учета обозначенных условий состоит в том, что надо четко представлять: местное самоуправление является неотъемлемым элементом в системе публичной власти России, предполагающем наличие взаимодействия, координации и соподчиненности в зависимости от места во властной иерархии¹.

Важным является и принцип обязательности учета мнения населения при изменении границ территорий местного самоуправления, а значит, и при всех преобразованиях муниципальных образований. Здесь можно выделить следующие аспекты:

- невозможность в результате изменения территориальной организации местного самоуправления отказа от местного самоуправления как вида публичной власти;

- на универсальность учета мнения местного населения как необходимого условия любых изменений в сфере системы местной власти вне зависимости от направленности их характера (расширения или сужения пространственной сферы реализации права на осуществление местной власти) и конкретного состава выступающих объектом изменений территорий;

- ограниченность свободы осуществления усмотрения законодателем и правоприменителем при принятии касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления решений.

Что же касается собственно самостоятельности местного самоуправления, то в пределах необходимой достаточности в Федеральном

¹Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти / А.Н. Рыков // Государственная власть и местное самоуправление. –2017. –№ 8. –С. 31 - 40.

законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» она присутствует и в формах непосредственной демократии, и в организации местного самоуправления, и в его полномочиях.

В научной литературе также можно встретить мнение, что принцип самостоятельности применительно к организации деятельности органов местного самоуправления реализуется в следующих аспектах:

а) функциональном аспекте, т.е. через выделение независимых по своему правовому статусу от органов государственной власти органов местной власти, а также установления особого перечня вопросов местного значения, которые могут быть разрешены только местными органами;

б) территориальном аспекте, т.е. через выделение основных территориальных единиц, на которых распространяется местная власть, - конкретных муниципальных образований на определенной территории¹.

Здесь также хочется отметить, что по мнению Конституционного Суда Российской Федерации объективные характеристики каждого региона и его региональных особенностей влекут под собой необходимость включения субъектов Федерации как определенного элемента публичной власти в законодательное и правовое регулирование деятельности местной власти, но никак не связаны с отсутствием альтернативы регионального регулирования порядка формирования местной власти и определения ее места в структуре органов публичной власти в целом.

Такой порядок не говорит о том, почему конкретное муниципальное образование не вправе само определить вариант структуры органов местной власти с учетом конкретных исторических либо иных местных особенностей на основе критериев, установленных в федеральном и региональном законодательстве.

¹Диденко А.Н., Бабичев И.В. Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления / А.Н. Диденко // Местное право. – 2017. – № 6. – С. 3 - 5.

Не будет являться правовым аргументом в пользу отсутствия альтернатив регулирования ссылка на имеющиеся затруднения и проблемы в осуществлении согласованного функционирования региональных и муниципальных органов при решении регионом определенных задач комплексного развития конкретной территории.

Более того, все органы публичной власти должны быть заинтересованы в принятии конкретных мер по развитию определенной территории, это является их зоной взаимной друг с другом ответственности, основой взаимодействия и выполнения возложенных на них задач и функций.

Безусловно, политическая целесообразность всегда имеет значение и не может не браться в учет, однако ее учет и применение не может подменять под собой обеспечение самостоятельности местной власти, особенно- в выборе и установлении системы и структуры органов местной власти.

Достижение цели по обеспечению политической стабильности на территории региона, стремление по преодолению возможных трудностей при взаимодействии региональных властей с местной властью может быть достигнута в любом случае, а согласованное функционирование власти обеспечивается, в первую очередь, умелым и рациональным использованием методов контроля и сотрудничества, а также координации во взаимоотношениях региональных и муниципальных властей.

Конституционным судом отмечается необходимость достижения единства функциональных основ публичной власти всех уровней, однако это не в коем случае не должно оправдывать вторжения в организационную самостоятельность местной власти, выражающейся в обособленности от системы органов государственной власти, что, в свою очередь, не препятствует муниципальной власти в исполнении как собственных, так и иных государственных полномочий, возложенных на нее¹.

¹ [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда

1.3 Место принципа самостоятельности в системе принципов

Итак, рассмотрев содержание принципа самостоятельности местного самоуправления, а также классификацию принципов организации муниципальной власти в целом, мы можем отметить, что принцип самостоятельности муниципальной власти относится к подгруппе принципов, обуславливающих особенности организации и деятельности муниципальных органов власти, которые устанавливают положение органов местной власти в общей системе органов публичной власти.

При характеристике места принципа самостоятельности местного самоуправления в общей системе принципов муниципальной власти, следует отметить, что любое муниципальное образование представляет собой довольно сложную публично-правовую целеустремленную систему, главной задачей и целью деятельности которой является обеспечение сохранения и развития местной целостности, стабильности, упорядоченности, а также устойчивости на конкретной территории для реализации общей цели (либо потребностей) территориального публичного местного коллектива.

Основные модели местного самоуправления в текущей реальности складываются с учетом особенностей территориальной структуры, финансово-экономической и правовой основ отдельного муниципального образования. Кроме того, на формирование вышеуказанной модели оказывают непосредственное влияние исторические и другие местные традиции, правовой статус муниципального образования, роль и место региона в жизни общества и государства, характер взаимодействия государственных и муниципальных органов, состояние хозяйственной инфраструктуры, а также другие факторы. Любая модель местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании должна быть адаптирована к историко-географическим условиям

и национальным особенностям региона, основана на балансе интересов и уважении местных традиций.

Для муниципальной власти характерны все элементы, характеризующие публичную власть, а именно наличие территории с точно определенными границами, наличие определенной инфраструктуры, находящейся в муниципальной собственности, наличие своего местного бюджета, определенной совокупности имущественных прав, предусмотренного законодательством перечня функций, вопросов и т.п.,

Местная власть находится в тесном взаимодействии и взаимосвязанностью с иными уровнями власти, тем не менее, обладая определенной самостоятельностью и гарантиями ее обеспечения. Здесь недопустим формальный подход к характеристике принципа самостоятельности местной власти, как это иногда встречается в научной литературе, что иногда приводит к тому, что за субъектами Российской Федерации законодателем было признано их «собственное» право на территориальное (административно-территориальное) устройство, и территориальное устройство местной власти в определенном смысле было отделено от этой системы.

Здесь уместным будет привести мнение Конституционного Суда Российской Федерации о том, что, по мнению судебного органа, уполномоченного осуществлять толкование конституционных правовых норм, территориальное устройство местного самоуправления не связано жестко с административно-территориальным делением.

Итак, связь существует, но какого она рода - формально-юридически не определил: «жестко не связано» - что это означает? Связано, но не жестко? Мягко? Что это означает с точки зрения юридических дефиниций? Мы не находим ответа на эти вопросы. Представляется, что «нежесткая» связь может быть найдена только в системном взаимопостроении уровней административно-территориального и муниципально-территориального

устройства и в соотносимости их границ. Если предположить, что в этих ключевых элементах система административно-территориальных единиц и система муниципальных образований никак не связаны друг с другом, а именно границы административно-территориальных единиц пересекаются, отсутствует выстроенная система уровней, то муниципальные образования входят в состав административно-территориальных единиц, и невозможно обнаружить ни «жесткую», ни «мягкую», ни какую-либо еще связь между ними¹.

Далее разумно предположить нецелесообразность совпадения уровней - наделение одной и той же территории статусом и административно-территориальной единицы, и муниципального образования. Если эффективно и полно распределить функции и полномочия между уровнями власти, то такое дублирование становится избыточным. И в нашей практике оно привело к тому, что один из статусов становился формальным: в начальный период становления местного самоуправления это был статус муниципального образования, когда фактически территории управлялись назначенными главами местных государственных администраций, подчиненных губернатору; в отдельных субъектах Российской Федерации (Республика Ингушетия, Республика Татарстан, Чеченская Республика) такая ситуация сохранялась вплоть до настоящих дней. После вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ формальным стал статус административно-территориальной единицы. Все основные вопросы управления территорией (прежде всего районом) были объявлены «вопросами местного значения», и органы общей компетенции административно-территориальной единицы оказались попросту «не нужны».

Таким образом, логика связи административно-территориального и муниципально-территориального устройства может заключаться только в том, что административно-территориальная единица является более крупным

¹ Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти / А.Н. Рыков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 8. – С. 31 - 40.

территориальным образованием - настолько, что круг решаемых в ее рамках вопросов выходит за границы местных потребностей населения и, соответственно, затрагивает интересы государства, то есть требует организации решения вопросов местного государственного значения.

Проанализировав сущностные особенности принципа самостоятельности местной власти, мы можем отметить, что он является важнейшим принципом муниципальной власти, определяющим особенности и сущность других принципов. Более того, самостоятельность местного самоуправления является конституционно-значимой, так как закреплена Основным законом страны, что, в свою очередь, определяет вектор развития правовых норм, регулирующих особенности и компетенцию местного самоуправления.

Поясним на примере. Самостоятельность организации органов муниципальной власти, например, обуславливает особенность принципов, которые отражают особенности функционирования публичных органов власти в целом и особенности демократического устройства государства. Самостоятельность деятельности органов муниципальной власти требует в обязательном порядке наличие выборности и сменяемости депутатов или должностных лиц.

Как мы ранее отмечали, выборность должностных лиц также характеризует принцип построения местных властей. Без выборности как способа формирования публичной власти с участием непосредственно населения представляется невозможным самостоятельное решение вопросов местной властью, ее обособленность от иных уровней публичной власти. Именно выборность обеспечивает возможность органов местного самоуправления самостоятельно определять вектор своей деятельности и развития местной территории. В свою очередь, без самостоятельности невозможна реализация принципа выборности как важнейшего демократического способа формирования власти населением с учетом текущих потребностей, особенностей культурных и местных традиций.

Самостоятельность принципа организации власти требует реализацию выборности должностных лиц муниципальной власти таким образом, что местное население под свою ответственность определяет перечень некоторых должностных лиц, ответственных за деятельность муниципальной власти на конкретной административной территории. Здесь можно отметить довольно тревожную тенденцию ограничения выборности муниципальной власти со стороны федеральной и региональной власти, причем непосредственное волеизъявление населения муниципальной власти является фундаментальной основой построения любого демократического общества. О справедливости данного утверждения можно говорить при анализе способов формирования кадрового состава муниципальной власти, а именно, когда глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава или по проведенному конкурсу.

Одновременно с этим действующее законодательство предусматривает возможность формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов путем делегирования, т.е. опять же без прямых выборов с непосредственным участием в них населения. Очевидно, что подобная ситуация свидетельствует о продолжающемся в ходе реформы местного самоуправления разрушении не только сути, но и институциональной оболочки российского местного самоуправления.

Вторая тенденция связана с попыткой введения профессионального ценза для глав муниципальных образований. В последнее время субъекты Российской Федерации и муниципальные образования все чаще применяют такой способ замещения должности главы муниципального образования, как избрание представительным органом по результатам конкурса.

По данным Минюста России по состоянию на 2017 г., этот способ предусматривался в 31,4% муниципальных образований, а фактически был реализован в 17% муниципальных образований. Обращает на себя внимание несколько неоднозначный статус главы муниципального образования. С одной

стороны, это выборное лицо, и все предъявляемые к нему требования и налагаемые ограничения должны быть обусловлены избирательным законодательством, которое не предполагает возможности введения какого-либо профессионального ценза. С другой стороны, согласно ч. 2.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Определенные нарекания вызывают критерии отбора кандидатов на замещение должности главы муниципального образования, а также особенности организации и проведения конкурса¹.

Все это говорит о тревожной тенденции централизации всего публичного управления на всех уровнях власти, которое отмечается многими учеными в области не только муниципального права и конституционного права, но и политологами, иными специалистами. Такое положение нельзя признать правильным, конституционно соответствующим и основывающимся на истинным демократических ценностях. Все это приведет через некоторое время к тому (если еще не привело), что к власти муниципалитетов будут приходиться должностные лица – «ставленники» федеральных или региональных органов власти, далекие от местных проблем, незаинтересованные в их решении и помощи местному населению.

Самостоятельность как принцип организации местной власти напрямую влияет на гласность ее деятельности. Именно гласность как принцип организации муниципальной власти обеспечивает получение открытой, доступной для получения информации о деятельности органов местного самоуправления в целом и их должностных лиц, что во многом способствует

¹ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления / А.Н. Диденко // Местное право. – 2017. – № 6. – С. 3 - 5.

реализации самостоятельной местной деятельности по осуществлению своих функций. В свою очередь, самостоятельность местной власти невозможна без гласного, открытого, доступного осуществления муниципальных полномочий.

Самостоятельность деятельности местной власти не означает вседозволенность выбора муниципальными властями методов и способов осуществления своих полномочий. Дело в том, что действующее законодательство довольно четко очерчивает правовые основы деятельности местной власти, что определяет правовые рамки осуществления муниципальных полномочий и основания и виды юридической ответственности должностных лиц при нарушении правовых норм. Здесь мы можем увидеть взаимодействие принципа самостоятельности и принципа законности и правопорядка в деятельности органов и должностных лиц местной власти.

Поэтому субъективное усмотрение при деятельности муниципальной власти практически невозможно, действующее муниципальное законодательство предусматривает четкие правовые границы и рамки деятельности муниципальных властей.

Самостоятельность как принцип организации местной власти довольно тесно взаимодействует с принципом учета местных и иных традиций, так как местные традиции и особенности развития местной власти на территории конкретной местной территории во многом влияют на организационно-правовую модель местного самоуправления.

При анализе вопросов взаимодействия принципа самостоятельности принципа организации муниципальной власти с иными принципами, следует помнить, что именно принцип самостоятельности муниципальной власти признан конституционно значимым, соответствующим, важнейшим и основным. Тут же хотелось бы привести мнение председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Зорькина, недавно высказанное им в контексте анализа современной актуальности норм Основного закона страны. По его

мнению, конституционные нормы Основного закона страны иногда дают повод к противопоставлению местной власти органам государственной власти, в то время как именно муниципальная власть является нижним и локальным звеном организации публичной власти в нашем государстве. Все это свидетельствует о наличии некоторых недостатках в регулировании института местного самоуправления и требует внесения изменений в систему законодательства и, возможно, «точечных» изменений в конституционные нормы.

Бесспорно, уровень местного самоуправления является наиболее приближенным к населению, соответственно первичным звеном осуществления публичной властью своих полномочий.

Тем не менее, практика организации местной власти свидетельствует о том, что именно на местное самоуправление возложен основной перечень полномочий и функций по решению стоящих перед властью задач, а федеральные органы власти, в свою очередь, возлагают основное бремя ответственности перед населением именно на муниципальные власти, хотя зачастую эти же самые проблемы были созданы именно самой федеральной властью.

Более того, широкий перечень стоящих перед муниципальной властью задач не соответствует тому бюджетному финансированию и налогообложению в соответствии с бюджетным законодательством, поступающим в казну муниципальных образований. Как мы далее отметим, большинство налоговых и неналоговых поступлений в бюджет относится именно к федеральной власти или, в лучшем случае, к региональной.

Таким образом, принцип самостоятельности местного самоуправления тесным образом связан и взаимодействует с иными принципами организации местной власти. Данное взаимодействие носит многосторонний, сложный характер, принципы взаимообуславливают наличие друг друга и свое содержание. Тем не менее, позволим отметить, что именно принцип самостоятельности деятельности местной власти является одним из основных

принципов, определяющих содержание и специфику местного самоуправления. Дополнительно аргументируем данный вывод тем, что законодателем принцип самостоятельности возведен в ранг конституционно значимых принципов.

Итак, подведем итоги. Принцип самостоятельности местного самоуправления является важнейшим принципом организации местного самоуправления. О самостоятельности органов местного самоуправления говорит, прежде всего, Конституция Российской Федерации, положения которой в последующем уточняются федеральным законодателем.

Самостоятельность органов местного самоуправления представляет собой их выделение как самостоятельного субъекта публичной власти определенными полномочиями и компетенцией, а также способность органов местного самоуправления либо должностных лиц органов местного самоуправления и населения определенных муниципальных образований к независимым действиям, свободу от внешних влияний и посторонней помощи при решении вопросов местного значения, отличных от государственных задач и функций, на основе разделения обязанностей и внутренней дисциплины. Самостоятельность местного самоуправления является не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней на основе баланса интересов межуровневого взаимодействия.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления включает в себя следующие элементы: решение вопросов местного значения; осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти; население имеет самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления; территория и учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых

осуществляется местное самоуправление; наличие отдельного бюджета муниципальных образований; признание и защита права муниципальной собственности; наличие института муниципальной службы; право органов местного самоуправления иметь собственную символику; право населения на привлечение к муниципальной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Принцип самостоятельности применительно к организации деятельности органов местной реализуется в следующих аспектах:

а) функциональном аспекте, т.е. через выделение независимых по своему правовому статусу от органов государственной власти органов местной власти, а также установления особого перечня вопросов местного значения, которые могут быть разрешены только местными органами;

б) территориальном аспекте, т.е. через выделение основных территориальных единиц, на которых распространяется местная власть, - конкретных муниципальных образований на определенной территории.

При оценке принципа самостоятельности местной власти следует иметь в виду, что в соответствии с вкладываемым в данное понятие конституционно-правовым смыслом, следует помнить о необходимости обеспечения законодателем единства публичных органов власти в целом при достижении самостоятельности каждого органа власти в отдельности.

Обеспечение единства всех публичных органов власти, к каким относится, в том числе местная власть, обусловлено политической необходимостью и соображениями обеспечения единства государства в целом, имеющего федеративное устройство. Тем не менее, обеспечение единства не может умалять самостоятельность органов местной власти, в первую очередь – в праве самостоятельного определения структуры их органов.

Необходимо заметить, что принцип самостоятельности местной власти подлежит раскрытию законодателем также в особенностях регулирования конституционных финансовых основ местной власти. Так, анализируя нормы

ст. 3 Европейской хартии под местной властью понимается не только осуществление особого права, но и обеспечение эффективной, реальной деятельности и способности местной власти по регламентации в интересах местного населения значительной части публичных дел.

Именно поэтому в Основном законе нашего государства установлено, что муниципальная собственность является одним из форм собственности наряду с другими.

Проанализировав сущностные особенности принципа самостоятельности местной власти, мы можем отметить, что он является важнейшим принципом муниципальной власти, определяющим особенности и сущность других принципов. Более того, самостоятельность местного самоуправления является конституционно-значимой, так как закреплена Основным законом страны, что, в свою очередь, определяет вектор развития правовых норм, регулирующих особенности и компетенцию местного самоуправления.

В рамках исследования места принципа самостоятельности в системе организации всех принципов, на которых основывается деятельность муниципальной власти, мы определили, что самостоятельность связана и взаимодействует, взаимодополняет иные принципы организации муниципальной власти

Во-первых, самостоятельность муниципальной власти очень тесно связана с принципом выборности местного самоуправления.

Самостоятельность организации органов муниципальной власти, например, обуславливает особенность принципов, которые отражают особенности функционирования публичных органов власти в целом и особенности демократического устройства государства. Самостоятельность деятельности органов муниципальной власти требует в обязательном порядке наличие выборности и сменяемости депутатов или должностных лиц.

Как мы ранее отмечали, выборность должностных лиц также характеризует принцип построения местных властей. Без выборности как

способа формирования публичной власти с участием непосредственно населения представляется невозможным самостоятельное решение вопросов местной властью, ее обособленность от иных уровней публичной власти. Именно выборность обеспечивает возможность органов местного самоуправления самостоятельно определять вектор своей деятельности и развития местной территории. В свою очередь, без самостоятельности невозможна реализация принципа выборности как важнейшего демократического способа формирования власти населением с учетом текущих потребностей, особенностей культурных и местных традиций.

Самостоятельность принципа организации власти требует реализацию выборности должностных лиц муниципальной власти таким образом, что местное население под свою ответственность определяет перечень некоторых должностных лиц, ответственных за деятельность муниципальной власти на конкретной административной территории.

Здесь можно отметить довольно тревожную тенденцию ограничения выборности муниципальной власти со стороны федеральной и региональной власти, причем непосредственное волеизъявление населения муниципальной власти является фундаментальной основой построения любого демократического общества. О справедливости данного утверждения можно говорить при анализе способов формирования кадрового состава муниципальной власти, а именно, когда глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава или по проведенному конкурсу.

Во-вторых, самостоятельность организации местного самоуправления тесно связана с принципом гласности муниципальной власти.

Самостоятельность как принцип организации местной власти напрямую влияет на гласность ее деятельности. Именно гласность как принцип организации муниципальной власти обеспечивает получение открытой, доступной для получения информации о деятельности органов местного

самоуправления в целом и их должностных лиц, что во многом способствует реализации самостоятельной местной деятельности по осуществлению своих функций. В свою очередь, самостоятельность местной власти невозможна без гласного, открытого, доступного осуществления муниципальных полномочий.

Самостоятельность деятельности местной власти не означает вседозволенность выбора муниципальными властями методов и способов осуществления своих полномочий. Дело в том, что действующее законодательство довольно четко очерчивает правовые основы деятельности местной власти, что определяет правовые рамки осуществления муниципальных полномочий и основания и виды юридической ответственности должностных лиц при нарушении правовых норм. Здесь мы можем увидеть взаимодействие принципа самостоятельности и принципа законности и правопорядка в деятельности органов и должностных лиц местной власти.

Поэтому субъективное усмотрение при деятельности муниципальной власти практически невозможно, действующее муниципальное законодательство предусматривает четкие правовые границы и рамки деятельности муниципальных властей.

В-третьих, самостоятельно организации муниципальной власти как принцип очень тесно связана с принципом необходимости учета местных и иных традиций при формировании организационно-правовой модели местного самоуправления.

Самостоятельность как принцип организации местной власти довольно тесно взаимодействует с принципом учета местных и иных традиций, так как местные традиции и особенности развития местной власти на территории конкретной местной территории во многом влияют на организационно-правовую модель местного самоуправления.

Здесь следует иметь в виду, что все принципы организации местной власти составляют единую систему, состоящую из элементов, взаимосвязанных

между собой.

Поэтому любое изменение одного из этих элементов неизбежно влечет изменение в содержании другого. Об этом свидетельствуют последние изменения в муниципальном законодательстве, касаемые института выборности главы муниципального образования, которые неизбежно повлекли изменения в содержание самостоятельности деятельности местного самоуправления.

ГЛАВА 2. ГАРАНТИИ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

2.1 Гарантии принципа самостоятельности местного самоуправления

Принцип самостоятельности, закрепленный в действующем законодательстве, посвященном регулированию деятельности органов местного самоуправления, обеспечивается путем закрепления определенных гарантий деятельности муниципальной власти.

Без реального механизма закрепленных в законодательстве способов и средств, обеспечивающих местным самоуправлением самостоятельного осуществления возложенных на него полномочий и функций, невозможно реальное обеспечение исследуемого нами принципа организации муниципальной власти. Кроме того, к данному аспекту научного исследования относятся закрепленные в законодательстве способы защиты нарушенных прав, к которым могут прибегнуть муниципальные власти в целях восстановления нарушенных прав.

В первую очередь отметим, что определенные гарантии реализации принципа самостоятельности органов местной власти невозможно рассматривать вне рамок исследования гарантий местного самоуправления в целом.

Дело в том, что как мы ранее уже выяснили, принцип самостоятельности органов местного самоуправления затрагивает многие аспекты деятельности рассматриваемого вида власти, поэтому и гарантии обеспечения самостоятельности также будут носить многофункциональный характер.

В традиционном понимании гарантии деятельности органов местной власти учеными в области муниципального права разделяются на общие

гарантии, такие как политические гарантии, экономические гарантии, социальные гарантии, духовные гарантии) и специальные гарантии (организационные гарантии, финансово-материальные гарантии, территориальные гарантии, отраслевые, судебные, контрольные, институциональные и другие).

Отметим, что вышеперечисленные виды гарантий деятельности местной власти являются взаимосвязанными и взаимодополняющими друг друга, взаимодействуют с конституционными нормами с учетом разности их объема. Политические гарантии осуществления местной власти в науке связывают с реализацией и осуществлением такого политико-правового режима в государстве, который бы обеспечил функционирование и деятельности органов местной власти в самом обществе¹.

При этом политические гарантии можно отграничить от специальных юридических гарантий деятельности местной власти по тому основанию, что политические гарантии закреплены в муниципальных правовых нормах в самом общем виде. Тут следует также отметить, что политические гарантии местной власти создают возможности и предпосылки для реализации находящихся в арсенале Конституции РФ условий и юридических средств для организации деятельности местной власти, в том числе и текущего действующего законодательства, для того, что бы местное население могло реализовать свое право на местную власть

Например, к таким условиям можно отнести особенности и осуществление стабильной деятельности любых институтов органов государственной власти и самих должностных лиц, таких как Президент РФ, Федеральное Собрание РФ как представительный законодательный орган, Правительство РФ как орган исполнительной власти, органы судебной системы и прокуратуры и т.д.².

¹Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин– М.: Юристъ, 2004. – С. 529.

²Самигуллин В.К. [Местное самоуправление](#) в контексте его гарантий / В.К. Самигуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 68.

Кроме того, к политическим гарантиям самостоятельности органов местной власти следует отнести право населения на обеспечение защиты своих прав, в том числе и права на создание и участие в деятельности органов местной власти. Также важнейшей политической гарантией местной власти можно назвать обеспечение правового режима законности и правового порядка в деятельности органов местной власти.

Так как политические гарантии деятельности местной власти очень тесно взаимосвязаны с конституционными нормами и правовым режимом, именно они формируют общий каркас и основу деятельности органов местной власти на конкретной территории, определяя особенности деятельности органов местной власти как смежного института власти с иными органами публичной власти.

Как известно, нормы Основного закона нашего государства наполнены социально-юридическими особенностями и, соответственно, обеспечивают стабильность и последующее развитие любых иных политических, экономических, духовных и социальных гарантий органов местной власти, так как именно в условиях развития финансовой нестабильности местной власти необходима стимуляция развития и роли деятельности местной власти по решению вопросов местного значения, в том числе необходимо развитие экономической самостоятельности органов местной власти.

Здесь следует иметь виду, что рассматриваемые нами гарантии деятельности органов местной власти не являются безграничными, а имеют строго очерченные условия деятельности органов местного самоуправления. Здесь хотелось бы привести в качестве примера рассуждения судей Конституционного Суда Российской Федерации, высказанные ими в Постановлении от 5 июля 2017 года № 18-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В данном постановлении ими было дополнительно отмечено, что в рамках реализации принципа самостоятельности

естественными пределами ответственности местной власти выступают население муниципального образования и его территория¹.

Дополнительно местной власти присущи международные и внутригосударственные, а также информационные, гарантии деятельности в муниципальных правоотношениях. Но в данном аспекте следует иметь ввиду, что названные выше гарантии являются универсальными и для иных публично-правовых институтов, при этом, затрагивая все области общественных отношений практически, а также применяются как в публичном, так и в частном праве и действуют при этом в отношении различных субъектов права.

В отличие от так называемой муниципальной гарантией, предусмотренной в ст. 115 БК РФ².

Муниципальная гарантия представляет собой непоименованный в правовой системе один из способов обеспечения исполнения с участием публично-правового образования гражданско-правовых обязательств.

Выдача муниципальных гарантий является одним из способов обеспечения вопросов различного характера, которые прямо или косвенно связаны с развитием местной власти и муниципальных образований в целом. При этом «муниципальная гарантия» как понятие, в отличие от конституционно-нормативных конструкций, обладает документарной внешней формой.

В системе предусмотренных в законодательстве гарантий самостоятельности местной власти особое самостоятельное значение имеют принципы муниципального права в целом, а также дополнительно - основные институты муниципального права.

Именно их наличие и особенности в целом определяет особенности

¹ [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 года № 18-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации". // «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 07.10.2018).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ(ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 1998. № 153. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 07.09.2018)

системы гарантий местной власти и ее деятельности. Систему правовых гарантий, предусмотренных в национальном законодательстве также дополняют гарантии, предусмотренные международным правом для развития и деятельности местного самоуправления.

Отдельным аспектом системы гарантированности местной власти является юридическая ответственность как особый правовой институт в системе муниципальных правоотношений. Юридическая ответственность применяется по отношению к различного рода должностным лицам органов местной власти и может быть выражена в различных формах в зависимости от существа и объекта совершенного правонарушения.

В рамках перспектив развития органов местной власти правовые нормы, предусматривающие гарантированность деятельности органов местного самоуправления, могут быть подразделены на следующие виды:

а) правовые нормы конституционной направленности и характера, предусматривающие гарантированность деятельности и системы местной власти;

б) правовые нормы конституционной направленности и характера, способствующие формированию, деятельности и функционированию местной власти и его органов;

в) правовые нормы, обеспечивающие реализацию правового конституционного механизма системы органов местной власти.

Гарантии деятельности местной власти можно классифицировать на международные и внутригосударственные средства и условия, способы защиты права на осуществление местного самоуправления населением.

В зависимости от особенностей предмета правового регулирования деятельности местной власти ее гарантии могут быть как общемуниципальными, так и материально-правовыми, организационными гарантиями и компетенционными гарантиями.

В зависимости от особенностей субъектов местной власти,

обеспечивающие конституционные гарантии местной власти, подразделяются на:

- на осуществляющие организацию местной власти субъекты (органы и должностные лица местной власти);
- на осуществляющие надзор и контроль за осуществлением полномочий органами местной власти субъекты;
- на обеспечивающие судебную защиту, конституционный нормоконтроль в сфере осуществления местной власти субъекты;
- на содействующие защите прав местной власти субъекты;
- на обеспечивающие нормативно-правовую основу осуществления местной власти субъекты.

В зависимости от особенностей объектовой направленности правового регулирования деятельности местной власти можно выделить:

- конституционные властно-управленческие гарантии местной власти, которые подразделяются, в свою очередь, на федеральные гарантии, региональные гарантии и собственно-муниципальные.

Также гарантии деятельности местной власти в зависимости от содержания их системно-структурного строения подразделяются на сложно-альтернативные и простые. Простые гарантии осуществления местной власти заключают собой особые обеспечивающие функционирование местного самоуправления в четко определенной форме конституционные условия. В свою очередь, сложно-альтернативные конституционные гарантии деятельности местной власти заключают в себе определенную совокупность правовых условий, обеспечивающих функционирование местной власти при различных условиях и в различных волеизъявительных формах. Сложно-альтернативных гарантий деятельности местного самоуправления значительно больше, чем простых.

По особенностям и характеру степени гарантированности местной власти следует выделить общеконституционные гарантии и специально-

конституционные гарантии местной власти. Такая классификация не умаляет значение применения в муниципальном праве специально-отраслевых подходов к гарантированности муниципального уровня публичной власти. Наоборот, специально-конституционные гарантии местной власти представляют собой особые принципы для полного правового регулирования тех общественных отношений, которые отражают правовые режимы и механизмы деятельности отдельных субъектов муниципального права и правоотношений¹.

В свою очередь, контрольно-надзорные гарантии функционирования местной власти представляют собой особую систему условий и специальных средств, которые направлены на правовое обеспечение эффективного функционирования местной власти и муниципальных образований, а также охрану в сфере местного самоуправления прав и законных интересов. Здесь дополним, что к контрольно-надзорным гарантиям местной власти следует отнести гарантии контрольно-надзорного производства (такие как осуществление наблюдения, инспектирование, проведение обследования, осмотра, анализа и проверка, а также осуществление ревизий и проведение экспертиз) и гарантии контрольно-надзорных органов власти материальные и организационно-правовые гарантии функционирования органов надзора и контроля).

В муниципальном праве и науке также выделяют финансовые гарантии самостоятельности местной власти. Основные финансовые гарантии закреплены в бюджетном законодательстве и представляют собой экономическую основу деятельности муниципальной власти, так как без соответствующего финансового обеспечения невозможно выполнение возложенных на местную власть полномочий.

В целом гарантии финансово-экономической самостоятельности местной

¹Винников А.А., Пархоменко А.Г. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // А.А. Винников / Новый юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 22 - 32.

власти выражаются в следующем:

1) органы местной власти самостоятельно и под свою ответственность управляют муниципальной собственностью. В соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены особенности порядка распоряжения и управления муниципальной собственностью муниципальным образованием. Так, в части 1 этой статьи законодателем было установлено, что органы местной власти в самостоятельном порядке осуществляют владение, пользование и распоряжение принадлежащим им имуществом на основаниях и в порядке, предусмотренном действующими нормативными правовыми нормами.

При этом муниципальная собственность наряду с иными формами собственности имеет равную правовую защиту от государства.

2) органы местной власти вправе осуществлять передачу во временное или постоянное пользование муниципального имущества физическим лицам и юридическим лицам, федеральным и иным публичным органам государственной власти, органам местной власти, отчуждать либо в соответствии с федеральными законами совершать иные сделки. Дополним, что порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются правовыми нормативными актами органов местной власти в соответствии с порядком, установленным федеральным законодателем.

В результате пользования муниципальным имуществом доходы поступают в муниципальную казну.

3) органы местной власти могут создавать и участвовать в создании хозяйственных обществ, учреждать муниципальные предприятия и учреждения, которые необходимы для осуществления полномочий по решению вопросов местного назначения.

4) в обязательном порядке наличие муниципального бюджета, так как органы местной власти в самостоятельном порядке осуществляют его

формирование, исполнение и утверждение в соответствии с нормами бюджетного законодательства.

Остановимся на судебных гарантиях деятельности органов местного самоуправления и муниципальных образований. Такие гарантии представляют собой эффективное условие развития местной власти¹.

Рассмотрев систему гарантированности деятельности органов местной власти, мы можем отметить, что гарантии местной власти характеризует определенная системность, которая отражается в следующем:

а) сочетание целостности и разделения в правовом статусе органов местной власти, которое следует одновременно рассматривать как субъектно направленные нормы и конституционные нормы, действующие в системе норм конституционного права, объединенные определенной целостностью;

б) проведение структуризации системы конституционных правовых норм, обеспечивающих их непосредственное единство и взаимосвязанность внутри самой правовой системы;

в) выделение многочисленных гарантий, предполагающих выбор субъектами права из специально-нормативной фактуры подходящих им гарантий защиты своих прав либо свобод либо охраняемых законом интересов субъекта;

г) функционирование и реализация конституционных норм, которые обеспечивают общие гарантии стабилизации правовой системы в случаях несистемного перестроения либо возникновения либо действия либо реализации правовых норм, которые создают «системный эффект», при котором правовые конституционные нормы становятся объемнее системы норм текущего законодательства в целом;

д) комбинация аксиологических норм Основного закона государства и праксиологических конституционных средств правового воздействия на

¹Шайхуллин М.С. Понятие и система конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации / М.С. Шайхуллин// Российская юстиция. – 2018. – № 1. –С. 16 - 19.

развитие местной власти.

Гарантии обеспечивают механизм реального обеспечения принципа самостоятельности местного самоуправления и защиты его прав, направленных на самостоятельное решение полномочий и функций.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что гарантии самостоятельности местной власти представляют собой правовые средства и правовые условия, которые позволяют местному населению на территории конкретного муниципального образования быть защищенным от нарушения прав либо свобод либо законных интересов, какого-либо произвола деятельности органов государственной власти и местной власти и их должностных лиц, а также других субъектов муниципальных правовых отношений. Гарантии самостоятельности местной власти являются непосредственно предпосылками для развития всех элементов муниципальных правоотношений с участием местной власти. Эти гарантии, в свою очередь, в объективной форме выражаются как набор правовых условий и средств условий, обеспечивающих беспрепятственное осуществление права на осуществление местной власти населением, функционирование призванных действовать в режиме свободы и демократии муниципальных институтов власти в целом.

В рамках перспектив развития органов местной власти правовые нормы, предусматривающие гарантированность деятельности органов местного самоуправления, могут быть подразделены на следующие виды:

а) правовые нормы конституционной направленности и характера, предусматривающие гарантированность деятельности и системы местной власти;

б) правовые нормы конституционной направленности и характера, способствующие формированию, деятельности и функционированию местной власти и его органов;

в) правовые нормы, обеспечивающие реализацию правового

конституционного механизма системы органов местной власти.

Гарантии деятельности местной власти можно классифицировать на международные и внутригосударственные средства и условия, способы защиты права на осуществление местного самоуправления населением.

В зависимости от особенностей предмета правового регулирования деятельности местной власти ее гарантии могут быть как общемуниципальными, так и материально-правовыми, организационными гарантиями и компетенционными гарантиями.

В зависимости от особенностей субъектов местной власти, обеспечивающие конституционные гарантии местной власти, подразделяются на:

- на осуществляющие организацию местной власти субъекты (органы и должностные лица местной власти);
- на осуществляющие надзор и контроль за осуществлением полномочий органами местной власти субъекты;
- на обеспечивающие судебную защиту, конституционный нормоконтроль в сфере осуществления местной власти субъекты;
- на содействующие защите прав местной власти субъекты;
- на обеспечивающие нормативно-правовую основу осуществления местной власти субъекты.

В зависимости от особенностей объектовой направленности правового регулирования деятельности местной власти можно выделить:

- конституционные властно-управленческие гарантии местной власти, которые подразделяются, в свою очередь, на федеральные гарантии, региональные гарантии и собственно-муниципальные.

2.2 Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления и пути их решения

Анализ законодательства о самостоятельности местной власти позволяет прийти к заключению о наличии цикличного развития системы местной власти в целом. При этом следует особо отметить, что существование цикличности существования системы органов местной власти проявляется, прежде всего, в чередовании законодателем процессов централизации и децентрализации российского местного самоуправления как особого вида публичной власти.

В целом же для современного регулирования законодателем принципа самостоятельности органов местного самоуправления характерно наличие следующих тенденций:

- тенденция к возрастанию роли регионов в установлении конкретных механизмов реализации права населения на местное самоуправление, в том числе и без полного учета мнения самих муниципальных органов;

- внедрение как преимущественных таких форм непосредственной организации органов местной власти, как избрание из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией главы конкретного муниципального образования, либо непосредственного из состава муниципального представительного органа с последующим его руководством и при этом - наличие контрактного либо отобранного конкурсной комиссией главы местной администрации).

При таких формах влияние региональных властей очень значимо и существенном может ограничить конституционное право местного население на формирование структуры власти муниципалитета. Зачастую такое право регионов может иметь даже решающий характер в процессе образования муниципальных властей;

- тенденция к непосредственному снижению роли представительных органов власти и, в свою очередь, увеличение значения исполнительных либо распорядительных органов в системе местной власти в процессе принятия многих важнейших решений, особенно касающихся решения бюджетно-финансовых вопросов, а также при утверждении муниципальных программ по

развитию территории муниципального образования (тенденция к построению исполнительной вертикали в органах власти, в первую очередь - в финансово-экономической сфере муниципального образования).

Так, Закон Тюменской области от 29 декабря 2005 года № 444 «О местном самоуправлении в Тюменской области» регулирует отдельные вопросы организации местного самоуправления в Тюменской области в пределах компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления, установленной Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, его анализ показывает, что он практически в полном объеме дублирует нормы федерального законодательства о местном самоуправлении.

Таким образом, уже на этом начальном этапе мы наблюдаем определенную асимметричность между конституционными предпосылками формирования самостоятельности системы местного самоуправления и их реализацией².

Именно неразбериха с полномочиями, значительное увеличение их числа в условиях дефицита финансовых ресурсов, а также внедрение механизмов замещения непосредственного участия населения в формировании органов местного самоуправления непрямым воздействием региональных органов государственной власти дают достаточные основания для того, чтобы поставить вопрос следующим образом: а существует ли в России самостоятельное местное самоуправление.

Избыточность наделения государственными полномочиями, которая приобретает год от года все более интенсивный и стихийный характер,

¹ О местном самоуправлении в Тюменской области: закон Тюменской области от 29 декабря 2005 года № 444 – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 07.09.2018).

² Невинский В.В. [Местное самоуправление в России](#): между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: Сб. материалов международной научной конференции (Москва, 28 - 30 марта 2012 г.) / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2012. –С. 582.

подкрепленная страхом ответственности за их неисполнение, неопределенность и размытость юридических формулировок вопросов местного значения, не позволяющих спланировать финансово-экономические затраты, неоднократно становилась предметом критики.

В науке муниципального права отмечается при анализе тенденций развития муниципального законодательства тенденция интеграции органов местной власти в публичную административную иерархию органов власти с параллельным отказом от автономного регулирования механизма реализации местной власти. Не исключением является и Тюменская область.

Первая особенность заключается в установлении определенных правовых механизмов, связанных с ограничением выборности органов местной власти, при условии, что в соответствии с общим конституционным замыслом и назначением непосредственное волеизъявление местного населения является одним из важнейших базовых начал, на которых базируется вся система местной власти.

Несмотря на такую тенденцию, многообразие организационно-властных форм местного самоуправления все-таки сохранилось. Достаточно отметить цифры, свидетельствующие о динамике применения Тюменской областью 3-х базовых способов избрания глав конкретных муниципальных образований и 2-х способов формирования муниципальных представительных органов, чтобы сделать вывод, что отсутствует на настоящее время тенденция к сверхцентрализации и унификации местной власти.

Если проводить анализ конкретных ситуаций по назначению местных органов власти на территории Томской области, можно отметить, что в 2 346 муниципальных территориях глава представляет собой выборную должность, что составляет 12,3% от общего их числа; в 2 422 территориях - избирается из депутатского состава (14,3%, ранее этот показатель равнялся 15%); в 1 4392 – занимает конкурсную должность (6%, ранее этот показатель составлял 13%); в 43 муниципальных образованиях - на сходе граждан муниципальной

территории (1,2%, ранее 0,5%); в 13765 порядок избрания главы определяется уставом муниципального образования (54%, ранее - 67%).

Как уже ранее отмечалось, важнейшими элементами такого статуса, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130), является самостоятельное формирование, утверждение и исполнение органами местного самоуправления местного бюджета (ч. 1 ст. 132). Тем самым в законодательстве декларирован принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления в качестве одного из принципов организации местной власти. При характеристике финансовой самостоятельности органов местного самоуправления следует иметь в виду, что для ее обеспечения должны быть реализованы следующие факторы:

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;

- по меньшей мере часть финансовых ресурсов должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;

- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов.

Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции;

- порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления;

- предоставление субсидий не должно наносить ущерб основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Самостоятельность органов местного самоуправления в бюджетной сфере

строится на следующих принципах:

1) принцип соразмерности финансовых ресурсов местных самоуправлений предоставленным им полномочиям;

2) принцип автономности местного уровня бюджетно-налоговой системы: часть финансовых ресурсов местных бюджетов должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых местные самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом; меры межбюджетного финансового выравнивания не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции;

3) принцип обязательности согласования порядка предоставления перераспределяемых ресурсов из вышестоящих бюджетов с органами местного самоуправления .

Конечно, принцип соразмерности расходов муниципалитетов на выполнение их полномочий и доходов местных бюджетов всегда стремились соблюдать и сводить этот баланс к минимальной дефицитности, однако решить эту задачу в достаточном объеме не удалось: по данным Министерства финансов РФ, долговые обязательства муниципальных образований в 2017 г. выросли на 6,5%, до 364,3 млрд. руб., из которых 84% приходится на долю бюджетов городских округов, 13,8% - на долю муниципальных районов, 1,7% - на долю городских поселений, 0,5% - на долю сельских поселений¹.

Основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов Тюменской области является налог на доходы физических лиц (доля в 2016 г. - 62,7% среди всех налоговых доходов местных бюджетов), который является федеральным налогом (органы местного самоуправления никак не влияют на его администрирование), и собирается этот налог не по месту жительства гражданина, а по месту регистрации организации, в которой он получает свой доход. Доля собственно местных налогов в налоговых доходах местных

¹Бабичев И.В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления / И.В.Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 67 - 74.

бюджетов - земельного (14,8% в 2017 г. - снизилась на 2,2% от уровня 2016 г.) и налога на имущество физических лиц (2,7% в 2017 г. - увеличился на 0,1% от уровня 2016 г.) - остается небольшой (17,5%).

Межбюджетные трансферты в структуре собственных доходов местных бюджетов в 2017 г. составили 43,4%, налоговые (не только местные) и неналоговые доходы, таким образом, - 56,6% (налоговые - 44,8%)¹.

Доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъектов РФ составляет 84,1% (8,2 трлн. руб.), а налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов всего лишь 16,0% (1,3 трлн. руб.).

В доходах консолидированного бюджета субъектов РФ (общая сумма - 9,77 трлн. руб.) с учетом межбюджетных трансфертов доля общих доходов составляет 63%, а доля консолидированных местных бюджетов - 37%. Таким образом, получается принцип «перевернутой пирамиды»: чем ниже уровень бюджетной системы, тем меньше доходов он получает, при этом «острие» пирамиды воткнулось как раз в местное самоуправление (всего-то лишь 16% налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации – абсолютно фискальный характер бюджетно-налоговой системы, не имеющей реальных развивающих механизмов на местном уровне).

Сами меры межбюджетного финансового выравнивания также ограничивают свободу выбора органов местного самоуправления в реализации их компетенции. Статья 136 БК РФ устанавливает соответствующие ограничения на деятельность органов местного самоуправления. Так, если доля дотаций на выравнивание в местных бюджетах из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, которыми заменили дотации или их часть, в течение двух из трех последних лет превышала 20% собственных доходов местных бюджетов,

¹ Официальный сайт Правительства Тюменской области https://admtyumen.ru/ogv_ru/ (дата обращения: 07.07.2018)

начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными и региональными законами к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

На практике реализация бюджетной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления представляет собой значительную трудность. Так, в настоящее время как результат реформирования муниципального законодательства в 2014 году, практически все вопросы, связанные с обеспечением конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления, должны решаться БК РФ. Однако в БК РФ критерии формирования местных бюджетов, ранее содержащиеся в Законе № 131-ФЗ, до сих пор не введены.

Представляется, что перспективы обеспечения конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления весьма неопределенны, поскольку в федеральном законодательстве отсутствуют развернутые детальные нормы и положения самостоятельности местных бюджетов и правовые инструменты ее обеспечения.

К настоящему времени, по истечении двух десятилетий после принятия Конституции Российской Федерации, законодательное регулирование бюджетных основ местного самоуправления по существу привело к полной девальвации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления и отсутствию имплементации в российское законодательство положений Европейской хартии местного самоуправления. Происходит все большее аккумулярование бюджетных средств на федеральном уровне с последующим их выделением местному самоуправлению по остаточному принципу, централизация бюджетных полномочий местной власти не только на городском и районном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Усиление бюджетной зависимости местной власти от вышестоящих властей идет параллельно с процессами, свидетельствующими о

том, что вертикаль государственной власти пронизала всю структуру местного самоуправления.

Следующим шагом, очевидно, будет ликвидация сельских поселений как «несамодостаточного» элемента местного самоуправления. Представляется, что назрела настоятельная потребность федеральному законодателю вернуться к принципам местного самоуправления, которые обеспечивают его реализацию как одного из уровней публичной власти, не только самостоятельного в рамках проводимой государственной политики, но и наиболее приближенного к населению и поэтому - наиболее прозрачного и подконтрольного ему¹.

Одним из важнейших проблемных вопросов реализации самостоятельности органов местной власти является обеспечение их финансовой самостоятельности как основы выполнения возложенных на них функций и задач.

Здесь следует иметь ввиду, что действующее налоговое и бюджетное законодательство построено таким образом, что муниципальные органы власти являются своего рода «слабым» звеном в рамках всей системы организации органов публичной власти, так как общеизвестно, что основная часть налоговых поступлений приходится на федеральные и региональные органы власти. Между тем, анализируя перечень вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, позволяет прийти к выводу о наличии определенной диспропорции в отношении объема обязанностей и финансовых поступлений, направленных на их решение.

Более того, как известно, население при наличии нерешенных проблем, в первую очередь, «винит» местную власть, не беря во внимание тот факт, что решение тех или иных вопросов относится, например, к федеральной компетенции. Безусловно, такой подход законодателя не соответствует принципам разумности и справедливости. Без наличия соответствующих

¹ Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации / Дементьева О.А. // Законодательство и экономика. –2016. –№ 9. –С. 7 - 15.

финансовых ресурсов невозможно выполнение полномочий местной властью.

Принцип соразмерности расходов местной власти на выполнение их полномочий и их доходов законодателем всегда стремился к соблюдению, однако на практике данные задачи не решаются надлежащим образом: по данным органов исполнительной власти, долговые обязательства муниципалитетов в 2017 г. выросли на 7,6%, до 387,4 млрд. руб., из которых 79% приходится на долю местных бюджетов муниципальных образований-городских округов, 12,6% - на долю муниципальных образований - муниципальных районов, 1,6% - на долю городских поселений как муниципальных образований, 0,7% - на долю сельских поселений как муниципальных образований¹.

Что касается Тюменской области то основными налоговыми поступлениями для муниципальных образований являются налоги от доходов физических лиц (63,8 % доля от всех налоговых поступлений). Собственно, доля местных налогов в налоговых доходах местных бюджетов муниципальных образований Тюменской области - земельного налога (13,0% в 2017 г. - снизилась на 3,1% от уровня 2016 г.) и налога на имущество физических лиц (3,5% в 2017 г. - увеличился от уровня 2016 г. на 0,2%) - остается небольшой (15,4%).

В структуре собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты в 2017 г. составили 43,3%, налоговые и неналоговые доходы, таким образом, - 57,2% (налоговые - 43,8%)².

Нами уже ранее отмечалось, что действующее законодательство предусматривает право для региональных властей в ряде случаев передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления при предоставлении соответствующего финансирования. Кроме того, в ряде

¹Бабичев И.В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления / И.В.Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 67 - 74.

² Официальный сайт Правительства Тюменской области https://admtyumen.ru/ogv_ru/ (дата обращения: 07.07.2018)

случаев региональные власти могут принимать к исполнению некоторые местные функции.

Анализ практики перераспределения таких полномочий позволяет сделать вывод, что как правило, региональными властями передаются наиболее проблемные с точки зрения социальной значимости полномочия, вызывающие общественный интерес, и, как правило, в условиях недостатка соответствующего финансирования. Это является одним из способов переложения «бремени» ответственности перед населением на местное самоуправление.

Кроме того, многими учеными и специалистами, исследующими институт перераспределения полномочий между региональными и муниципальными властями, отмечалась массовость такой передачи с момента предоставления такого права региональным властям. Все это может иметь и имеет негативные последствия. Во-первых, ими являются неопределенности в аспекте практической реализации органами региона в вопросах местного значения. Эта проблема обуславливается пробелом в действующем законодательстве в части регламентации отдельных полномочий органов публичной власти, например, в области градостроительной деятельности и функций. Во-вторых, перераспределение полномочий в сторону полномочий региональной власти влечет в обязательном порядке уменьшение степени общественного контроля за выполнением полномочий со стороны местного населения.

В-третьих, такое перераспределение в обязательном порядке влечет увеличение организационно-штатной численности органов региональной власти. И это при том, что к исполнению региональными властями принимаются полномочия, исторически исполняемые муниципальной властью.

Перераспределение полномочий от региональной власти местной, в свою очередь, сопровождается недостаточностью бюджетного финансирования при этом при условии, что местное самоуправление – наиболее «обделенная» с

точки зрения налоговых поступлений ветвь власти.

Это обусловлено тем, что местное самоуправление является первичной, самой низкой цепью и звеном публичной власти, что формирует со стороны законодателя своеобразное отношение к муниципальной власти как к некоторому «второсортному» уровню власти, хотя с этим можно категорически не согласиться.

Именно от качества реализации права населения на местное управление зависит общий уровень и качество жизни населения, что определяет общий уровень доверия населению к власти.

Итак, подведем итоги. В рамках данной главы нами были рассмотрены гарантии реализации принципа самостоятельности местного самоуправления, а также перспективы развития данного принципа.

В рамках результатов исследования первого подвопроса отметим следующее.

Мы можем сделать вывод, что гарантии самостоятельности местной власти представляют собой правовые средства и правовые условия, которые позволяют местному населению на территории конкретного муниципального образования быть защищенным от нарушения прав либо свобод либо законных интересов, какого-либо произвола деятельности органов государственной власти и местной власти и их должностных лиц, а также других субъектов муниципальных правовых отношений.

Гарантии самостоятельности местной власти являются непосредственно предпосылками для развития всех элементов муниципальных правоотношений с участием местной власти. Эти гарантии, в свою очередь, в объективной форме выражаются как набор правовых условий и средств условий, обеспечивающих беспрепятственное осуществление права на осуществление местной власти населением, функционирование призванных действовать в режиме свободы и демократии муниципальных институтов власти в целом.

Гарантии обеспечивают механизм реального обеспечения принципа

самостоятельности местного самоуправления и защиты его прав, направленных на самостоятельное решение полномочий и функций. В рамках перспектив развития органов местной власти правовые нормы, предусматривающие гарантированность деятельности органов местного самоуправления, могут быть подразделены на следующие виды:

а) правовые нормы конституционной направленности и характера, предусматривающие гарантированность деятельности и системы местной власти;

б) правовые нормы конституционной направленности и характера, способствующие формированию, деятельности и функционированию местной власти и его органов;

в) правовые нормы, обеспечивающие реализацию правового конституционного механизма системы органов местной власти.

Гарантии деятельности местной власти можно классифицировать на международные и внутригосударственные средства и условия, способы защиты права на осуществление местного самоуправления населением.

В зависимости от особенностей предмета правового регулирования деятельности местной власти ее гарантии могут быть как общемуниципальными, так и материально-правовыми, организационными гарантиями и компетенционными гарантиями.

В зависимости от особенностей субъектов местной власти, обеспечивающие конституционные гарантии местной власти, подразделяются на:

- на осуществляющие организацию местной власти субъекты (органы и должностные лица местной власти);

- на осуществляющие надзор и контроль за осуществлением полномочий органами местной власти субъекты;

- на обеспечивающие судебную защиту, конституционный нормоконтроль в сфере осуществления местной власти субъекты;

- на содействующие защите прав местной власти субъекты;
- на обеспечивающие нормативно-правовую основу осуществления местной власти субъекты.

В зависимости от особенностей объектовой направленности правового регулирования деятельности местной власти можно выделить - конституционные властно-управленческие гарантии местной власти, которые подразделяются, в свою очередь, на федеральные гарантии, региональные гарантии и собственно-муниципальные.

В рамках исследования второго подвопроса отметим следующее.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления, несмотря на его конституционное закрепление, на практике и в правоприменительной деятельности существенно ограничивается законодателем посредством регулирования муниципально-правовых отношений. Нами была выявлена продолжающаяся тенденция ограничения бюджетной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, права населения на формирование органов местного самоуправления, а также решение вопросов местного значения.

Таким образом, в целом же для современного регулирования законодателем принципа самостоятельности органов местного самоуправления характерно наличие следующих тенденций:

- тенденция к возрастанию роли регионов в установлении конкретных механизмов реализации права населения на местное самоуправление, в том числе и без полного учета мнения самих муниципальных органов;
- внедрение как преимущественных таких форм непосредственной организации органов местной власти, как избрание из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией главы конкретного муниципального образования, либо непосредственного из состава муниципального представительного органа с последующим его руководством и при этом - наличие контрактного либо отобранного конкурсной комиссией главы местной

администрации).

При таких формах влияние региональных властей очень значимо и существенном может ограничить конституционное право местного населения на формирование структуры власти муниципалитета. Зачастую такое право регионов может иметь даже решающий характер в процессе образования муниципальных властей;

– тенденция к непосредственному снижению роли представительных органов власти и, в свою очередь, увеличение значения исполнительных либо распорядительных органов в системе местной власти в процессе принятия многих важнейших решений, особенно касающихся решения бюджетно-финансовых вопросов, а также при утверждении муниципальных программ по развитию территории муниципального образования (тенденция к построению исполнительной вертикали в органах власти, в первую очередь - в финансово-экономической сфере муниципального образования).

Одним из важнейших проблемных вопросов реализации самостоятельности органов местной власти является обеспечение их финансовой самостоятельности как основы выполнения возложенных на них функций и задач.

Здесь следует иметь в виду, что действующее налоговое и бюджетное законодательство построено таким образом, что муниципальные органы власти являются своего рода «слабым» звеном в рамках всей системы организации органов публичной власти, так как общеизвестно, что основная часть налоговых поступлений приходится на федеральные и региональные органы власти.

Между тем, анализируя перечень вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, позволяет прийти к выводу о наличии определенной диспропорции в отношении объема обязанностей и финансовых поступлений, направленных на их решение.

Более того, как известно, население при наличии нерешенных проблем, в

первую очередь, «винит» местную власть, не беря во внимание тот факт, что решение тех или иных вопросов относится, например, к федеральной компетенции. Безусловно, такой подход законодателя не соответствует принципам разумности и справедливости. Без наличия соответствующих финансовых ресурсов невозможно выполнение полномочий местной властью.

Действующее законодательство предусматривает право для региональных властей в ряде случаев передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления при предоставлении соответствующего финансирования. Кроме того, в ряде случаев региональные власти могут принимать к исполнению некоторые местные функции.

Анализ практики перераспределения таких полномочий позволяет сделать вывод, что как правило, региональными властями передаются наиболее проблемные с точки зрения социальной значимости полномочия, вызывающие общественный интерес, и, как правило, в условиях недостатка соответствующего финансирования. Это является одним из способов переложения «бремени» ответственности перед населением на местное самоуправление.

Кроме того, многими учеными и специалистами, исследующими институт перераспределения полномочий между региональными и муниципальными властями, отмечалась массовость такой передачи с момента предоставления такого права региональным властям. Все это может иметь и имеет негативные последствия.

Во-первых, ими являются неопределенности в аспекте практической реализации органами региона в вопросах местного значения.

Эта проблема обуславливается пробелом в действующем законодательстве в части регламентации отдельных полномочий органов публичной власти, например, в области градостроительной деятельности и функций.

Во-вторых, перераспределение полномочий в сторону полномочий

региональной власти влечет в обязательном порядке уменьшение степени общественного контроля за выполнением полномочий со стороны местного населения.

В-третьих, такое перераспределение в обязательном порядке влечет увеличение организационно-штатной численности органов региональной власти. И это при том, что к исполнению региональными властями принимаются полномочия, исторически исполняемые муниципальной властью.

Перераспределение полномочий от региональной власти местной, в свою очередь, сопровождается недостаточностью бюджетного финансирования при этом при условии, что местное самоуправление – наиболее «обделенная» с точки зрения налоговых поступлений ветвь власти.

Это обусловлено тем, что местное самоуправление является первичной, самой низкой цепью и звеном публичной власти, что формирует со стороны законодателя своеобразное отношение к муниципальной власти как к некоторому «второсортному» уровню власти, хотя с этим можно категорически не согласиться.

Именно от качества реализации права населения на местное управление зависит общий уровень и качество жизни населения, что определяет общий уровень доверия населению к власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполняя данную исследовательскую работу, ещё раз убедились в её актуальности, значимости решения проблем, которые в ней непосредственно затрагиваются. В итоге добились цели исследования – изучили вопросы реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления на уровне законодательства и правоприменительной деятельности. Решили поставленные задачи.

Изучение темы работы позволило сделать ряд важных выводов.

Мы можем сформулировать следующее понятие принципов органов местной власти. Ими являются основные исходные начала, которые определяют особенности организации деятельности органов местной власти. В науке и практике муниципальных правоотношений среди исследователей отсутствует единая точка зрения по вопросу классификации принципов организации и деятельности органов местной власти. Нами рассмотрены основные точки зрения по исследуемому вопросу и могут быть выделены следующие группы принципов органов местной власти:

– принципы, устанавливающие положение органов местной власти в общей системе публичной власти. К ним можно отнести принципы обособности органов местной власти, отсутствия признаков субординации и подчиненности при взаимодействии органов местной власти и органов государственной власти, принципы самостоятельности органов местной власти, соразмерности финансовых и материальных ресурсов органов местной власти и их компетенции, принцип судебной защиты.

– принципы, с которыми связано демократическое устройство и функционирование органов местной власти. К ним можно отнести принципы выборности и сменяемости должностных лиц органов местной власти, обязательного наличия представительных органов местной власти, принципы гласности и законности в деятельности органов местной власти, принцип

участия местного населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении и контроле за исполнением решений органов местной власти, принципы подотчетности и подконтрольности органов местной власти населению.

Принцип самостоятельности местного самоуправления является важнейшим принципом организации местного самоуправления. О самостоятельности органов местного самоуправления говорит, прежде всего, Конституция Российской Федерации, положения которой в последующем уточняются федеральным законодателем.

Самостоятельность местного самоуправления представляет собой выделение местного самоуправления как самостоятельного субъекта публичной власти, а также способность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования к независимым действиям, свободу от внешних влияний и посторонней помощи при решении вопросов местного значения, отличных от государственных задач и функций, на основе разделения обязанностей и внутренней дисциплины.

Самостоятельность местного самоуправления является не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней на основе баланса интересов межуровневого взаимодействия.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления включает в себя следующие элементы:

- решение вопросов местного значения;
- осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти;
- население имеет самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

- территория и учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;
- наличие отдельного бюджета муниципальных образований;
- признание и защита права муниципальной собственности;
- наличие института муниципальной службы;
- право органов местного самоуправления иметь собственную символику;
- право населения на привлечение к муниципальной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Принцип самостоятельности местного самоуправления тесным образом связан и взаимодействует с иными принципами организации местной власти. Данное взаимодействие носит многосторонний, сложный характер, принципы взаимообуславливают наличие друг друга и свое содержание. Тем не менее, позволим отметить, что именно принцип самостоятельности деятельности местной власти является одним из основных принципов, определяющих содержание и специфику местного самоуправления.

Так, нами рассмотрена взаимосвязь принципа самостоятельности с принципами выборности, гласности местного самоуправления, необходимости учета культурных и местных традиций при формировании организационно-правовой основы местной власти на конкретной местной территории.

Дополнительно аргументируем данный вывод тем, что законодателем принцип самостоятельности возведен в ранг конституционно значимых принципов.

Применительно к организации деятельности органов местного самоуправления принцип их самостоятельности реализуется по двум направлениям:

- функциональном, т.е. через выделение независимых от органов государственной власти органов местного самоуправления, а также

перечня вопросов местного значения, которые могут решаться только местными органами;

– территориальном, т.е. через выделение базовых территориальных единиц, на которых осуществляется местное самоуправление, - муниципальных образований.

Мы можем сделать вывод, что гарантии самостоятельности местной власти представляют собой правовые средства и правовые условия, которые позволяют местному населению на территории конкретного муниципального образования быть защищенным от нарушения прав либо свобод либо законных интересов, какого-либо произвола деятельности органов государственной власти и местной власти и их должностных лиц, а также других субъектов муниципальных правовых отношений. Гарантии самостоятельности местной власти являются непосредственно предпосылками для развития всех элементов муниципальных правоотношений с участием местной власти. Эти гарантии, в свою очередь, в объективной форме выражаются как набор правовых условий и средств условий, обеспечивающих беспрепятственное осуществление права на осуществление местной власти населением, функционирование призванных действовать в режиме свободы и демократии муниципальных институтов власти в целом.

По особенностям и характеру степени гарантированности местной власти следует выделить общеконституционные гарантии и специально-конституционные гарантии местной власти. Такая классификация не умаляет значение применения в муниципальном праве специально-отраслевых подходов к гарантированности муниципального уровня публичной власти. Наоборот, специально-конституционные гарантии местной власти представляют собой особые принципы для полного правового регулирования тех общественных отношений, которые отражают правовые режимы и механизмы деятельности отдельных субъектов муниципального права и правоотношений.

В свою очередь, контрольно-надзорные гарантии функционирования местной власти представляют собой особую систему условий и специальных средств, которые направлены на правовое обеспечение эффективного функционирования местной власти и муниципальных образований, а также охрану в сфере местного самоуправления прав и законных интересов. Здесь дополним, что к контрольно-надзорным гарантиям местной власти следует отнести гарантии контрольно-надзорного производства (такие как осуществление наблюдения, инспектирование, проведение обследования, осмотра, анализа и проверка, а также осуществление ревизий и проведение экспертиз) и гарантии контрольно-надзорных органов власти материальные и организационно-правовые гарантии функционирования органов надзора и контроля).

В муниципальном праве и науке также выделяют финансовые гарантии самостоятельности местной власти. Основные финансовые гарантии закреплены в бюджетном законодательстве и представляют собой экономическую основу деятельности муниципальной власти, так как без соответствующего финансового обеспечения невозможно выполнение возложенных на местную власть полномочий.

При оценке принципа самостоятельности местной власти следует иметь в виду, что в соответствии с вкладываемым в данное понятие конституционно-правовым смыслом, следует помнить о необходимости обеспечения законодателем единства публичных органов власти в целом при достижении самостоятельности каждого органа власти в отдельности. Обеспечение единства всех публичных органов власти, к каким относится, в том числе местная власть, обусловлено политической необходимостью и соображениями обеспечения единства государства в целом, имеющего федеративное устройство. Тем не менее, обеспечение единства не может умалять самостоятельность органов местной власти, в первую очередь – в праве самостоятельного определения структуры их органов.

Необходимо заметить, что принцип самостоятельности местной власти подлежит раскрытию законодателем также в особенностях регулирования конституционных финансовых основ местной власти. Так, анализируя нормы ст. 3 Европейской хартии под местной властью понимается не только осуществление особого права, но и обеспечение эффективной, реальной деятельности и способности местной власти по регламентации в интересах местного населения значительной части публичных дел.

Именно поэтому в Основном законе нашего государства установлено, что муниципальная собственность является одним из форм собственности наряду с другими.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления, несмотря на его конституционное закрепление, на практике и в правоприменительной деятельности существенно ограничивается законодателем посредством регулирования муниципально-правовых отношений.

Нами была выявлена продолжающаяся тенденция ограничения бюджетной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, права населения на формирование органов местного самоуправления, а также решение вопросов местного значения.

Бесспорно, уровень местного самоуправления является наиболее приближенным к населению, соответственно первичным звеном осуществления публичной властью своих полномочий. Тем не менее, практика организации местной власти свидетельствует о том, что именно на местное самоуправление возложен основной перечень полномочий и функций по решению стоящих перед властью задач, а федеральные органы власти, в свою очередь, возлагают основное бремя ответственности перед населением именно на муниципальные власти, хотя зачастую эти же самые проблемы были созданы именно самой федеральной властью. Более того, широкий перечень стоящих перед муниципальной властью задач не соответствует тому бюджетному

финансированию и налогообложению в соответствии с бюджетным законодательством, поступающим в казну муниципальных образований. Как мы далее отметим, большинство налоговых и неналоговых поступлений в бюджет относится именно к федеральной власти или, в лучшем случае, к региональной.

Анализ законодательства о самостоятельности местной власти позволяет прийти к заключению о наличии цикличного развития системы местной власти в целом. При этом следует особо отметить, что существование цикличности существования системы органов местной власти проявляется, прежде всего, в чередовании законодателем процессов централизации и децентрализации российского местного самоуправления как особого вида публичной власти.

В целом же для современного регулирования законодателем принципа самостоятельности органов местного самоуправления характерно наличие следующих тенденций:

- тенденция к возрастанию роли регионов в установлении конкретных механизмов реализации права населения на местное самоуправление, в том числе и без полного учета мнения самих муниципальных органов;

- внедрение как преимущественных таких форм непосредственной организации органов местной власти, как избрание из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией главы конкретного муниципального образования, либо непосредственного из состава муниципального представительного органа с последующим его руководством и при этом - наличие контрактного либо отобранного конкурсной комиссией главы местной администрации). При таких формах влияние региональных властей очень значимо и существенном может ограничить конституционное право местного население на формирование структуры власти муниципалитета. Зачастую такое право регионов может иметь даже решающий характер в процессе образования муниципальных властей;

- тенденция к непосредственному снижению роли представительных

органов власти и, в свою очередь, увеличение значения исполнительных либо распорядительных органов в системе местной власти в процессе принятия многих важнейших решений, особенно касающихся решения бюджетно-финансовых вопросов, а также при утверждении муниципальных программ по развитию территории муниципального образования (тенденция к построению исполнительной вертикали в органах власти, в первую очередь - в финансово-экономической сфере муниципального образования).

Конкретизируя данное положение с применением терминологии марксистской науки об обществе, местное самоуправление можно определить как базис, на фундаменте которого складывается все здание (надстройка) той или иной государственной системы. От положительного решения вопроса о формировании стабильной, рациональной, устойчиво действующей системы местного самоуправления, являющейся, как отмечалось выше, фундаментом всего механизма публичной власти, напрямую зависит дальнейшее развитие всей системы российской государственности.

Продолжающийся процесс внедрения местного самоуправления в жестко структурированную и иерархичную вертикаль власти еще больше расшатывает этот фундамент. При этом ради справедливости стоит отметить, что Конституционный Суд РФ нередко отстаивал право местного самоуправления на развитие в соответствии с конституционными принципами его самостоятельности.

Не стоит забывать и о том, что, хотя централизация системы местного самоуправления в России происходит по волевому решению федеральной власти, процесс встраивания гиперцентрализованной модели самоуправления в ткань современной российской муниципальной жизни будет продолжительным и болезненным, а главное, далеко не очевидно, что он приведет к желаемым позитивным результатам.

Наконец, чем более глобальный характер носят реформы, тем более

длительный период требуется для их адаптации, а иногда и заметной корректировки и устранения сбоев в муниципальном управленческом механизме.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативно-правовые акты

1.1. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (рус., англ.): федеральный закон: принят Государственной Думой 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

1.2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

1.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145: по сост. На 3 августа 2018 г. № 145 // Российская газета. - 1998. № 153. – 154.

1.4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 18 апреля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

1.5. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

1.6. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами:

федеральный закон от 05.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 18.04.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2016) // Российская газета. – 2013. – № 100.

1.7. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 18.04.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // Российская газета. – 2012. – № 280.

1.8. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 18.04.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018) // Российская газета. – 2008. – № 266.

1.9. О муниципальной службе: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 03.08.2018) // Российская газета. – 2007. – № 47.

1.10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Российская газета. – 2002. – № 202.

1.11. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Российская газета. – 1996. – № 232.

1.12. Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2017 № 593-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации» – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

1.13. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6: по сост. на 16 февраля 2018 г. // Тюменские известия. - 1995. - 15 июля.

1.14. О местном самоуправлении в Тюменской области: закон Тюменской области от 29 декабря 2005 года № 444. // Тюменские известия. –

2005. – 30 декабря.

2. Научная литература

2.1. Авакьян С.А. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

2.2. Алексеева Л.А. К вопросу о выборах в органы местного самоуправления / Л.А. Алексеева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 1. – С. 3 - 5.

2.3. Астафичев П.А. Муниципальное право России: Учебное пособие / П.А. Астафичев. – М.: РИОР; Инфра-М, 2010. – 368 с.

2.4. Бабичев И.В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 67 - 74.

2.5. Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад / Р.В. Бабун // Местное право. – 2015. – № 1. – С. 13 - 20.

2.6. Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики / О.И. Баженова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 31 - 35.

2.7. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. - М.: Норма, 2008. – 592 с.

2.8. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Белкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С.69-73.

2.9. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской –М.. 2017. 388с.

2.10. Берлявский Л.Г. Становление и развитие муниципального избирательного права в России: от перестройки к современности / Л.Г. Берлявский, Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. – № 10. – С. 13 - 17.

2.11. Благов Ю.В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности / Ю.В. Благов / Конституционное и муниципальное право. –2016. – № 12. – С. 69 - 71

2.12. Большой толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М., 2008. – 1782с.

2.13. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

2.14. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69 - 73.

2.15. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 110 - 118.

2.16. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев – М.: Юстицинформ, 2012. – С. 56.

2.17. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и

сокращения выборности / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 149 - 161.

2.18. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 51 - 59.

2.19. Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений» (В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства») // Муниципальная власть. – 2015. – № 3. – С. 13-19.

2.20. Винников А.А. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации / А.А. Винников, А.Г. Пархоменко // Новый юридический журнал. – 2014. – № 4. – С.22-32.

2.21. Винник Н.В. Понятие и признаки организационной самостоятельности местного самоуправления / Н.В. Винник // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С.709-712.

2.22. Винник Н.В. Организационная самостоятельность в системе гарантий местного самоуправления / Н.В. Винник // Сборник материалов VI Международно-практической конференции «Современные проблемы социально-гуманитарных и юридических дисциплин: вклад молодых ученых в развитие науки». Краснодар, 2013. – 199с.

2.23. Винник Н.В. Проблема реформирования местного самоуправления в Российской Федерации / Н.В. Винник // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 55 - 57.

2.24. Газизова Л.И. Некоторые аспекты изучения теории и истории местного самоуправления в России / Л.И. Газизова, С.А. Севастьянова // Вестник ВЭГУ. – 2010. – № 6. – С. 9-13.

2.25. Гарифуллина М.Ш. Проблемы развития местного самоуправления в

Республике Татарстан: дис. канд. полит. наук / М.Ш. Гарифуллина. – М., 2004. – 122с.

2.26. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. / В.И. Даль – М., 1995. – 987с.

2.27. Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации / Дементьева О.А. // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 7 - 15.

2.28. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект / А.А. Джгарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 5. – С. 94 - 115.

2.29. Диденко А.Н., Бабичев И.В. Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления / А.Н. Диденко // Местное право. – 2017. – № 6. – С. 3 - 5.

2.30. Коновалова Л.Г. Свободный мандат депутата как признак парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории / Л.Г. Коновалова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 58 - 63.

2.31. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61 - 64.

2.32. Кузнецова П.Ю. Местное самоуправление как институт гражданского общества: организационно-правовое регулирование / П.Ю. Кузнецова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 9-2. – С. 95 - 99.

2.33. Кутафин О.Е. Муниципальное право России / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 2004. – С. 543с.

2.34. Лолаева А.С. Учет исторических и местных традиций как принцип

организации местного самоуправления / А.С. Лолаева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 3. – С. 18 - 22.

2.35. Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации / В.Л. Лютцер // Конституционное и муниципальное право. –2017. – № 10. – С. 42 - 49.

2.36. Маркварт Э. Конституционные основы компетенции местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – С. 56 - 57.

2.37. Маркварт Э. Депопуляция - один из вызовов государственному и муниципальному управлению в современном мире // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 312 с.

2.38. Макогон Т.И. Местные сообщества и гражданские инициативы / Т.И. Макагон // Вестник ТГПУ. – 2011. – № 11. – С. 192 - 198.

2.39. Медведев А.И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. Наук / А.И. Медведев. – Волгоград, 2000. – 256 с.

2.40. Местное самоуправление. Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Когута, В.А. Гневко. – СПб., 2017. – 612с.

2.41. Муниципальное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп./ Под ред. Е.С. Шугриной – М.: Норма; НИЦ Инфра-М, 2012. – 613с.

2.42. Невинский В.В. Местное самоуправление в России: между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: Сб. материалов международной научной конференции (Москва, 28 - 30 марта 2012 г.) / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2012. – 543с.

2.43. Образцова С.В. Полномочия населения в сфере муниципальной

демократии по формированию органов местной власти: современный аспект муниципальных выборов / С.В. Образцова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 1. – С. 34 - 38.

2.44. Официальный сайт Правительства Тюменской области https://admtumen.ru/ogv_ru/ (дата обращения: 07.07.2018)

2.45. Панкова О.Б. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления районного и поселенческого уровней при решении возложенных на них вопросов в сфере организации исполнения уголовных наказаний / О.Б. Панкова // Законность. – 2018. – № 4. – С. 24 - 28.

2.46. Портнова Е.В. Развитие конституционно-правовой доктрины органами конституционной юстиции субъектов РФ / Е.В. Портнова // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 28 - 30.

2.47. Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти / А.Н. Рыков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 8. – С. 31 - 40.

2.48. Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта: дис. канд. истор. наук: 070002 / И.Г. Савельева. – М., 2002. – 388с.

2.49. Самигуллин В.К. Местное самоуправление в контексте его гарантий / В.К. Самигуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 67 - 70.

2.50. Сангаджиева В.В. Судебная защита конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. / В.В. Сангаджиева – Саратов, 2002. – 169 с.

2.51. Свиридов Н.Н. О некоторых проблемах в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации / Н.Н. Свиридов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 1. – С. 30 - 34.

2.52. Семенов М.И. Новая территориальная организация местного

самоуправления / М.И. Семенов. – М., 2006. – 89с.

2.53. Симонян Г.Р. Особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления / Г.Р. Симонян // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 23-28.

2.54. Скуратов Ю.И. О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении / Ю.И. Скуратов // Городское управление. 1997. – № 3. – С.67.

2.55. Соловьев С.Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 16 - 21.

2.56. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? / Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 44 - 49.

2.57. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 2013. – 654с.

2.58. Тропина Д.В. Пассивное избирательное право на муниципальном уровне: состояние и перспективы / Д.В. Тропина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 3. – С. 3 - 6.

2.59. Уваров А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) / А.А. Уваров // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 23 - 27.

2.60. Шайхуллин М.С. Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России / М.С. Шайхуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С.22.

2.61. Шайхуллин М.С. Понятие и система конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации / М.С. Шайхуллин // Российская юстиция. – 2018. – № 1. – С. 16 - 19.

2.62. Шугрина Е.С. Организационные модели местного самоуправления:

от земских до современных реформ / Е.С. Шугрина // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: Коллективная монография / Под ред. А.Н. Костюкова. – Омск: Изд-во ОГУ им. Ф.М. Достоевского, 2015. – 253 с.

2.63. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 68 - 71.

2.64. Шугрина Е.С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 321 с.

2.65. Щепачев В.А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления /В.А. Щепачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С. 46 - 52.

3. Материалы практики

3.1. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 года № 18-П // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3.2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 1.