

## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Являясь не столько территориальным, сколько организационным институтом, муниципальное образование приобретает качества организационной основы местного самоуправления, поскольку в его рамках функционирует вся система самоуправления местного сообщества: непосредственное самоуправление населения, территориальное самоуправление граждан и самоуправление через органы и должностных лиц муниципальных образований.

Следует определить сущность организационной самостоятельности местного самоуправления и выделить ключевые признаки этого явления. Понятие «организация» (лат. organizo — устраиваю) может рассматриваться в широком и в узком смыслах. В широком смысле организация — это совокупность людей и групп, объединённых для достижения какой-либо цели на основе разделения обязанностей и наличия иерархической (управленческой) структуры. В узком смысле организация — это обеспечение скоординированной, основанной на внутренней дисциплине, деятельности в какой-либо сфере<sup>1</sup>.

Большой толковый словарь русского языка определяет самостоятельность как независимость, свободу от внешних влияний, принуждений, от посторонней поддержки, помощи, а также как способность к независимым действиям, суждениям, обладание инициативой, решительность<sup>2</sup>. Исследователи сходятся во мнении, что как жизнеспособного и полноценного властного института самостоятельности местного самоуправления практически не существовало<sup>3</sup>.

Для того чтобы более полно понять природу организационной самостоятельности, необходимо изучить ее признаки и характеристики. Организационная самостоятельность местного самоуправления складывается из ряда признаков:

- 1) вопросы местного значения;
- 2) полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- 3) органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти;
- 4) право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;
- 5) территория и учёт мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;
- 6) отдельный бюджет муниципальных образований;
- 7) признание и защита права муниципальной собственности;
- 8) муниципальная служба, которая не входит в систему государственной службы;
- 9) право муниципалитетов иметь собственную символику;
- 10) право населения на привлечение к муниципальной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

На наш взгляд, существование организационной самостоятельности находится в прямой зависимости от того, признает ли население и государство автономию местного самоуправления. Элементы организационной самостоятельности местного самоуправления составляют единую взаимосвязанную систему. В случае отсутствия или ненадлежащей реализации одного из признаков организационная самостоятельность местного самоуправления окажется декларативной.

С одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к на-

<sup>1</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 1999. С. 292.

<sup>2</sup> Большой толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. — М., 2008. — С. 1067.

<sup>3</sup> Гарифуллина М.Ш. Проблемы развития местного самоуправления в Республике Татарстан: дис. ... канд. полит. наук. — М., 2004.

селению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения. Принцип организационного обособления местного самоуправления от государственной власти призван обеспечить возможность муниципальным образованиям самим определить свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. С другой — само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения<sup>4</sup>.

Законодательство России предусматривает делегирование государственных полномочий. Конституция РФ (ч. 2 ст. 132), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19) предусматривают возможность передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ законами субъектов Федерации допускается, согласно ч. 2 ст. 19 указанного Федерального закона, если это не противоречит федеральным законам. Иными словами, передача полномочий возможна, если это прямо разрешено федеральным законом.

Требование, содержащееся в конституционной норме, заключается в обязанности государства осуществлять контроль реализации переданных местным органам самоуправления полномочий. Функции контроля принадлежат соответствующим государственным органам. Такой контроль может включать в себя не только проверку выполнения предписаний закона, порядка расходования выделяемых финансовых средств, но и дачу указаний по поводу осуществления переданных полномочий, требования отчета по выполнению предписаний и оценку деятельности органов местного самоуправления как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности<sup>5</sup>.

Принцип самостоятельности местного самоуправления справедливо выражается через модели взаимоотношений местного самоуправления и государства.

Следует отметить, что для России в настоящее время фактически характерна «Модель взаимосвязи»,

которая констатирует факт определенной самостоятельности и независимости местного самоуправления по отношению к государственной власти, но при этом подчеркивает взаимозависимость в деятельности. Это определяется наличием властных полномочий у обеих сторон, в частности их финансовыми ресурсами, что вынуждает их взаимодействовать, находя точки соприкосновения на основе переговоров, достижения компромисса<sup>6</sup>. В то время как нормы Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления<sup>7</sup> создают правовую основу функционирования первой модели — «Модели партнёрства».

Противоречие законодательно закреплённых моделей взаимодействия государства и местного самоуправления порождает противоречия правоприменения и ограничивает права местного самоуправления. Очевидно, выбранная первоначально модель местного самоуправления не соответствует реалиям правовой действительности. Стремление к развитию местного самоуправления по правилам, установленным Европейской хартией, не находят поддержки в законотворческой и правоприменительной практике.

Несмотря на формально-юридическое закрепление всех перечисленных аспектов принципа организационной самостоятельности, существуют также механизмы юридического, политического, экономического характера, сдерживающие этот принцип.

Правовые условия и средства, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления, находятся во взаимосвязи со всем комплексом гарантий местного самоуправления. К примеру, гарантии организационной самостоятельности могут трансформироваться в гарантии судебной защиты.

Можно заключить, что организационная 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

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. — 2002. — № 14. — Ст. 1374.

<sup>5</sup> См.: Симонян Г.Р. Особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 1. — С. 8.

<sup>6</sup> См.: Смольяков А.А. Историко-правовые тенденции развития концепции распределения властных полномочий в области обеспечения законности между органами государственной власти и местным самоуправлением // История государства и права. — 2007. — № 15. — С. 15.

<sup>7</sup> Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122)[рус.,англ.]:Федеральный закон от 11.04.1998.№55-ФЗ// СЗ РФ. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

основе разделения обязанностей и внутренней дисциплины.

Ограничение самостоятельности органов местного самоуправления, на наш взгляд, является одной из основных причин недоверия населения к органам местного самоуправления. Ограничение самостоятельности местного самоуправления в России, кроме того, ведёт к негативным последствиям: несогласованности законодательства; ослаблении финансово-экономической базы муниципальных образований; нерациональной территориальной организации; неоптимальной структуры органов местного самоуправления; несовершенству механизмов контроля за деятельностью органов местного самоуправления; ослабление инициативности населения<sup>8</sup>.

Зарубежный опыт организации муниципальных учреждений свидетельствует о том, что там сочетается местное самоуправление и государственное управление на местах, учитываются исторические, демографические, географические особенности той

или иной страны, формы правления государственного устройства, политический режим, правовая система и другие факторы. По нашему мнению, вводя местное самоуправление в России, следовало принимать нормативные акты согласно выбранной первоначально англосаксонской модели.

Кроме того, следует также учитывать исторический опыт правового регулирования российского государства. На разных исторических этапах подходы к вопросу организационной самостоятельности местного самоуправления, а также к самому существованию местного самоуправления рознились<sup>9</sup>. Реформы местного самоуправления второй половины XIX в. в некотором схожи с реформами местного самоуправления современности<sup>10</sup>. Задача государства не допустить кардинального изменения политико-правовых позиций, когда самоуправление заменяется управлением. Признание гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления — важный фактор развития демократических начал в обществе и государстве.

#### Библиографический список:

1. Большой толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. — М., 2008. — 1280 с.
2. 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. 222 с.
3. Газизова Л.И., Севастьянова С.А. Некоторые аспекты изучения теории и истории местного самоуправления в России / Л.И. Газизова, С.А. Севастьянова // Вестник ВЭГУ, 2010. — №6. — С. 12-17.
4. Гарифуллина, М.Ш. Проблемы развития местного самоуправления в Республике Татарстан: дис. канд. политических наук: 23.00.02 / Мухаббат Шарифовна Гарифуллина. — М., 2004. — 170 с.
5. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) [рус., англ.]: [федер. закон: принят Гос. Думой 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ] // СЗ РФ. — 1998 г. — № 36. — Ст. 4466.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П // СЗ РФ. — 2002. — № 14. — Ст. 1374.
7. Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта: дис. ... канд. истор. наук: 070002 / Ирина Геннадьевна Савельева. — М., 2002. — 359 с.
8. Симонян Г.Р. Особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления / Г.Р. Симонян // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 1. — С. 5-17.
9. Смольяков А.А. Историко-правовые тенденции развития концепции распределения властных полномочий в области обеспечения законности между органами государственной власти и местным самоуправлением / А.А. Смольяков, М.С. Сулаков // История государства и права. — 2007. — № 15. — С. 12-16.
10. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. — М., 1999. — 526 с.

<sup>8</sup> См.: Винник Н.В. Организационная самостоятельность в системе гарантий местного самоуправления // Сборник материалов VI Международно-практической конференции «Современные проблемы социально-гуманитарных и юридических дисциплин: вклад молодых ученых в развитие науки». — Краснодар, 2013.

<sup>9</sup> См.: Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта: дис. ... канд. истор. наук. — М., 2002.

<sup>10</sup> См.: Газизова Л.И., Севастьянова С.А. Некоторые аспекты изучения теории и истории местного самоуправления в России // Вестник ВЭГУ. — 2010. — № 6. — С. 16.

References (transliteration):

1. Bol'shoy tolkovyy slovar' russkogo yazyka: v 4 t. / pod red. D.N. Ushakova. — M., 2008. — 1280 s.
2. Vinnik N.V. Organizacionnaya samostoyatel'nost' v sisteme garantiy mestnogo samoupravleniya / N.V. Vinnik // Sbornik materialov VI Mezhdunarodno-prakticheskoy konferencii «Sovremennyye problemy social'no-gumanitarnykh i yuridicheskikh disciplin: vklad molodykh uchenykh v razvitie nauki». — Krasnodar, 2013. — 222 s.
3. Gazizova L.I., Sevast'yanova S.A. Nekotorye aspekty izucheniya teorii i istorii mestnogo samoupravleniya v Rossii / L.I. Gazizova, S.A. Sevast'yanova // Vestnik VEGU. — 2010. — №6. — S. 12-17.
4. Garifullina M.Sh. Problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Tatarstan: dis. kand. politicheskikh nauk: 23.00.02 / Muhabbat Sharifovna Garifullina. — M., 2004. — 170 s.
5. Evropeyskaya hartiya mestnogo samoupravleniya (ETS N 122) [rus., angl.]: [feder. zakon: prinyat Gos. Dumoy 11 aprelya 1998 g. № 55-FZ] // SZ RF. — 1998. — № 36. — St. 4466.
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 2.04.2002 g. № 7-P // SZ RF. — 2002. — № 14. — St. 1374.
7. Savel'eva I.G. Sovremennyy etap razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii s uchetoм mirovogo i otechestvennogo istoricheskogo opyta: dis. ... kand. istor. nauk: 070002 / Irina Gennad'evna Savel'eva. — M., 2002. — 359 s.
8. Simonyan G.R. Osobennosti vzaimootnosheniya gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya / G.R. Simonyan // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2008. — № 1. — S. 5-17.
9. Smol'yakov A.A. Istoriko-pravovyye tendencii razvitiya koncepcii raspredeleniya vlastnykh polnomochiy v oblasti obezpecheniya zakonnosti mezhdru organami gosudarstvennoy vlasti i mestnym samoupravleniem / A.A. Smol'yakov, M.S. Sulakov // Istoriya gosudarstva i prava. — 2007. — № 15. — S. 12-16.