

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8-17>

О ПРИНЦИПАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ON THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER

T. M. Byalkina

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена анализу современных подходов к сущности местного самоуправления, его принципам, их видам и содержанию, соотношению с принципами единой системы публичной власти в связи с конституционной реформой 2020 г. и предстоящей реформой законодательства о местном самоуправлении.

Ключевые слова: публичная власть, система публичной власти, местное самоуправление, основные принципы местного самоуправления, принципы единой системы публичной власти.

Abstract: the article is devoted to the analysis of modern approaches to the essence of local self-government, its principles, their types and content, correlation with the principles of a unified system of public power in connection with the constitutional reform of 2020 and the upcoming reform of legislation on local self-government.

Key words: public power, the system of public power, local self-government, the basic principles of local self-government, the principles of a unified system of public power.

В ходе реформ, связанных с кардинальными изменениями сущности, функциональной направленности, основных характеристик тех или иных публично-властных институтов, всегда актуализируется вопрос о допустимых пределах этих преобразований, их соответствии базовым принципам российской государственности. К числу подобных реформ относится и конституционная реформа 2020 г.¹, затронувшая практически все аспекты организации и функ-

ционирования публичной власти в Российской Федерации. Значительное число конституционных новелл относится к такому ее институту, как местное самоуправление, что, в свою очередь, стало предпосылкой для готовящихся изменений федерального законодательства о местном самоуправлении. Пока неясно, будет ли новая муниципальная реформа проведена в рамках устоявшейся, в том числе нормативно закрепленной системы основных принципов организации и функционирования муниципальной власти либо она затронет и сами данные принципы. Вполне естественно, что эти обстоятельства обусловили возрастание интереса к данной проблематике, увеличение числа научных публикаций о принципах местного самоуправления в России, в том числе об их системе, содер-

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст.1416.

© Бялкина Т. М., 2023

жании, о возможности и целесообразности дополнения новыми положениями с учетом современных реалий².

Обсуждение вопросов о принципах местного самоуправления, на наш взгляд, не может происходить без ответа на вопрос о его сущности, поскольку это является определяющим для всех дальнейших научных изысканий и правового регулирования данного института российской публичной власти. Иными словами, необходимо иметь четкое представление относительно того, о принципах какого местного самоуправления идет речь. В данном контексте хотелось бы поддержать мнение Н. С. Бондаря о сущности российского местного самоуправления, высказанное им в докладе на круглом столе «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя», состоявшемся в рамках международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию Конституции Российской Федерации «Государство и общество в современном мире: конституционные перспективы», организованной 14–17 июня 2023 г. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Н. С. Бондарь, отмечая роль Конституционного Суда РФ в защите прав местного самоуправления, подчеркнул, что его решениями заложены основы муниципального конституционализма. Поправки в Конституцию 2020 г. возвели в ранг конституционных положений правовые позиции Конституционного Суда РФ. Конституционная модель местного самоуправления предполагает триединство следующих его сущностей:

1) местное самоуправление – это институт правового статуса личности. Право граждан на местное самоуправление есть субъективное право личности;

2) местное самоуправление – это институт гражданского общества. Местное сообщество есть коллективный субъект местного самоуправления, и представляет собой одну из основных ячеек гражданского общества;

3) местное самоуправление – это институт публичной власти. Местное самоуправление яв-

² См., например: *Ряшин М. П., Таболин В. В.* Общие принципы местного самоуправления : новые взгляды и подход // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 46–49.

ляется институтом государственности, но органы местного самоуправления при этом не являются органами государственной власти³.

Хотелось бы подчеркнуть, что именно данный подход необходимо учитывать при обновлении федерального законодательства о местном самоуправлении, в том числе при определении названия основополагающего закона, регулирующего данную сферу общественных отношений. Название действующего в настоящее время Федерального закона от 6 октября 2023 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)⁴ в полной мере отражает сущность данного публично-правового явления и в большей степени соответствует его конституционным основам, нежели название проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого Государственной Думой в первом чтении⁵. Местное самоуправление в целом, как уже отмечалось выше, не может быть сведено только лишь к деятельности его органов, являющихся частью единой системы публичной власти.

Рассмотрение вопроса о принципах местного самоуправления также должно учитывать эту его триединую сущность. Данный подход может рассматриваться в том числе в качестве одного из критериев классификации принципов местного самоуправления в зависимости от целей и задач исследования.

Актуализировался вопрос и о системе нормативных правовых актов, закрепляющих принципы местного самоуправления. Как известно, формулировки и содержание многих принципов местного самоуправления выводились и уточнялись на основе решений Конституционного Суда РФ, который при анализе российского законодательства обосновывал свои правовые позиции по этому вопросу не только нормами Конституции РФ, но и положениями Европейской хартии местного самоуправления, действовавшей в Российской Федерации с 1 сентября 1996 г. по 23 марта 2003 г.⁶ Прекращение

³ URL: <https://www.youtube.com/watch?v=JOYXVDm7VsM>

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

⁶ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ //

действия данного международного правового акта стало поводом для дискуссии по поводу его применимости в нашем государстве со стороны некоторых представителей органов государственной власти и научного сообщества. К примеру, в статье М. П. Ряшина и В. В. Таболина сказано: «Современный мир, а с ним (может и быстрее) меняются основополагающие принципы, на которых формировалось российское местное самоуправление; укрепляются и расширяются народовластные, ослабевают и исчезают привнесенные с Запада либеральные, формируются новые, востребованные практикой жизнедеятельности муниципальных образований»⁷. К первой группе «народовластных» принципов, наиболее емко выражающих природу местного самоуправления, авторы относят самостоятельность, ответственность и ограниченность компетенции, что, по их мнению, считается ослабевающими и исчезающими либеральными принципами, в статье не говорится⁸.

О. А. Кожевников отмечает высокую степень «интеграции» Европейской хартии местного самоуправления в систему конституционно-правового и муниципально-правового регулирования в период ее применение на территории Российской Федерации, а неоднократное применения норм названной хартии в судебной практике Конституционного Суда РФ говорит о настоятельной необходимости сохранить в российской практике накопленный опыт «взаимодействия» норм Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления в целях дальнейшей поддержки конституционной стабильности и законности⁹. Согласно с теми авторами, которые считают, что положения Европейской хартии местного самоуправления сформулированы таким образом, что не позволяют рассматривать их как требования построения муниципальной власти по единому образцу, ее текст направлен лишь на гармонизацию демо-

кратических стандартов местного самоуправления с учетом уважительного отношения к национальному своеобразие каждого государства¹⁰. Кроме того, аналогичные принципы закреплены в Постановлении Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках содружества» от 29 октября 1994 г.¹¹ Полагаем, что Европейская хартия местного самоуправления вполне обоснованно останется источником науки муниципального права, в том числе наряду с федеральным и региональным законодательством, источником обоснования, закрепления принципов местного самоуправления.

За прошедший период существования российского местного самоуправления в конституционно-правовой и муниципально-правовой науке вопросам принципов местного самоуправления посвящено огромное количество публикаций, в которых детально проанализированы их различные виды и содержание¹². Тем не ме-

¹⁰ См.: Кожевников О. А. Указ. соч. С.149–150 ; Гриценко Е. В. Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российском праве // Европейское право и национальное законодательство : сборник науч. трудов / отв. ред. Е. В. Алферова. М., 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave>

¹¹ Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 6. С. 85–89.

¹² См., например: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М., 1996. 136 с. ; Шеремет К. Ф. Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998. С. 38–55 ; Пылин В. В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 26–32 ; Костюков А. Н. Принципы местного самоуправления // Местное право. 2002. № 3–4. С. 27–46 ; Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне : правовые основы : монография. М., 2017. 288 с. ; Лолаева А. С. Учет исторических и местных традиций как принцип организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 18–22 ; Бабичев И. В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67–74 ; Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как клю-

Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст.1695 ; О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы : федер. закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

⁷ Ряшин М. П., Таболин В. В. Указ. соч. С. 46.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Кожевников О. А. Европейская хартия местного самоуправления : история применения, не подлежащая «забвению» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2023. № 2 (51). С. 148.

нее новая редакция Конституции РФ и развернувшаяся дискуссия по этому вопросу дают основания обратить внимание на некоторые новые аспекты данной проблематики.

Важнейшей новеллой конституционных поправок 2020 г. стало закрепление в тексте Конституции РФ положений о **единстве** системы публичной власти и о **взаимодействии** ее органов. Понятие «система публичной власти» не исчерпывает всего многообразия содержания категории «публичная власть», принадлежащей единому многонациональному народу Российской Федерации, к которой, в частности, также может быть применен подход о триединой сущности, выступающей как властные полномочия народа в целом и иных коллективных субъектов, объединений граждан; органов публичной власти (ст. 3 Конституции РФ); а также субъективное право гражданина на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). При рассмотрении вопроса о принципах, следовательно, необходимо учитывать, что принципы публичной власти соотносятся с принципами организации и деятельности системы публичной власти как целое и частное. Общие принципы публичной власти, нормативно закрепленные через систему основ конституционного строя, безусловно, продуцируются на все ее аспекты и формы осуществления, в том числе и на принципы системы публичной власти.

В силу вышесказанного представляется обоснованным говорить о следующих трех основных группах принципов местного самоуправления как института публичной власти:

– общие принципы публичной власти, действующие в местном самоуправлении, продуцирующем ее особую разновидность – муниципальную власть;

– основные, базовые принципы местного самоуправления, в которых выражаются его особенности как разновидности публичной власти и которые распространяются на все его институты, на все направления его функционирования;

– принципы отдельных институтов местного самоуправления (территориальной основы, экономической основы и др.), в том числе принципы организации и деятельности его органов как части единой системы публичной власти (организационной основы).

чевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76; и др.

Актуальной задачей науки муниципально-го права в связи с прошедшей в 2020 г. конституционной реформой является уточнение видов и содержания базовых принципов местного самоуправления, а также необходимость анализа принципов отдельных его институтов на предмет их соответствия данным основополагающим принципам местного самоуправления. Кроме того, следует уделить внимание соотношению общих принципов местного самоуправления и принципов единой системы публичной власти, частью которой являются органы местного самоуправления, в том числе в целях доктринального обоснования отсутствия противоречий между ними.

За минувшие 30 лет существования местного самоуправления в России как конституционно закрепленного института публичной власти можно считать общепризнанными базовые принципы местного самоуправления, сформулированные классиками отечественной муниципально-правовой науки К. Ф. Шереметом, В. И. Васильевым, О. Е. Кутафиным, В. И. Фадеевым и др. Так, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев относят к ним следующие: «а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; е) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; ж) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; з) законность в организации и деятельности местного самоуправления; к) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; л) государственная гарантия местного самоуправления»¹⁵.

В. И. Васильев подразделяет принципы местного самоуправления на две группы: принципы, устанавливающие положение муниципальной власти в общей системе публичной власти, и принципы, с которыми связано демократиче-

¹⁵ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 101–102.

ское устройство и функционирование муниципальной власти. К *первой группе* принципов он относит следующие: 1) компетенционная обособленность органов местного самоуправления; 2) отсутствие в отношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти и органов разных уровней местного самоуправления между собой признаков субординации и подчиненности; 3) взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти при решении общих задач; 4) организационная самостоятельность органов местного самоуправления; 5) соразмерность финансовых и материальных ресурсов органов местного самоуправления и их компетенции; 6) право органов государственной власти наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 7) право органов местного самоуправления на судебную защиту. Во *вторую группу* принципов включены следующие: 1) выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц; 2) обязательное наличие представительных органов местного самоуправления; 3) гласность деятельности органов местного самоуправления; 4) законность деятельности органов местного самоуправления; 5) участие населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении и контроле за исполнением решений органов местного самоуправления; 6) подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению¹⁴.

Несмотря на некоторые отличия в приведенных видах принципов местного самоуправления, в целом содержательно и в какой-то степени текстуально они во многом совпадают. В свете современной редакции Конституции РФ и федерального законодательства многие из вышеперечисленных принципов местного самоуправления целесообразнее отнести к системе общих принципов публичной власти, частью которой оно является, например, такие как соблюдение прав и свобод человека и гражданина; сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти (точнее – взаимодействие органов публичной власти); законность; гласность и др. Отдельные положения целесообразнее считать принципами организационной ос-

новы местного самоуправления, поскольку они в большей степени характеризуют систему органов местного самоуправления как часть системы публичной власти. Это, например, выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц; обязательное наличие представительных органов местного самоуправления; подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению и др.

Полагаем, что к общим принципам местного самоуправления, отражающим его сущность и особенности как разновидности публичной власти, являющимся базовыми положениями для формирования его правовой основы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и отражающимся в принципах его отдельных институтов, можно отнести следующие:

- 1) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- 2) организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти;
- 3) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 4) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- 5) государственная гарантированность местного самоуправления.

Практически все названные основные принципы имеют нормативное закрепление в Конституции РФ и федеральном законодательстве, кроме, пожалуй, принципа соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Ранее выделение этого принципа обосновывалось положениями ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем есть все основания полагать, что данный принцип имеет свое официальное подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ, в том числе в достаточно четко сформулированных положениях постановления от 30 мая 2023 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 33 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

¹⁴ См.: Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 37–39.

населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянский городского округа Красноярска Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области¹⁵.

Так, в данном постановлении сказано, что «...принятие мер, направленных на ликвидацию указанных загрязнений окружающей среды, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает четкое законодательное регулирование возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия». И далее: «Конституция Российской Федерации не исключает такого распределения полномочий между различными уровнями публичной власти, при котором, в частности, полномочия в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также находящихся в федеральной собственности, могут быть возложены и на иные уровни публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое возложение предполагает как соблюдение вытекающего из Конституции Российской Федерации порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями, так и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Иное, как подчеркивает Конституционный Суд РФ, «...влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти...».

На это обстоятельство при рассмотрении указанного решения Конституционного Суда РФ обращает внимание, в частности, Д. В. Славецкий, отмечая, что правовое регулирование компетенции муниципальных образований долж-

но разграничивать вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Иной подход к правовому регулированию, по мнению Конституционного Суда, ведет к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создает угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ)¹⁶.

Полагаем, что данные принципиальные выводы Конституционного Суда РФ должны учитываться как законодателями, так и правоприменителями при рассмотрении всех иных вопросов компетенции местного самоуправления, а также ее обеспеченности материальными и финансовыми ресурсами.

Следующий вопрос, нуждающийся в уточнении, – нет ли противоречий между базовыми принципами местного самоуправления и закрепленными в законодательстве, а именно Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), принципами деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, частью которой, как уже отмечалось, являются органы местного самоуправления. Уточнение содержания принципов тех или иных публично-властных институтов, даже при неизменности их нормативного закрепления, в зависимости от изменения политической ситуации, появления новых обстоятельств, влияющих на развитие государственности, возникновения новых общественных отношений, в целях более эффективной их реализации, можно считать естественным про-

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

¹⁶ См.: Славецкий Д. В. О новой гарантии муниципальным образованиям – учете их финансовых возможностей – в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 23.

цессом, однако при условии, что это не приведет к искажению конституционно закрепленной сущности данных институтов.

Статья 2 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривает следующие принципы:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;
- 6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;
- 11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- 12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- 13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Такие базовые принципы местного самоуправления, как самостоятельность в решении вопросов местного значения, соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям местного самоуправления и его государственная гарантированность, непосредственно охватываются содержанием п. 9, 10 и 11 данной статьи. Что касается принципа организационной обособленности, т. е. невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также многообразия органи-

зационных форм его осуществления, то их отсутствие в данной статье можно объяснить тем, что они напрямую закреплены Конституцией РФ (ст. 12, 130) и являются предметом регулирования не Федерального закона № 414-ФЗ, закрепляющего, прежде всего, правовые основы организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а Федерального закона № 131-ФЗ. В нем данные конституционные принципы находят свое отражение в главах 5 и 6.

Смыслового, содержательного противоречия данных базовых принципов местного самоуправления с процитированной ст. 2 Федерального закона № 414-ФЗ не имеется. Предусмотренное п. 5 единство системы публичной власти не означает ее одинаковости и полной соподчиненности. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, вхождение органов местного самоуправления в систему публичной власти не превращает их в местные органы государственной власти, а подчеркивает единую природу всех форм осуществления народовластия, с учетом особенностей разных уровней публично-территориальной организации единой власти народа¹⁷.

Принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях также не отменяет конституционно закрепленной самостоятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пределах своих полномочий.

¹⁷ См., например, постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708; по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15 января 1998 г. № 3-П // Там же. 1998. № 4. Ст. 532; по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Там же. 2002. № 14. Ст. 1374; и др.

По этому поводу хочется вместе с А. Н. Чертковым сказать следующее: «Согласимся с Конституционным Судом, что изменения в главе 8 Конституции РФ действительно “не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению”. Они полностью соответствуют ст. 12 Конституции и иным ее нормам глав 1 и 2. Суд абсолютно прав, что конституционные новации “не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти”»¹⁸.

Позитивно оценивая возросшее внимание научного сообщества к проблематике принципов местного самоуправления, вместе с тем считаем, что не все предложения в этой сфере соответствуют самому понятию «принцип» как основополагающее начало того или иного явления, отражающее его сущность. Так, в уже упоминавшейся статье М. П. Ряшина и В. В. Таболина предлагается считать принципами местного самоуправления *принцип цифровизации и внедрения информационных технологий* в процессы управления жизнедеятельностью населения муниципального образования, *принцип полезности деятельности муниципальных органов власти и управления*¹⁹. На наш взгляд, в данном случае речь идет не о принципах местного самоуправления, а о технологических методах управления и критериях оценивания субъектов муниципальной управленческой деятельности.

Таким образом, пределы возможной трансформации понимания, толкования, нормативно закрепления базовых принципов местного самоуправления должны определяться таким критерием, как их соответствие конституционной сущности данного публично-властного института. Нельзя допустить, чтобы грядущее реформирование законодательства привело к тому, чтобы под видом особого российского местного самоуправления мы получили нечто иное, совсем им не являющееся, поскольку, несмотря на все национальные, исторические и иные особенности организации местного самоуправления в различных государствах, оно имеет общие сущ-

ностные, основополагающие характеристики, выражающиеся в его базовых принципах.

Библиографический список

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

Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. 680 с.

Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне : правовые основы : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2017. 288 с.

Гриценко Е. В. Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российской праве // Европейское право и национальное законодательство : сб. научных трудов / отв. ред. Е. В. Алферова. М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossijskom-prave>

Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76.

Кожевников О. А. Европейская хартия местного самоуправления : история применения, не подлежащая «забвению» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2023. № 2 (51). С. 144–150.

Костюков А. Н. Принципы местного самоуправления // Местное право. 2002. № 3-4. С. 27–46.

Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби : Проспект, 2006. 672 с.

Лолаева А. С. Учет исторических и местных традиций как принцип организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 18–22.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М., 1996. 136 с.

Пылин В. В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 26–32.

Ряшин М. П., Таболин В. В. Общие принципы местного самоуправления : новые взгляды и подход // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 46–49.

¹⁸ *Чертков А. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда в отношении местного самоуправления в контексте единства публичной власти // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 35.

¹⁹ См.: *Ряшин М. П., Таболин В. В.* Указ. соч. С. 48–49.

Славецкий Д. В. О новой гарантии муниципальных образованиям – учете их финансовых возможностей – в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 22–26.

Чертков А. Н. Правовые позиции Конституционного Суда в отношении местного самоуправления в контексте единства публичной власти // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 32–35.

Шеремет К. Ф. Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998. С. 38–55.

References

Babichev I. V. Norms-principles of the European Charter of Local Self-Government as an integral part of the legal doctrine of the Russian model of local self-government // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 6. P. 67–74.

Chertkov A. N. Legal positions of the Constitutional Court in relation to local self-government in the context of the unity of public power // Journal of Constitutional Justice. 2021. No. 2 (80). P. 32–35.

Gritsenko E. V. The European Charter of Local Self-Government and its implementation in Russian law // European Law and National legislation : a collection of scientific papers / ed. E. V. Alferova. Moscow: Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave>

Karasev A. T., Kovalenko K. I. Independence of local self-government as a key principle of state and local government // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. P. 73–76.

Kostyukov A. N. Principles of local self-government // Local law. 2002. No. 3-4. P. 27–46.

Kozhevnikov O. A. The European Charter of Local Self-Government: the history of application, not subject to "oblivion" // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 2 (51). P. 144–150.

Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal Law of the Russian Federation : textbook. 3rd ed., reprint. and additional. Moscow : TK Velbi : Prospect, 2006. 672 p.

Lolaeva A. S. Taking into account historical and local traditions as a principle of the organization of local self-government // State power and local self-government. 2017. No. 3. P. 18–22.

On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference, April 25, 1996. Moscow, 1996. 136 p.

Pylin V. V. Fundamentals and principles of local self-government // Journal of Russian Law. 1999. No. 7/8. P. 26–32.

Ryashin M. P., Tabolin V. V. General principles of local self-government : new views and approach // Constitutional and municipal law. 2023. No. 4. P. 46–49.

Sheremet K. F. The system and content of the general principles of the organization of local self-government // Local self-government: modern Russian experience of legislative regulation: textbook. manual / eds. K. F. Sheremet, I. I. Ovchinnikov. Moscow, 1998. P. 38–55.

Slavetsky D. V. On a new guarantee to municipalities – accounting for their financial capabilities – in accordance with the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 30, 2023 No. 27-P // Municipal Property: Economics, Law, Management. 2023. No. 3. P. 22–26.

Vasiliev V. I. Development of democratic principles and institutions at the municipal level: legal foundations. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation : Norm : INFRA-M, 2017. 288 p.

Vasiliev V. I. Municipal law of Russia: Textbook. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow : Justicinform, 2012. 680 p.

Воронежский государственный университет
Бялкина Т. М., доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой конституци-
онного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Поступила в редакцию: 05.09.2023

Voronezh State University
Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences,
Professor, Head of the Constitutional and Municipal
Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Received: 05.09.2023

Для цитирования:

Бялкина Т. М. О принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 8–17. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8-17>.

For citation:

Byalkina T. M. On the principles of local self-government in the unified system of public power // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 8–17. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8-17>.