**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В Конституции отсутствует понятие *общих принципов организации местного самоуправления.*

Однако системный и взаимосвязанный анализ соответствующих конституционных положений позволяет прийти к выводу о том, что такое понятие должно охватывать, по крайней мере, две группы норм[[1]](#footnote-1).

Первая из них призвана гарантировать реализацию закрепленных в Конституции основ самоуправления и соответствующих прав граждан на самоуправление: самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (ст.12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (ст.130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (ст.133); осуществление республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч.4 ст.76).

Вторая группа норм должна обеспечить осуществление ряда положений Конституции, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации и гарантирующих права и свободы человека и гражданина. К ней относятся конституционные положения об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2); о праве народа осуществлять свою власть через органы местного самоуправления (ч.2 ст.3); о запрете кому бы то ни было присваивать власть в Российской Федерации (ч.4 ст.3); о праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ч.1 ст.32); о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч.2 ст.32).

Поскольку согласно ч.4 ст.15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, то устанавливаемые федеральным законодательством общие принципы организации местного самоуправления должны соответствовать международно-правовым нормам по данному вопросу, являющимся обязательными для исполнения Российской Федерацией. Одна из таких норм содержится в ч.3 ст.21 Всеобщей Декларации прав человека, устанавливающей, в частности, что воля народа должна находить себе выражение в периодических выборах. Другая - в ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах, где указывается, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.98 г. № 55-ФЗ), предоставляя местным органам власти возможность самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление, также подчеркивает, что они должны делать это, "не нарушая более общих законодательных положений" (ч.1 ст.6).

Обе группы конституционных и международно-правовых норм, составляющих, общие принципы организации системы органов местного самоуправления, получили в той или иной мере отражение в Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

**МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Совершенствуя местное самоуправление, всегда целесообразно посмотреть и на свой исторический опыт, и на практику мирового сообщества.

Практика различных стран в настоящее время выработала, по крайней мере, три модели местного самоуправления, которые обеспечивают его самостоятельность, и, с другой стороны, необходимый государственный контроль[[2]](#footnote-2).

Первая мо­дель - англосаксонская. Она предусматривает самоуправление во всех звеньях, на всех ступе­нях административно-территориального деления. В общинах имеются только выборные органы. В мелких общинах, в которых меньше 150 чело­век, собирается общее собрание. А во всех ос­тальных - выборные местные органы. Никаких назначенных чиновников сверху нет, управля­ются они советниками. Каждый член Совета отвечает за определенную отрасль. Ис­полкома нет. Имеются отрасли: дорожное хо­зяйство, образование, местная санитария. За каждую отрасль отвечает советник, у которого есть аппарат. Но есть и контроль. Демократии не может быть без контроля. Есть регулярные министер­ские инспекции (особенно Министерства по охра­не окружающей среды). Существует практика ут­верждения министерствами чиновников, которые затем утверждаются советами. Прежде чем на­значить чиновника по пожарной охране, по здра­воохранению, надо согласовать с соответствую­щим министерством. Есть целый ряд других форм государственного контроля, т.е. при любой вы­борности местных органов государственный контроль в той или иной форме существует, даже когда нет специально назначенных от государст­ва уполномоченных.

Существует континентальная модель. Там все проще. На всех уровнях выборный Совет, но вез­де есть и назначенные представители правитель­ства - префекты. Это государственная власть над властью местного самоуправления. Они осуще­ствляют контроль и раньше контролировали до­вольно жестко. Сейчас целесообразность не про­веряют, но законность проверяют всегда. Напри­мер, законность расходования средств: если деньги дали на постройку моста через речку, их нельзя потратить на обустройство клуба. Пре­фекты могут обжаловать любое решение муни­ципального совета в административный суд. Спе­циальные административные суды есть на всех уровнях. Что касается Правительства, то оно мо­жет сместить чиновника, но только в том случае, если он нарушает закон или если оказывается не­работоспособным.

Третья модель. По ней пошла Латинская Америка. Хорошо в ней то, что всех избирают. Назначенных представителей в местном само­управлении нет. Но избранный населением пре­фект утверждается затем парламентом как представитель государственной власти. Одновременно он является и председателем местного совета. В общем, он концентрирует большую власть и является представителем государственной власти. Будучи избранным населением, он легитимен в глазах населения.

Что касается ст. 12 Конституции, которая исключает органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, то она, не делает органы мест­ного самоуправления элементами государствен­ности второго сорта и не выводит их за рамки государственности. Это такой же по качеству элемент государственности. С точки зрения юри­дической оценки это - органы власти, как и вся вышестоящая структура. Не надо представлять, что здесь совершенно иная природа. Это публич­но-правовые учреждения. Кроме того, признание публично-правового характера органов местного самоуправления на­до рассматривать с той точки зрения, что сущест­вует тенденция к общинизации местного само­управления. Поэтому естественно, что государство опре­деляет и территории местного самоуправления, и объем полномочий местного самоуправления, ис­ходя из реальных управленческих возможностей данных структур, определяемых размерами тер­ритории, социальной, производственной инфра­структурой и т.д.

1. См.: Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Аметистова по делу о проверке конституционности п.1 ст.58 и п.2 ст.59 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 28.08.95 г. (с изм. от 22.04.96 г.) // Постановление Конституционного суда РФ от 30.05.96 г. № 13-П. [↑](#footnote-ref-1)
2. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления (“Круглый стол” в Институте государства и права РАН) // Государство и право № 5, 1997 c.33 [↑](#footnote-ref-2)