

K.S.Musin

Constitutional legal regulation of military policy of the Republic of Kazakhstan

The article devotes problems of constitution-justice regulation army politic of Republic of Kazakhstan. The author talks about questions of save and taking of constitution-justice norms on sphere of army politic and guarding. The article explains that the formation of Kazakhstan as a full-fledged member of the world community after independence took place directly through public policy.

References

- 1 Amandykova S.K. *Becoming doctrine of constitutionalism in Kazakhstane*, Karaganda: Publ. KSU, 2002, p. 440.
- 2 Nazarbaev N.A. *Address of the President of the Republic of Kazakhstan to the people* // Egemen Kazakhstan, 2008, 7 Febr.
- 3 Isengulov A. *Time PO*, 2001, 4, p. 37–40.
- 4 Sapargaliev G. *Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan: Book*, Almaty: Zheti Zhargy, 2005, p. 544.
- 5 Kemelhanov A.Z. *Military Law: Textbook*, Almaty: LLP «Publ. LEM», 2004, p. 344.
- 6 *Military Doctrine of the Republic of Kazakhstan approved by the decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated March 21, 2012*, Astana, 2012.
- 7 Sman A. *The legal status of the person in the Republic of Kazakhstan (the constitutional and legal aspects)*: Monografiya, Astana: KazHJU, 2008, 384 p.
- 8 Nazarbaev N.A. *Constructive decade*, Almaty: Atamura, 2003, 240 p.
- 9 Rakhmanova G.B. *Issues of national security strategy «Kazakhstan – 2030»*, Almaty, 2000, p. 153.

УДК 342.25

Н.С.Терновья

Қарағандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: ternovayans@mail.ru)

Понятие и классификация принципов местного самоуправления

В статье раскрыто понятие принципов местного самоуправления (МСУ) и дана их классификация. Подробно рассмотрены общие и специальные принципы МСУ. Приведен сравнительный анализ принципов местного самоуправления в различных государствах. Автором показано, что реализация принципов МСУ обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов работы.

Ключевые слова: государство, местное самоуправление, закон, Российская Федерация, принципы.

Никто не станет отрицать, что роль местного самоуправления неуклонно возрастает и приобретает общегосударственное значение. Органы местного самоуправления сегодня не только решают самые насущные жизненные проблемы людей, но и являются важнейшим слагаемым в деле формирования гражданского общества, составляют одну из основ демократического строя.

Для большего понимания местного самоуправления нужно знать его правовую основу, т.е. то, на чём оно базируется. Необходимо также знать его основополагающие начала, т.е. принципы.

Правовой основой местного самоуправления являются международные акты, Конституция, законы, уставы и т.д. Ю.А.Дмитриева считает: «Под принципами местного самоуправления понимаются исходные идеи, коренные начала, выражающие главное и решающее в организации и деятельности населения, формируемых им органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» [1; 19].

Ю.Н.Мильшин и С.Е.Чанов отмечают, что «под принципами местного самоуправления следует понимать основные идеи и начала, лежащие в основе организации и деятельности населения муници-

пальных образований, органов местного самоуправления, самостоятельно осуществляющих управление местными делами» [2; 17].

По мнению С.А.Авакьяна, «в соответствии с общим значением термина «принцип» в муниципальном праве под общими принципами организации местного самоуправления можно понимать основополагающие требования, с учетом которых строится его система и деятельность» [3; 99]. Также автор выделяет следующие общие принципы организации местного самоуправления:

- «организация местного самоуправления в интересах населения;
- самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью;
- многообразие организационных форм местного самоуправления;
- гласность местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления;
- государственная гарантированность местного самоуправления» [3; 99].

Рассмотрим эти принципы подробнее.

Характерные черты МСУ проявляются в его основных принципах. Как считает профессор А.Т.Ащеулов: «В законодательстве Республики Казахстан и стран Содружества принципы местного самоуправления подразделяются на общие, относящиеся к организации и деятельности государства в целом и его отдельных органов, и на специальные, выражающие особенные черты местного самоуправления» [4; 637].

Общие принципы:

- принцип народовластия — в Конституции РК он формулируется как волеизъявление народа через референдумы, выборы органов государственной власти и иные формы непосредственной демократии;
- принцип законности;
- принцип равенства граждан;
- принцип гласности и учёта общественного мнения, обязывание постоянно информировать население о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатам их выполнения;
- принцип социальной справедливости и гуманизма;
- разделение функций представительной, исполнительной и судебной власти.

К специальным принципам местного самоуправления относятся:

- сочетание местных и общегосударственных интересов;
- обязательность решений органов местного самоуправления, принятых в рамках закона;
- ответственность за законность и обоснованность принимаемых решений, ответственность органов местного самоуправления за решение вопросов местного значения;
- самостоятельность органов самоуправления, в т.ч. финансовая и экономическая, в пределах их компетенции, разграничение их полномочий и сфер ведения, самофинансирование и самообеспечение;
- взаимное невмешательство государства в деятельность органов местного самоуправления и наоборот;
- выборность, подконтрольность, подотчётность органов самоуправления;
- наличие собственной материально-финансовой базы, финансовая самостоятельность;
- сочетание централизованного правового регулирования со значительным объёмом местного нормотворчества;
- слияние функции самоуправления с функциями публичной власти как одним из перспективных направлений.

Таким образом, самоуправление приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления. Но, по мнению А.А.Таранова, «в Конституции РК, в которой местное самоуправление провозглашено как важнейший элемент гражданского общества, не содержится прямого ответа на вопрос о том, входит ли самоуправление в систему организации власти, как должны взаимодействовать органы местного государственного управления и самоуправления» [5; 4].

Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов работы.

Некоторые ученые отмечают, что принципы местного самоуправления имеют следующие особенности:

«предопределяют построение и функционирование органов местного самоуправления; помогают уяснить сущность и правовую природу местного самоуправления; являются критерием оценки действующей системы местного самоуправления; способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления».

А.Н.Костюков подразделяет принципы муниципального права на группы:

«принципы, связанные с общими условиями муниципально-правового регулирования:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность муниципально-правового регулирования;
- гарантии муниципально-правового регулирования;
- принципы, связанные с самостоятельностью муниципально-правового регулирования:
- организационное обособление субъектов муниципально-правовых отношений;
- самостоятельность населения как основного субъекта муниципально-правовых отношений в решении вопросов местного значения;
- разграничение полномочий субъектов муниципально-правовых отношений и их соразмерность материально-финансовым ресурсам;

принципы, связанные с организационными формами осуществления муниципально-правовых отношений:

- многообразие организационных форм осуществления муниципально-правовых отношений;
- сочетание в муниципально-правовых отношениях представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
- выборность субъектов муниципально-правовых отношений;
- сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности субъектов муниципально-правовых отношений;
- гласность в деятельности субъектов муниципально-правовых отношений;
- ответственность субъектов муниципально-правовых отношений» [6; 99].

Закрепление указанных принципов в законодательстве позволит совершенствовать систему местного самоуправления, приблизить местную власть к населению для более оперативного и действенного удовлетворения потребностей населения муниципальными образованиями.

«Под местным самоуправлением, — пишут Э.А.Уткин и А.Ф.Денисов, — следует понимать определяемую государством в рамках существующего законодательства систему органов и должностных лиц (в первую очередь выборных), осуществляющих местное самоуправление на конкретной территории с установленной степенью автономии и самостоятельности относительно органов государственной власти, располагающую необходимой компетенцией в решении основных государственных дел и местных вопросов с учетом специфики территории, ее экономических, социальных, национальных, географических, исторических и прочих особенностей, формирующую местный бюджет, обеспечивающую сбор местных налогов, сборов, а также управление муниципальной собственностью на основе федерального и регионального законодательства и собственных учредительных и прочих нормативно-правовых актов» [7; 4].

Таким образом, Э.А.Уткин и А.Ф.Денисов сформулировали основные принципы, которые необходимо соблюдать при распределении функций между уровнями структуры территориального управления:

«принцип субсидиарности, т.е. максимальное приближение конкретной функции территориального управления к потребителю функции;

принцип достаточности полномочий, т.е. полномочия уровня управления, реализующего функцию, должны быть необходимыми и достаточными для ее эффективной реализации;

принцип соответствия полномочий и ответственности, т.е. ответственность за выполнение определенной функции не должна превышать объем предоставленных полномочий, но не должна быть и меньше этих полномочий;

принцип обеспеченности ресурсами, т.е. реализация конкретной функции на соответствующем уровне территориального управления должна быть обеспечена необходимыми информационными, материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами» [7; 173].

Н.А.Игнатьев, А.А.Замотаев и А.В.Павлушкин отмечают: «Под общими принципами местного самоуправления понимаются принципы деятельности населения и его представителей (органов местного самоуправления) по решению вопросов местных полномочий, отнесенных к ведению местного самоуправления Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также актами, принятыми в соответствии с ними» [8; 41].

Также, по мнению Н.А.Игнатьева, А.А.Замотаева, А.В.Павлушкина, к общим принципам местного самоуправления относятся:

«самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
организационная обособленность местного самоуправления в системе управления государством;
взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением и государством;

многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления;
законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
гласность при осуществлении местного самоуправления;
сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении;
наличие государственных гарантий местного самоуправления;
возможность передачи на уровень местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий» [8; 41].

С точки зрения А.М.Никитина, «местное самоуправление основано на ряде принципов, под которыми понимаются обусловленные природой местного самоуправления основополагающие начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения и формируемых им муниципальных органов» [9; 148].

Местное самоуправление в Российской Федерации опирается на:

«самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;
организационную обособленность местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач;
многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, учет исторических, национальных, культурных и иных особенностей;
сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления населения;
соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции;
законность в организации и деятельности местного самоуправления;
соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением, предприятиями, учреждениями, организациями;
гласность деятельности местного самоуправления;
государственную гарантированность местного самоуправления» [10].

Также можно рассмотреть опыт развития местного самоуправления в зарубежных странах. Он показывает, что организация и деятельность местного самоуправления могут определяться различными принципами. По мнению профессора А.И.Коваленко, «основополагающими началами местного самоуправления в Германии являются:

местное самоуправление как один из принципов государственного порядка;
правовая регламентация местного самоуправления;
признание за местным самоуправлением самостоятельных полномочий;
организационная самостоятельность местного самоуправления;
территориальный принцип организации и деятельности местного самоуправления;
открытый и публичный характер деятельности органов местного самоуправления».

В США основополагающим принципом местного самоуправления традиционно считается аксиома, высказанная в свое время А.Линкольном: «Правление народа при помощи своих представителей и в интересах народа». Ключевое значение в муниципальном праве США придается также реализации требований справедливости и равенства перед законом как принципа осуществления местного

самоуправления. В его организации предпочтение отдается также реализации таких начал, как федерализм, система «сдержек и противовесов», гармонизация интересов государства и личных прав и свобод человека и гражданина.

Для местного самоуправления в Индии характерны «разветвленность, многоуровневость, специализированность городского и сельского самоуправления, сочетание самостоятельности и административно-финансового контроля со стороны государственных органов округов и штатов» [10; 12].

Достаточно разнообразный и широкий перечень общих принципов местного самоуправления содержится в уставах субъектов Российской Федерации. Так, например, Устав Иркутской области определяет следующие принципы местного самоуправления в регионе:

«соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
 гарантированность местного самоуправления;
 обеспечение широкого участия граждан в осуществлении местного самоуправления;
 самостоятельность местного сообщества в решении вопросов местного значения; признание за местным сообществом собственных полномочий;
 экономическая и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
 организационная самостоятельность местного самоуправления;
 взаимодействие с органами государственной власти области в осуществлении общегосударственных задач;

многообразии форм организации местного самоуправления и самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления с учетом исторических, национальных и иных особенностей жизни населения;

ответственность органов местного самоуправления перед государственной властью и местным сообществом» [11].

Устав Псковской области к принципам местного самоуправления относит:

«государственные гарантии местного самоуправления;
 самостоятельное определение сообществом структуры органов местного самоуправления;
 организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;

признание за местным сообществом собственных полномочий, самостоятельности при решении вопросов местного значения, исходя из этих полномочий;

экономическая и финансовая самостоятельность, самостоятельное управление и распоряжение муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

достаточность материальных и финансовых ресурсов для выполнения функций местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом» [12].

Устав Оренбургской области определяет в качестве принципов местного самоуправления:

«самостоятельное решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения;
 самостоятельное распоряжение органами местного самоуправления муниципальной собственностью, местным бюджетом, установление местных налогов и сборов;

гарантированность возможностей свободного использования всех форм непосредственной демократии;

учет национальных, исторических, социально-этнографических и других особенностей в организации и деятельности местного самоуправления;

гласность и подконтрольность для населения функционирования органов местного самоуправления» [13].

Сравнительный анализ природы муниципального права различных стран и территорий позволяет сделать вывод, что основное в их содержании — это выражение посредством норм конституционного (государственного) и муниципального права самостоятельности местного самоуправления.

К такому выводу склоняются многие авторы учебников и учебных пособий, в которых рассматривается статус местного самоуправления. Так, В.И.Фадеев на основе анализа Конституции Российской Федерации и федерального законодательства выделил четыре принципа местного самоуправления, понимая под ними «обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами:

самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения;
организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством;
многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам» [14; 35].

Нетрудно заметить, что автор акцентирует свое внимание прежде всего на самостоятельности местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет выделять следующие общие принципы местного самоуправления:

«самостоятельность местного самоуправления:
выборность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
открытый и публичный характер деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (гласность местного самоуправления);
использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления» [15].

Все это общие принципы местного самоуправления. Они определяют статус местного самоуправления, его органов и должностных лиц, а также характер и содержание их деятельности.

Наряду с общими имеются и частные принципы местного самоуправления. Так, например, принцип соразмерности полномочий местного самоуправления его материально-финансовым ресурсам является общим при определении полномочий местного самоуправления или его финансово-экономической основы, но он в то же время имеет частный характер при рассмотрении в целом организации и функционирования местного самоуправления. Как о частном случае более общего положения можно говорить, например, о принципе организационной обособленности местного самоуправления. Положение, когда органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, является достаточно распространенным вариантом реализации самостоятельности местного самоуправления в мировой муниципальной практике, хотя это и не является всеобщим правилом. Так, в отдельных странах (США, Франция, Бельгия) органы местного самоуправления входят в систему государственной власти или являются одновременно элементами системы государственной власти и системы местного самоуправления. Некоторые должностные лица местного самоуправления могут утверждаться в должности органами государственной власти или государственными должностными лицами. Тем не менее в этих странах обеспечивается самостоятельный статус местного самоуправления.

Наконец, следует подчеркнуть, что та или иная классификация принципов местного самоуправления выполняет в каждом случае определенную роль. Она может способствовать поиску наиболее оптимальной модели местного самоуправления для конкретного муниципального образования или помочь в анализе деятельности местного самоуправления на определенной территории, сравнительном анализе организации и деятельности местного самоуправления в разных регионах, странах и т.п. Склонность к той или иной классификации принципов местного самоуправления часто определяется и теми задачами, которые преследуются данным выбором.

Список литературы

- 1 Муниципальное право Российской Федерации / Ю.А.Дмитриев, В.В.Комарова, В.В.Пылин; под общ. ред. Ю.А.Дмитриева. — Ростов н/Д.: Феникс, 2007. — 685 с.
- 2 Муниципальное право России: Пособие / Ю.Н.Мишель, С.Е.Чаннова. — 260 с. // www.romanovaa.ru/localgov-theory-law
- 3 Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А.Авакьян. — М.: Проспект, 2009. — 368 с.
- 4 Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. А.Т.Ащеулов. — Алматы: КазГЮА, 2001. — 656 с.
- 5 Таранов А.А. Муниципальное право Республики Казахстан. — Алматы: Баспа, 1999. — 144 с.
- 6 Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. — М., 2003. — 304 с.
- 7 Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Изд-во «ЭКМОС», 2001 г. — 304 с. // www.lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.municipalnoopravo.html
- 8 Муниципальное право: Учебник для вузов / Н.А.Игнатюк, А.А.Замотаев, А.В.Павлушкин; под ред. к.ю.н. Н.А.Игнатюк. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. — 319 с. // www.lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.municipalnoopravo.html
- 9 Муниципальное право: Учебник для вузов / Под ред. А.М.Никитина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 439 с. // www.juristlib.ru/section_46.html

- 10 Муниципальное право: Учебник для юрид. вузов / Отв. ред. и рук. авт. колл. д.ю.н., проф. А.И. Коваленко. — М.: Новый юрист, 1997. — 432 с.
- 11 Устав Иркутской области от 10 февраля 1995 г. (с изм. и доп. от 12 января 2006 г.) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_91.html
- 12 Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. (с изм. и доп. от 8 ноября 2005 г.) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_114.html
- 13 Устав Оренбургской области от 20 ноября 2000г. (с изм. и доп. от 3 июля 2006 г.) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_109.html
- 14 *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. — М.: Юристъ, 1994. — 168 с.
- 15 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012) // <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

Н.С.Терновая

Жергілікті өзін-өзі басқару қағидаларының түсінігі және түрлері

Мақалада жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаларының түсінігі және олардың түрлері көрсетілген. Жергілікті өзін-өзі басқарудың жалпы және арнайы қағидалары толықтай қарастырылған. Шет ел мемлекеттеріндегі жергілікті өзін-өзі басқару қағидалары салыстырмалы түрде талданған. Жергілікті өзін-өзі басқару қағидасын жүзеге асыру тек қана заңнамада құқықтық бекітілген болып қана қоймай, сонымен қоса осы қағиданың ұжымдасқан нысаны мен жұмыстың әдістерімен қамтамасыз етіледі.

N.S.Ternovaya

Definition and classification of principles of local self-government

In this article given the concept of local self-government principles and classification principles of local self governance. Discussed in detail the general and specific principles of local self-government. A comparative analysis of the principles of self-government in the various states has shown. Implementation of the principles of local government provided not only their legal enshrined in legislation, but also a system corresponding to the same principles of organizational forms and methods of work.

References

- 1 *Municipal law of the Russian Federation* / Yu.A.Dmitriev, V.V.Komarov, V.V.Pylin; under Society. Ed. Yu.A.Dmitriev, Rostov n/D: Phoenix, 2007, 685 p.
- 2 *Russian municipal law*, benefit Yu.N.Milshin, S.E.Channova, 260 p., www.romanovaa.ru/localgov-theory-law
- 3 *Russian municipal law: the textbook*, Br. Ed. S.A.Avakyan, Moscow, Prospect, 2009, 368 p.
- 4 *Constitutional right to the Republic of Kazakhstan: Tutorial* / Comp. A.T.Ashcheulov, Almaty: KazHJIU, 2001, 656 p.
- 5 Taranov A.A. *Municipal law of the Republic of Kazakhstan*, Almaty: Baspa, 1999, 144 p.
- 6 Kostyukov A.N. *Municipal law as a branch of the Russian law*, Moscow, 2003, 304 p.
- 7 Utkin E.A., Denisov A.F. *State and municipal management*, Moscow: Association of Authors and Publishers «Tandem». Publisher «Ekmos» 2001, 304 p. // www.lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.municipalnoopravo.html
- 8 *Municipal law: a textbook for high schools* / N.A.Ignatyuk, A.A.Zamotaev, A.V.Pavlushkin, ed. PhD N.A.Ignatyuk, Moscow: ZAO Yustitsinform 2005, 319 p. // www.lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.municipalnoopravo.html
- 9 *Municipal Law: Textbook for Universities* / Ed. A.M.Nikitin, Moscow: UNITY-DANA, Law and Order, 2000, 439 p. // www.juristlib.ru/section_46.html
- 10 *Municipal Law: Textbook for law schools* / Ed. Ed. and the head of the authors. collective d.o.l. Professor A.I.Kovalenko, Moscow: New Lawyer, 1997, 432.
- 11 *Charter Irkutsk region from February 10, 1995* (as amended and supplemented from January 12, 2006) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_91.html
- 12 *Charter Pskov region from 12 April 2001* (as amended and supplemented from November 8, 2005) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_114.html
- 13 *Charter Orenburg region from 20 November 2000* (as amended and supplemented on July 3, 2006) // www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_109.html
- 14 Fadeev V.I. *Russian municipal law*, Moscow, Yurist, 1994, 168 p.
- 15 *Federal Law «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation» dated 06.10.2003* (as amended & Accessories. Coming into force from 05.01.2012) // www.consultant.ru/popular/selfgovernment