DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_50

ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СПЕЦИАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРИНЦИП ПРАВА

КАРЕВ Дмитрий Александрович,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории права и философии,
Самарский государственный экономический университет.
E-mail: kdmitry07@mail.ru;
КОРОБОВА Александра Петровна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и философии,
Самарский государственный экономический университет.
E-mail: a.p.korobova@inbox.ru

Краткая аннотация: *в статье исследуется принцип самостоятельности муниципалитетов в вопросах регулирования отношений муниципальной службы. Раскрывается понятие принципов права в целом и специально-юридических принципов, в частности. Уясняется место специально-юридических принципов в системе основополагающих правовых начал. Сделан вывод о том, что большая часть вопросов, касающихся правового воздействия на отношения муниципальной службы, относится к компетенции региональных органов государственной власти, что напрямую противоречит принципу самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного характера.*

Abstract: *the article examines the principle of independence of municipalities in the regulation of municipal service relations. The concept of principles of law in General and special legal principles in particular is revealed. The place of special legal principles in the system of fundamental legal principles is clarified. It is concluded that most of the issues related to the legal impact on the relations of the municipal service fall within the competence of regional public authorities, which directly contradicts the principle of independence of local self-government bodies in solving local issues.*

Ключевые слова: *специально-юридические принципы права, принципы права, местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная служба.*

Keywords: *special-legal principles of law, principles of law, local self-government, local self-government bodies, municipal service.*

Анализ нормативно-правовых предписаний, содержащихся в Федеральном законе Российской Федерации «О муниципальной службе в Российской Федерации», показывает, что ряд законодательных установлений сформулирован в нем как специально-юридические начала права. В частности, это касается *принципа самостоятельности муниципалитетов при регулировании вопросов муниципальной службы*, который предполагает, что муниципальные органы вправе самостоятельно регулировать правовыми средствами отношения, связанные с муниципальной службой. Интересно, что в Федеральном законе об органах местного самоуправления 1998 г. прямо предусматривался принцип самостоятельности построения муниципальной службы, который муниципалитеты могли реализовать в пределах своих полномочий и который можно считать аналогом обсуждаемого принципа. А вот действующий Федеральный закон Российской Федерации «Об органах местного самоуправления» данного принципа не содержит. Более того, он вообще исключает из Устава муниципального образования положения, касающиеся условий формирования муниципальной службы. [5, стр. 40-47]. Однако мы все же считаем, что данное положение, во-первых, является основополагающим началом права, а во-вторых, его можно отнести к специально-юридическим принципам.

Что же представляет собой специально-юридический принцип права? Многие ученые-юристы указывают на серьезные объективные основания для обособления данной группы правовых начал среди других принципов права.

Как известно, для раскрытия содержания того или иного понятия необходимо выявить природу обозначаемого им явления и основные признаки. Так мы и поступим. И начнем с уяснения того, что же такое принцип права. Этимологически термин «принцип» происходит от латинского «основа» или «первоначало». В юриспруденции часто встречается дефиниция понятия принципа, прежде всего, как особого внутреннего убеждения, которому следует субъект права. Это субъективное значение обсуждаемого понятия, поскольку нравственный императив у каждого свой собственный. С другой стороны, принцип можно интерпретировать как основную закономерность существования или функционирования чего-либо. И в этом случае понятию будет уже придаваться объективный смысл, поскольку принцип представляет собой явление, не зависящее от чьих-либо убеждений и установок.

Следует отметить, что в юридической науке сформировалось несколько позиций по вопросу о правовой природе и значении принципов права.

Как полагает, например, В.Н. Карташов, их следует толковать как «исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования и т.п.), определяющие общую направленность, качество и эффективность правового регулирования общественных отношений» [2, стр. 102].

Другие ученые рассматривают принципы как идеи, которые определяют сущность права, его содержание и значение в обществе. Во-первых, принципы выражают закономерности развития права, а во-вторых – представляют собой обобщенные нормы, распространяющиеся на всех субъектов правоотношений.

Можно сказать, что традиционно понятие принципа права в юридической науке раскрывается через «идеи» и «нача-

ла», причем некоторые авторы рассматривают данные понятия как тождественные.

Двойственность правовой природы, черты того или иного принципа права присутствуют в специально-юридических принципах. Данные принципы составляют основу всей правовой системы, правовые идеи являются неотъемлемой частью правосознания. Из этого следует, что принципы присутствуют в виде норм права и, соответственно, закреплены в позитивном законодательстве. Это так называемые принципы-нормы. Или скрытые принципы, которые выводятся из норм права.

В юриспруденции часто встречается мнение о том, что специально-юридические принципы права можно считать социальными принципами, но лишь с тем отличием, что они закреплены в нормах права. Особенность данных принципов заключается в их отражении в позитивном законодательстве, в построении структуры права и в правовом регулирования общественных отношений. Также можно сказать, что отличие специально-юридических принципов от любых других правовых идей заключается в их прямом или косвенном закреплении в правовых предписаниях.

С.С. Алексеев также разграничивает общесоциальные и специально-юридические принципы. По его мнению, специально-юридические принципы выражают содержание права. В свою очередь, В.Н. Карташов рассматривает специально-юридические принципы права достаточно широко, сравнивая их с исходными началами правовой системы общества. Можно не соглашаться с мнением В.Н. Карташова касательно данной позиции, но нельзя не учитывать того факта, что принципы отражают всю правовую систему в целом, раскрывая закономерности возникновения и развития права.

Если рассмотреть специально-юридические принципы с позиций отражения закономерностей образования и развития права, их специфики регулирования отношений в обществе и принять их за исходную точку, то мы можем согласиться с мнением В.Н. Карташова о том, что это касается принципов права, а не правовой системы общества.

Также спорно мнение В.Н. Карташова, касающееся специфической формы выражения социальных принципов, а также их места в системе права. Он исходит из того, что общесоциальные принципы становятся значимыми регуляторами общественных отношений, превращаясь таким путем в специально-юридические основы права. Таким образом получается, что нет оснований для выделения специально-юридических принципов в обособленную группу правовых начал.

Ряд авторов выделяет также специально-правовые принципы, которые по сфере своего воздействия на общественные отношения, в свою очередь, подразделяются на институциональные и субституциональные, отраслевые, межотраслевые и, наконец, общеправовые принципы. Нетрудно заметить, что при данном подходе к классификации правовых начал общеправовые принципы оказываются одной из разновидностей специально-правовых принципов, в то время как логичнее было бы толковать их соотношение прямо противоположным образом, ведь специальное и общее по логике должно соотноситься между собой как часть и целое, а не наоборот.

В юриспруденции некоторыми специалистами выделяется определенная группа общеправовых принципов, исходя из их роли в регулировании общественных отношений – так называемые организационные принципы права, оказывающие свое воздействие на формирование правовых институтов, отраслей права и вы целом всей системы права. Ярким примером таких видов принципов является принцип равенства, принцип законности и рассматриваемый нами принцип самостоятельности органов самоуправления.

В результате рассмотрения вопросов о природе и классификации специально-юридических принципов можно сделать вывод о неоднозначности понимания этого явления, его специфики и места в системе правовых принципов. Думается, специально-юридические принципы можно понимать как основные начала права, основополагающие идеи, в которых выражается специфика права как регулятора общественных отношений.

В Основном законе страны в качестве основы конституционного строя закреплено положение о самостоятельности органов местного самоуправления, что предполагает автономное решение жителями конкретного муниципалитета вопросов местного характера, исходя из своих интересов и нужд. В частности, речь идет о таких институтах, как установление местных налогов, формирование местного бюджета, осуществление охраны общественного порядка и др.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающейся рассматриваемого вопроса, население муниципальных образований вправе самостоятельно устанавливать структуру управленческих органов. Это относится, например, к урегулированию порядка замещения должностей в аппарате муниципальной власти. Кроме того, на разном уровне законодатель закрепляет отдельные полномочия муниципальных образований по урегулированию муниципальных отношений. Согласно статье 3 ФЗ «О муниципальной службе РФ» на муниципально-служебные отношения воздействуют и нормы трудового законодательства, предусматривающие полномочия работодателя по регулированию трудовых отношений с участием муниципальных служащих, например его право устанавливать режим рабочего времени. Т.е. регулирование осуществляется не только действующим трудовым законодательством, но и локальными нормативно-правовыми актами.

Как мы видим, правовое регулирование муниципально-служебных отношений осуществляется не только на федеральном уровне, посредством законодательных установлений,

но и допускает отсылку к типовым актам субъектов Российской Федерации.

Как показывает анализ законодательства о муниципальной службе, круг полномочий, относящихся к органам местного самоуправления в сфере правового регулирования отношений муниципальной службы, не очень обширный. Сюда можно отнести норму, касающуюся проведению конкурса на замещение должностей служащих муниципальных образований. Согласно ст. 17 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» данная функция отнесена к полномочиям представительных органов муниципальных образований. Также в соответствии со ст.ст. 31 и 33 соответственно, порядок ведения реестра муниципальных служащих и создание кадрового резерва для замещения соответствующих должностей относится к полномочиям муниципальных образований. [6, стр. 145].

Кроме того, основные вопросы регулирования отношений в сфере муниципальной службы отнесены к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 9 Закона о муниципальной службе субъектами РФ принимаются требования к компетенции муниципальных служащих, включающей в себя уровень образования, профессионального навыка, направлению подготовки, необходимые для замещения должностей муниципальной службы.

Думаем, что данный подход полностью противоречит принципу самостоятельности органов местного самоуправления при регулировании муниципальной службы, так как, во-первых, ограничивает самостоятельность органов муниципальных образований, а во-вторых, – исключает всякое единство основных требований к муниципальной службе. Считается, что полномочия субъектов РФ в вопросе регулирования органов местного самоуправления должны быть прописаны в нормативно-правовых актах федерального значения. Только федеральные органы государственной власти могут определять степень самостоятельности органов управления муниципальных образований и вправе ее ограничивать, что не дозволительно делать субъектам РФ.

Мы согласны с мнением В.А. Козбаненко, полагая, что было бы целесообразно осуществить детальное рассмотрения вопроса правового регулирования муниципально-служебных отношений на уровне Федерации. Данная мера необходима для определения соотношения государственной гражданской службы и муниципальной. [3, стр. 28-34].

Представляется оправданным на федеральном уровне закрепить положения, касающиеся единства основных требований к статусу муниципального служащего и всей муниципальной службы в целом, а на уровне органов местного самоуправления перечислить те нормативно-правовые акты, которые могут быть отнесены к их ведению, например, такие, как ведение реестра и кадрового резерва муниципальных служащих, их поощрение. В свою очередь широкие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования муниципальной службы, установленные нормами федерального закона о муниципальной службе, видятся нам излишними. В этой связи необходимо говорить о сокращении данных полномочий субъектов РФ в сфере регулирования муниципально-служебных отношений. Как нам представляется, совершенно неправильно относить предъявление квалификационных требований к должностям муниципальных служащих к компетенции органов местного самоуправления, поскольку это может привести к полному изменению единства правового статуса муниципального служащего, а также искажению принципа равного доступа к замещению должностей муниципальной службы.

Библиография:

1. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: В 2-х т. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 547
2. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 28-34
3. Куликова, Л.В. Гарантии как элемент правового статуса муниципальных служащих / Л.В. Куликова // Новый юридический журнал. – 2012. – № 2. – С. 40–47.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ: в ред. от 26 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
5. Кудрина, Е.А. О социально-психологических аспектах коммуникативной компетентности муниципальных служащих / Е.А. Кудрина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 2. – С. 29–32.
6. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица, М., 2007. С. 558.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 797