

Bases of Legal Regulation of Activity of Bodies of Local Self-Government in the Russian Federation

Zulfugarzade, Teymur, E., PhD, Professor, Head of the Department for State Law Subjects, Russian Plekhanov University of Economics

Зульфугарзаде Теймур Эльдарович, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

This paper analyzes the main activities of bodies of the local self-government, regulated by existing legal acts of the Russian Federation.

Исследованы основные направления деятельности органов местного самоуправления, регулируемые действующими правовыми актами Российской Федерации.

Keywords: law, bases, features, body, municipal, local government, Russian Federation, Russia.

Ключевые слова: право, основы, особенности, орган, муниципальный, местное самоуправление, Российская Федерация, Россия.

Своеобразие источников правового регулирования деятельности органов местного самоуправления проявляется прежде всего в том, что они связаны с организацией и функционированием местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти на местном (муниципальном) уровне, посредством которой население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения с учетом исторических и иных местных традиций. Источники правового регулирования деятельности органов местного самоуправления устанавливают государственные и международные гарантии осуществления местного самоуправления, а также ответственность органов и

должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Ими определяется правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а также населения, от которых исходят муниципальные правовые акты.

Источники правового регулирования деятельности органов местного самоуправления характеризуются множественностью, которой присуща определенная иерархия. Это обусловлено, в частности, тем, что нормы муниципального права содержатся в правовых актах, принимаемых на различных уровнях публичной власти в государстве, обладающих разной юридической силой.

Характеризуя источники муниципального права, следует отметить усиливающуюся в последние годы роль такого вида источников, как общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, определяя правовую основу местного самоуправления, начинает перечисление правовых актов, ее составляющих, с международных источников местного самоуправления.

В современной доктрине правового регулирования деятельности органов местного самоуправления источники приводятся, начиная с нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне.²

Таким образом, к источникам правового регулирования деятельности органов местного самоуправления относятся:

1. *Конституция РФ*, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции РФ посвящена гл. 8 «Местное самоуправление» (ст. 130-133). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры правового пространства местного самоуправления:

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 14.

— население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;

— экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежит населению муниципального образования;

— система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т.д.);

— местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий;

— органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия по решению вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

— местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;

— местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

— устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Специальной 8-й главой Конституции РФ конституционные нормы о местном самоуправлении не исчерпываются. Согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного

самоуправления; в ст. 8 установлено, что в РФ признается и защищается муниципальная форма собственности; в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности; согласно ст. 15 органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы; в ст. 18 установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления; согласно ст. 24 органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; в ст. 32 установлено, что граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в ст. 33 закреплено право граждан РФ обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40 закрепляет обязанность органов местного самоуправления по поощрению жилищного строительства, созданию условий для осуществления права на жилище, а также по бесплатному или за доступную плату предоставлению жилища из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; в ст. 41 говорится о бесплатном оказании медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения; в ст. 43 гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и право каждому на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении; в ст. 46 установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд; согласно ст. 72 установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и ее субъектов.

2. *Федеральное законодательство.* Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ определил правовую основу местного самоуправления, которую составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты.

Конкретизация правовых основ деятельности органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяется в иных законодательных актах РФ и федеральных законах, как, например: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³, «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁴; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁵; «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁶; Бюджетном кодексе Российской Федерации⁷, Налоговом кодексе РФ⁸; Градостроительном кодексе РФ⁹, Гражданском кодексе РФ¹⁰, «О

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

⁵ Сборник законодательных актов Российской Федерации. Выпуск VIII. ст. 117. 1993.

⁶ Российская газета. 2007. 7 марта.

⁷ Парламентская газета. 2004. 28 декабря.

⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁹ СЗ РФ. 2005. № 1. ст. 16. (ч.1).

приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации»¹¹, «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»¹²; «О связи»¹³, «О почтовой связи»¹⁴; Семейном кодексе Российской Федерации¹⁵; «Об образовании»¹⁶, Основы законодательства РФ о культуре¹⁷, Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан¹⁸; «О ветеранах»¹⁹, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»²⁰, «О беженцах»²¹, «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»²²; «Об отходах производства и потребления»²³, «Об охране окружающей среды»²⁴; «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²⁵.

В указах Президента РФ, постановлениях Правительства, иных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, как правило, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. Особое значение здесь имеют акты, регламентирующие организационно-правовые основы поддержки развития местного самоуправления в России (О Конгрессе муниципальных образований), утверждающие программы государственной поддержки местного самоуправления (в частности, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ), а также решения

¹⁰ Российская газета. 1994. 8 декабря.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 4. ст. 251.

¹² СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). ст. 36.

¹³ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹⁶ ВСНД. 1992. № 30. Ст. 1797.

¹⁷ ВСНД. 1992. № 46. Ст. 2615.

¹⁸ Российские вести. 1993. 9 сентября.

¹⁹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

²⁰ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

²¹ ВСНД. 1993. № 12. Ст. 425.

²² СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

²³ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁵ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Правительства РФ и других федеральных органов о развитии отдельных территорий, закрытых административно-территориальных образований и др.

Как отмечено выше, среди актов федеральных органов государственной власти особое значение имеют решения судебных органов, действительно в российской юридической науке судебный прецедент традиционно не считается источником права, однако в настоящее время постановления и определения Конституционного Суда РФ играют важную роль в правовом регулировании местного самоуправления в России. С их помощью разрешаются правовые коллизии в сфере местного самоуправления, вызванные принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ.

3. Конституции (уставы), законы и иные акты органов государственной власти субъектов РФ. РФ является федеративным государством, и в становлении и развитии местного самоуправления достаточно значительную роль играют органы государственной власти субъектов РФ. Поэтому конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов РФ также являются источниками муниципального права России. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен круг вопросов в сфере местного самоуправления, регулирование которых осуществляется законодательством субъектов РФ.

4. Нормы международного права также являются источниками муниципального права России. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права.

Весьма важное значение в регулировании местного самоуправления в РФ имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.²⁶ Россия, подписав вышеназванную хартию 28 февраля 1996 г., а 20 марта 1998 г. ратифицировав ее, взяла на себя обязательство соблюдать следующие положения в сфере местного самоуправления:

— обеспечение права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

— основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

— органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти;

— осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;

— предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

— при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям;

²⁶ СЗ РФ. 1998. № 36.

— необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся;

— изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом;

— органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

— статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата;

— любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом;

— органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

— органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес;

— органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

При этом в Европейской хартии местного самоуправления содержатся также и иные положения в сфере местного самоуправления, соблюдение которых обязательно для РФ.²⁷

5. Муниципальные правовые акты. Данные акты наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления. В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Среди муниципальных правовых актов местного самоуправления особое значение принадлежит уставу муниципального образования. В уставе, являющемся своеобразной «муниципальной конституцией», указываются основные положения по организации и деятельности местного сообщества. Как правило, в уставе муниципального образования содержатся не только нормы об организации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, но и перечень основных актов местного самоуправления, подлежащих принятию представительным органом и главой муниципального образования, а также порядок подготовки и принятия таких актов, механизм их отмены.

6. Практический опыт деятельности местного самоуправления (обычай) также относится к источникам правового регулирования деятельности органов местного самоуправления. Признание обычая в качестве источника правового регулирования деятельности органов местного самоуправления обусловлено прежде всего тем, что организация и деятельность местного самоуправления осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций, представ-

²⁷ *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право: Учебное пособие. — Издательство «Юстицинформ», 2007. — С. 3-5.

ляющих собой разновидность обычаев. Признание обычая как традиционно сложившегося и широко применяемого правила поведения содержит Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²⁸, который предусматривает, что общины и иные формы общественного самоуправления создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры и что органы местного самоуправления обеспечивают права малочисленных народов на защиту исконной среды их обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.²⁹ Определение обычая коренных малочисленных народов как правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни дает норма ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³⁰.

Таким образом, на основе изучения и обобщения опыта деятельности местного самоуправления вырабатываются научные рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления, а также повышению правового статуса их органов в РФ.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.

²⁸ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

²⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 16.

³⁰ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Ред. 19.07.2009) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

5. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. — Издательство «Юстицинформ», 2007.

6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.

7. Решетников О.М. Социальное государство и право // Третий молодежный Форум юристов (межвузовская научно-практическая конференция студентов и профессорско-преподавательского состава) 06 декабря 2011 года «Роль юристов в развитии социального государства»: сборник статей. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.