

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы проблемные вопросы обеспечения легитимной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в России юридическими средствами и методами на современном этапе ее развития как демократического правового социального государства.

Ключевые слова: демократия, право, социальный, экономика, политика, государство, местное самоуправление, управление, Российская Федерация.

Своеобразие источников правового обеспечения 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, начиная с Федеральной Конституции[1], 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”[2], 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.[3]

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» (статьи 130-133). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры правового пространства местного самоуправления:

- 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 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», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ; Градостроительном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ, «О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»; «О связи», «О почтовой связи»; Семейном кодексе РФ; «Об образовании», «Основах законодательства РФ о культуре, Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан; «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О беженцах», «Об основах социального обслуживания населения в

Российской Федерации»; «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды»; «О милиции», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

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

Так, в частности, 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.[4] 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;
- 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, о чем более подробно сказано, в частности в ранее изданных работах разных авторов [5-9].

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. 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.
4. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” // СЗ РФ. 1998. № 36.
5. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. — М.: Издательство «Юстицинформ», 2007. С. 3-5.
6. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
7. Зульфугарзаде Т.Э. Правовые основы государственного и муниципального управления: монография. В 2-х чч. /Т.Э. Зульфугарзаде. — Palmarium Academic Publishing (Saarbrücken, Germany), 2012. — 949 с.
8. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
9. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ПИАБ**

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Т.Э. — профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru