

УДК 342.25

*Т.Э. Зульфугарзаде*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

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

*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 ме-

ждународные 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 му-

ниципального 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»<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> 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.

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:

– 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 об-

ращения 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 государст-

ва 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»<sup>1</sup>, «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>2</sup>; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>3</sup>; «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>4</sup>; Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>5</sup>, Налоговом кодексе РФ<sup>6</sup>; Градостроительном кодексе РФ<sup>7</sup>, Гражданском кодексе РФ<sup>8</sup>, «О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации»<sup>9</sup>, «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»<sup>10</sup>; «О связи»<sup>11</sup>, «О почтовой связи»<sup>12</sup>; Семейном кодексе Российской

Федерации<sup>13</sup>; «Об образовании»<sup>14</sup>, Основах законодательства РФ о культуре<sup>15</sup>, Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан<sup>16</sup>; «О ветеранах»<sup>17</sup>, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>18</sup>, «О беженцах»<sup>19</sup>, «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»<sup>20</sup>; «Об отходах производства и потребления»<sup>21</sup>, «Об охране окружающей среды»<sup>22</sup>; «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>23</sup>.

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 Рос-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

<sup>3</sup> Сборник законодательных актов Российской Федерации. Выпуск VIII. ст. 117. 1993.

<sup>4</sup> Российская газета. 2007. 7 марта.

<sup>5</sup> Парламентская газета. 2004. 28 декабря.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. ст. 16. (ч.1).

<sup>8</sup> Российская газета. 1994. 8 декабря.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 4. ст. 251.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). ст. 36.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>14</sup> ВСНД. 1992. № 30. Ст. 1797.

<sup>15</sup> ВСНД. 1992. № 46. Ст. 2615.

<sup>16</sup> Российские вести. 1993. 9 сентября.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>19</sup> ВСНД. 1993. № 12. Ст. 425.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

сии (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.

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.<sup>1</sup> 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;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 36.

- 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.<sup>1</sup>

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,

---

<sup>1</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. – Издательство «Юстицинформ», 2007. С. 3-5.



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, представляющих 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»<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup> 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»<sup>3</sup>.

Таким образом, на основе изучения и обобщения опыта деятельности

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

местного самоуправления вырабатываются научные рекомендации по повышению эффективности организа-

ции и деятельности местного самоуправления, а также повышению правового статуса их органов в РФ. **ГИАБ**

### 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.
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.*

*Поступила в редакцию: 12 декабря 2011 г.*

#### *Коротко об авторе*

*Зульфугарзаде Теймур Эльдарович, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО "Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова"*