

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МСУ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© Авторы, 2015

М.И. Сатарова, Е.С. Поцелуева, студенты,
Владимирский филиал РАНХиГС

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы правовой основы местного самоуправления как взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления, а также нормативно-правовое регулирование организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовые основы, нормативно-правовое регулирование, система.

In this article we examine the aspects of the local government legal basis as an interrelated system of regulatory legal acts and provisions, regulating the issues of the local government organisation and activities. We analyse the legal regulation of organisation and function of the local government in the RF.

Keywords: Local government, legal basis, legal and regulatory framework, system.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно только при наличии определенных условий и предпосылок, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления: правовых, финансово-экономических, территориальных и организационных. Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения как института в общей системе управления. Правовая основа местного самоуправления имеет важнейшее значение, так как в современном обществе роль права как регулятора общественных отношений все более возрастает. Соответственно территориальная организация местного самоуправления, его финансовые, экономические и организационные условия находят отражение в праве. Без закрепления и конкретизации в нормативных правовых актах невозможна их реализация.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³¹, правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные федеральные нормативные правовые акты;

³¹ Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-поисковая система «Консультант плюс».

- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В перечне нормативных правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления, на первое место Федеральный закон поставил общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (к которым, в частности, относится Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г. и в соответствии со ст. 15 Конституции РФ, ставшая частью нашей правовой системы).

Такое законодательное расположение нормативных правовых актов можно, в частности, объяснить тем, что местное самоуправление (наряду с другими формами осуществления народом своей власти) обеспечивает реализацию общепризнанного права каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, и в силу этого местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к тем демократическим принципам, которые разделяются всеми государствами – членами Совета Европы (включая и Россию – члена Совета Европы).

Российская Федерация признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ст. 17). Закрепляемые Конституцией РФ основы конституционного строя России как демократического государства (включая и принцип местного самоуправления) должны соответствовать демократическим принципам, признаваемым нормами международного права.

Поэтому разработка и принятие конституции любого современного демократического государства должны осуществляться с учетом международных обязательств данного государства, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. При этом надо учитывать следующее: международные договоры Российской Федерации имеют приоритет перед законами, а не перед Конституцией РФ (ст. 15 Конституции РФ)³².

Вместе с тем Федеральный закон Российской Федерации 1995 г. «О международных договорах»³³ устанавливает, что, если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность для России возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке (ст. 22 Конституции РФ)³⁴.

Законодатель выделяет четыре уровня нормативно-правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

- надгосударственный уровень (нормы международного права);
- федеральный уровень (федеральные нормативные правовые акты);

³² Конституция Российской Федерации, ст. 15. - М.: Прогресс, 1993 (с измен. 2008 г.).

³³ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) "О международных договорах Российской Федерации"// Справочно-поисковая система «Консультант плюс».

³⁴ Конституция Российской Федерации, ст. 22. - М.: Прогресс, 1993 (с измен. 2008 г.).

- уровень субъектов Федерации (нормативные правовые акты субъектов РФ);
- местный уровень (нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, а также решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан).

Правовое регулирование структуры органов местного самоуправления. Ключевым вопросом формирования организационной основы местного самоуправления является определение структуры органов местного самоуправления. Конституция РФ, признавая и гарантируя организационную самостоятельность местного самоуправления (в пределах его полномочий), наделяет население правом самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131)³⁵.

Конституция РФ не определяет, какие конкретно органы местного самоуправления могут создавать муниципальные образования, вместе с тем в ней указывается два вида органов местного самоуправления - выборные и другие органы, через которые население осуществляет местное самоуправление.

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основываясь на конституционных положениях, относит к органам местного самоуправления, во-первых, органы муниципального образования, избираемые непосредственно населением, и, во-вторых, органы, образуемые представительным органом муниципального образования. Общим признаком органов местного самоуправления является наделение их уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Каждое муниципальное образование имеет свою структуру органов местного самоуправления, которая определяет конкретный перечень выборных органов, избираемых непосредственно населением, и образуемых представительным органом муниципального образования иных органов местного самоуправления, наделяемых собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также принципы их формирования и взаимодействия.

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основываясь на конституционном принципе самостоятельности населения в решении вопроса об определении структуры органов местного самоуправления, уточнил ряд вопросов, связанных с реализацией данного принципа.

Во-первых, он требует обязательного наличия в структуре органов местного самоуправления: представительного органа муниципального образования; главы муниципального образования; местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). При этом в случаях, предусмотренных Законом, допускаются исключения из этого общего требования (в частности, представительный орган может не образовываться в небольших муниципальных образованиях, в которых его функции осуществляет сход граждан).

Во-вторых, Закон предусматривает возможность включения в структуру органов местного самоуправления также других органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом он прямо называет некоторые из этих органов и должностных лиц, устанавливая порядок их избрания (назначения). К ним относятся: а) контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т. п.), формируемый непосредственно населением на муниципальных выборах или представительным органом в

³⁵ Конституция Российской Федерации, ст. 131. - М.: Прогресс, 1993 (с измен. 2008 г.).

соответствии с уставом муниципального образования; б) глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Решение по данным вопросам с учетом требований Федерального закона принимается муниципальным образованием самостоятельно. Что же касается избирательной комиссии муниципального образования, то согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положение избирательной комиссии муниципального образования «в системе органов местного самоуправления» должно было определяться уставом муниципального образования (ст. 24). Отсюда следовал вывод, что данный Закон относил избирательную комиссию муниципального образования к органам местного самоуправления. Однако новая редакция указанного Закона 2005 г. содержит иную трактовку статуса комиссии: избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Таким образом, избирательная комиссия муниципального образования не может рассматриваться в качестве органа местного самоуправления, наделенного собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Она является муниципальным органом, призванным обеспечить подготовку и организацию голосования населения муниципального образования, решающего путем прямого волеизъявления вопросы, отнесенные к ведению муниципального образования. Собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, установленных Федеральным законом 2003 г., она не обладает. Представляется, что устав муниципального образования может предусматривать образование и других муниципальных органов, необходимых для организационного обеспечения принятия населением, органами местного самоуправления решений по вопросам местного значения.

В-третьих, Закон содержит положения, определяющие порядок решения вопроса об определении структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях и в случае преобразования существующего муниципального образования. Соответствующее решение принимается: а) населением на местном референдуме (в муниципальных образованиях с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан) или б) представительным органом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования. Закон устанавливает, что назначение и обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления осуществляется органом государственной власти субъекта Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования. Таким образом, при отсутствии такой инициативы указанная структура определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.