

УДК 34.342

Навасардова Элеонора Сергеевна, Шевчук Светлана Степановна

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены вопросы законодательного закрепления правовых гарантий организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации на примере субъектов, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

Ключевые слова: местное самоуправление, право на самоуправление, гарантирование местного самоуправления, гарантии местного самоуправления.

Navasardova Eleonora S., Shevchuk Svetlana S.

LEGAL GUARANTEES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper considers the legislative consolidation of the legal guarantees for the organization and implementation local government in the Russian Federation by the example of subjects within the North Caucasian Federal district.

Key words: local self-government, autonomy, guaranteeing local government, guarantees of local self-government.

Важнейшей составляющей законодательства России о местном самоуправлении является закрепление системы правовых гарантий местного самоуправления. Гарантии могут быть классифицированы как общие (универсальные) и правовые (специальные).

Правовые гарантии местного самоуправления содержатся в многочисленных законодательных и подзаконных актах Российской Федерации, прямо или косвенно регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Как следует из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Можно говорить о том, что правовые гарантии местного самоуправления закрепляются в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах.

На каждом уровне правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления существуют свои особенности закрепления правовых гарантий местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 указанного выше Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Обращает на себя внимание тот факт, что при закреплении таких важных статусных элементов, как права, обязанности и ответственность местного самоуправления и субъектов местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не упоминает о том, что в законах субъектов Российской Федерации могут регулироваться вопросы правового гарантирования местного самоуправления. Впрочем, этот вопрос не отнесен и к ведению федеральных органов государственной власти.

Отметим, что этот факт выглядит достаточно странно, так как непосредственно в тексте Конституции РФ говорится о том, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12).

В большинстве законов субъектов РФ имеется преамбула, в которой речь в том числе идет и о гарантиях местного самоуправления. Так, в законе «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» содержится преамбула такого содержания: «Настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“, иными федеральными законами, Конституцией Республики Дагестан устанавливает правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Республике Дагестан, обеспечивает государственные гарантии его осуществления».

Подобный подход указывает, что региональный законодатель в первую очередь намерен копировать в законодательстве подход к гарантированию местного самоуправления, избранный на федеральном уровне.

Соответственно в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении можно найти такую же систему правовых гарантий местного самоуправления, как и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Например, гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Во всех законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении содержится специальная глава, посвященная форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участию в осуществлении местного самоуправления. Наличие такой главы подчеркивает высшую степень гарантирования местного самоуправления в субъектах РФ как формы реализации населением своей власти.

С точки зрения лингвистической характеристики законодательных актов субъектов Российской Федерации, наиболее часто в них правовые гарантии местного самоуправления закрепляются через использование слова «самостоятельно», которое подчеркивает независимость местного самоуправления от государства, возможность для органов самоуправления и населения муниципального образования принимать решения по вопросам жизнедеятельности соответствующего муниципалитета.

Так, например, в законе «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» можно встретить следующие правовые гарантии местного самоуправления:

- полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается (ч. 3 ст. 16 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»);

- под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 26 «Территориальное общественное самоуправление»);

- в качестве составляющей бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно (ч. 1 ст. 51 «Местные бюджеты»);

- формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами Республики Северная Осетия – Алания (ч. 1 ст. 51 «Местные бюджеты»).

В каждом из законов субъектов Российской Федерации общие гарантии местного самоуправления (политические, экономические, социальные) и специальные (правовые) гарантии федерального уровня получают новое развитие и продолжение. Нормы региональных правовых актов как бы дополняют федеральное регулирование сферы гарантирования местного самоуправления в России.

Однако общим недостатком законодательства субъектов Российской Федерации в сфере правового гарантирования местного самоуправления остается недостаточность количества гарантий местного самоуправления в региональных законодательных актах, нежелание законодателя на уровне субъектов РФ расширять сферу правового регулирования в сфере гарантирования местного самоуправления, установленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Литература

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. М.: Юристъ, 2005.
4. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учебник // М., 1998.
5. Белявский Д. С., Трофимов М. С. Муниципальное право России. 2-е изд., перераб. и доп. Ставрополь: Сервисшкола, 2007.
6. Белявский Д. С., Трофимов М. С. Муниципальное право России: курс лекций. Ставрополь: Сервисшкола, 2006.
7. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: Норма, 2008.
8. Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008.
9. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. 1964. № 4.
10. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
11. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. М.: Издательство «НОРМА» (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000.
12. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. М.: Изд-во РАГС, 2007.
13. Защита прав местного самоуправления в судах общей юрисдикции в России. Том 2. / Под ред. В. М. Жуйкова. – М.: ООО «Городец-издат», 2003.
14. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики. дис. ... доктор. юрид. наук. Саратов, 2000.
15. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
16. Муниципальное право России / под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009.
17. Муниципальное право России: Учебник / отв. ред. Н.Г. Чеботарев. – М.: Юристъ, 2005.
18. Муниципальное право Российской Федерации /Под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2002.
19. Муниципальное право. изд. 3-е, перераб., доп. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Изд-во Эксмо, 2005.
20. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2003.
21. Трофимов М.С. К вопросу о понятии и системе гарантий местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы становления гражданского общества в России: Материалы региональной научно-практической конференции (14–15 ноября 2006 года) // Нефтекамск, НФ БашГУ, 2006.