

## МЕНЕДЖМЕНТ

*Ю.Ф. Буттаева, Е.А. Мальцева*

### **Правовая база местного самоуправления**

Местное самоуправление – одна из демократических основ системы управления обществом, важнейший структурный элемент устройства власти, это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Народ может осуществлять власть различными способами (ст. 3 Конституции РФ), в том числе и через местное самоуправление [1, с. 4]. Местное самоуправление – это децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня самостоятельной формы осуществления власти. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, самостоятельно решают иные вопросы местного значения. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке. Местное самоуправление имеет особую природу, отличающую его от государственного управления в интересах всего общества, всех территорий и от действий конкретных физических и юридических лиц. Местное сообщество имеет статус локальной корпорации, но в отличие от государственной власти местное самоуправление является только территориальной исполнительной властью, решающей на местах вопросы общесоциального и иного характера, прежде всего

управленческими структурами, самостоятельно определенными местным населением.

Таким образом, местное самоуправление является конституционным институтом народовластия. Оно осуществляет публичную власть в пределах соответствующих территорий, имеет свой бюджет и местные источники его наполнения. Следовательно, Конституция Российской Федерации и Федеральное законодательство закрепляют местное самоуправление как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, форму народовластия в городских, сельских и иных видах поселений. Эта власть решает все вопросы местного значения и выполняет государственные полномочия, которые ей делегируют органы государственной власти. Она является субъектом не только административно-правовых отношений, но и активным субъектом различных гражданско-правовых сделок и контрактов, в том числе может быть истцом и ответчиком в судебных спорах.

Государственное (конституционное) право закрепляет основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления, разграничивает компетенцию РФ и ее субъектов в области местного самоуправления. Наука государственного права использует многие категории и понятия, которые входят в научный аппарат муниципального права как научной дисциплины.

Научная дисциплина муниципального права тесно взаимодействует с науками административного права, финансового права, гражданского права, земельного права, экологического права. Данные отраслевые науки в рамках своих предметов исследуют многие вопросы, связанные с деятельностью муниципальных органов в разных сферах местной жизни. Научная дисциплина муниципального права взаимодействует с этими отраслевыми науками, исследуя проблемы муниципальной службы, муниципальной собственности, местных бюджетов, муниципальных земель.

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления [4, с. 118].

Местное самоуправление в России находится в процессе становления, его законодательная база еще недостаточна и несовершенна, экономические и финансовые ресурсы крайне ограничены, но местному самоуправлению уделяют все большее внимание как одному из атрибутов российской государственности, необходимому элементу демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства.

Правовая база местного самоуправления – это система законодательных и иных правовых актов, на основе которых функционирует местное самоуправление.

Правовая база местного самоуправления находится в начальной стадии своего формирования. Она должна включать в себя систему федеральных законодательных актов, систему законодательных актов субъектов Российской Федерации (региональные акты) и, наконец, систему нормативных правовых актов органов местного самоуправления (муниципальные акты). Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно конституции, предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, это предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектами Федерации [2, с. 198]. Создание такой правовой базы будет означать переход от централизованных методов государственного руководства местными органами к методам правового, организационно-методического и финансового воздействия на систему местного самоуправления. Вопросы местного самоуправления на уровне субъектов РФ закрепляются в конституциях или уставах субъектов РФ,

в законах о местном самоуправлении субъектов РФ, а также в положениях, принимаемых местными сообществами.

Как уже говорилось, понятие местного самоуправления можно раскрывать в разных аспектах.

Во-первых, местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, определяющий систему управления. Этот подход редко закрепляется в нормативно-правовых актах субъектов.

Во-вторых, понятие местного самоуправления раскрывается через призму так называемого деятельностного подхода, рассматривающего местное самоуправление как организацию деятельности граждан. В этом случае местное самоуправление рассматривается как право граждан, местного сообщества и создаваемых им органов на самостоятельное заведование местными делами.

Достаточно важным представляется закрепление принципов, лежащих в основе правового регулирования местного самоуправления. Большинство субъектов РФ в свои нормативно-правовые акты включает статьи, в которых прямо обозначены эти принципы; в актах других субъектов РФ в явном виде принципы не выделяются, но могут быть выявлены посредством комплексного анализа всех положений (этот подход характерен для тех субъектов РФ, которые достаточно оперативно приняли законы о местном самоуправлении в первой половине 1994 г.).

В статье 12 Конституции Российской Федерации закрепляется принцип организационного обособления местного самоуправления от органов государственной власти, но четкое территориальное разграничение органов государственной власти и местного самоуправления отсутствует [1, с. 7].

Поэтому некоторые субъекты РФ считают возможным вводить два вида местного управления:

- местное государственное управление;
- местное самоуправление.

Следует отметить, что вопросы, связанные с территориальными основами местного самоуправления, вызывали наиболее острые дискуссии. В соответствии со статьей 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Эта формулировка не поддается однозначному толкованию и порождает разные концепции местного самоуправления. Одни защищают идеи введения одноуровневой системы местного самоуправления, так как в противном случае теряет смысл сама идея самоуправления, другие, учитывают существующее административно-территориальное деление, которое предполагает наличие такого уровня, как район, и предлагают многоуровневое местное самоуправление; третьи предлагают компромиссный вариант и вводят два уровня местного самоуправления – местное государственное управление и местное самоуправление; четвертые предлагают реформировать административно-территориальное устройство и предусматривают создание новых видов административно-территориальных единиц, таких как волости (Ленинградская область) или сельские округа (Московская область).

Следовательно, вопрос о возможности введения двух уровней местного самоуправления не разрешим без изменения существующего административно-территориального устройства, без реорганизации административно-территориальных единиц различными способами, что требует тщательного изучения, проработки и учета мнения населения, особенностей исторического и национально-этнического развития.

Следующий блок проблем, который вызывает дискуссии, связан с организационными основами местного самоуправления. В статье 3 Конституции РФ закрепляется и раскрывается принцип народовластия. Единственным источником власти является народ, который осуществляет ее непосредственно или через представительные органы. На основании этого при-

нципа все субъекты Российской Федерации определяют формы осуществления местного самоуправления.

В большинстве Конституций и Уставов либо непосредственно в законах о местном самоуправлении закрепляется, что местное самоуправление осуществляется как непосредственно – путем выборов, местного референдума, собрания, так и через выборные и другие органы местного самоуправления, а также органы территориального общественного самоуправления. Таким образом, система местного самоуправления включает следующие элементы: местные референдумы; конференции, собрания граждан и иные формы непосредственной демократии; местные собрания депутатов или, в зависимости от местных традиций, иные по наименованию представительные органы; исполнительные органы – главы местного самоуправления; органы территориального общественного самоуправления населения.

При анализе вышеперечисленных форм следует отдельно рассматривать формы непосредственной демократии и представительной. Необходимо заметить, что самой природе самоуправления больше отвечают формы непосредственного народовластия, такие как референдум, выборы, сходы, что на деле не всегда бывает просто осуществить. Возможность проведения местных референдумов закрепляется в нормативно-правовых актах всех субъектов РФ, но степень проработанности этого вопроса различная. Большинство субъектов РФ предполагает существование специального закона о порядке проведения местных референдумов. Самым слабым местом этой формы осуществления местного самоуправления является отсутствие четкой регламентации правовых последствий проведения референдума. Можно обозначить и другие вопросы, которые представляются достаточно важными и требующими правового регулирования: кто может инициировать проведение референдума, какие вопросы могут на нем рассматриваться; является ли решение, принятое на референдуме, обязательным для

исполнения или просто принимается к сведению; что делать, если решение, принятое на референдуме, противоречит действующему законодательству; каков порядок отмены решения (если он есть). В этой связи можно отметить, что зарубежные государственоведы выделяют два вида референдума: обязательный и факультативный. Зарубежная практика предлагает еще одну форму непосредственной демократии – плебисцит [5, с. 132]. Плебисцит весьма близок к референдуму, но каждый из них имеет свои особенности:

- референдум отличается от плебисцита тем, что голосование происходит по требованию активной части населения, изложенной в петиции. Роль органов самоуправления заключается только в его организации. Плебисцит же назначается по инициативе органов местного самоуправления; народу отводится пассивная роль;

- особенностью референдума является предварительное обсуждение народными представителями выносимого на голосование вопроса либо тех или иных мер законодательного порядка, которые по их санкции идут на одобрение всего народа. Наибольший интерес вызывают формы представительной демократии. Обычно обсуждаются такие вопросы: каковы будут органы местного самоуправления, их структура, порядок их взаимодействия, способы их формирования, основания и порядок отзыва и некоторые другие.

Следует отметить, что местное сообщество само определяет и закрепляет в своем положении организационно-правовые нормы местного самоуправления, их структуру, порядок формирования и деятельности. Однако принцип самостоятельности выбора местным сообществом форм реализации местного самоуправления достаточно часто нарушается.

Мировая практика предлагает большое разнообразие организационно-правовых форм местного самоуправления, которое будет полезно использовать [7, с. 156]. Можно лишь констатировать, что при всем богатстве выбора демократическому

государству больше отвечают модели, при которых происходят прямые выборы обеих ветвей – и представительной, и исполнительной. Еще один важный аспект, который требует правового регулирования, связан с отрешением должностных лиц местного самоуправления и роспуском представительного органа. Необходимо тщательно продумывать процедуру отставки, ее основания. Целесообразно в качестве оснований увольнения от должности рассматривать правонарушения – проступки и преступления. В целом роспуск представительного органа, который для некоторых весьма привлекателен, а иногда и необходим, по своей сути является антидемократичным [3, с. 143]. Если вопросы отставки должностных лиц обычно проблем не вызывают, то необходимость отзыва депутатов представительных органов дискутируется в некоторых субъектах Российской Федерации, так как роль и место депутата зависит от того, какой мандат он получит – свободный или императивный.

Сущность императивного мандата заключается в том, что депутат обязан исполнять волю избирателей; свободный же мандат предоставляет возможность депутату действовать по своему усмотрению. В современной трактовке императивного мандата выделяются три его главных элемента: наказания избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших их доверия. На федеральном уровне в настоящее время депутаты получают свободный мандат и в своих действиях ничем, кроме совести и Закона, не ограничены.

Целесообразно на местном уровне ввести некоторые элементы императивного мандата, например институт отзыва депутата. Вообще вводить императивный мандат в целом не совсем целесообразно, потому что он обладает рядом недостатков: императивный мандат предусматривает обязательность воли избирателей, но избиратели высказываются далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует их депутат; выражая свою волю, давая наказ, избиратели могут не располагать све-



дениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения, следовательно, их наказания будут заведомо не подлежащими выполнению; такой мандат сковывает творческую деятельность депутата, препятствует быстрому решению вопросов, не терпящих отлагательств; воля одних избирателей может вступить в противоречие с волей других избирателей; в этом случае неизвестно чьи интересы депутат должен представлять. Свободный мандат тоже далек от совершенства. К тому, что изложено выше, можно добавить то, что он повышает требования к избирателям, которые за непродолжительный период избирательной кампании должны выявить и выбрать самого достойного кандидата в представители своих интересов.

Еще один блок вопросов, касающихся правового регулирования местного самоуправления, связан с взаимоотношениями органов государственной власти и местного самоуправления, а также органов местного самоуправления и предприятий, учреждений, находящихся на территории местного сообщества. В конституциях и уставах субъектов РФ эти вопросы, как правило, отсутствуют. Закрепляется лишь общее правило: органы местного самоуправления в своих действиях самостоятельны и в отдельных случаях могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Многие субъекты РФ закрепляют обязательную регистрацию положений о местном самоуправлении [6, с. 123]. Это является правильным решением, которое позволит устранить возможные противоречия в нормативно-правовых актах. Но необходимо четко определить, кто и где и на основе каких документов происходит регистрация; по каким основаниям возможен отказ в регистрации.

Государство признает и гарантирует местное самоуправление. Этому вопросу все субъекты РФ уделяют значительное внимание. Закрепляются такие гарантии местного самоуправления:

– будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, оно является неприкосновенным как правовой, демократический институт;

– решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории субъектами права; в случае неисполнения этих решений применяются меры юридической ответственности;

– органы местного самоуправления могут обжаловать касающиеся их решения органов государственной власти по мотивам противоречия данных решений законодательству в судебные органы в соответствии с правилами подсудности, установленными законами РФ;

– официальные предложения органов местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, которым эти предложения направлены. О результатах рассмотрения соответствующему органу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ [7, с. 186].

Правовая база местного самоуправления у нас, в России, отличается пестротой подходов к ее регулированию в различных субъектах Российской Федерации. Отсутствие федерального законодательства, новизна вопроса вынуждают искать пути решения этой проблемы самостоятельно. У одних субъектов Российской Федерации это получается лучше, у других хуже – готовых рецептов нет. То, что подходит для одних, может быть неуместно для других. Но, несмотря на это, следует считать продуктивным в законодательной деятельности изучение и использование положительного опыта, накопленного субъектами РФ при решении вопросов местного самоуправления в части их правового регулирования.

Требуется разработка и принятие федеральных законов:

– о государственных минимальных социальных стандартах;

- о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- о порядке реализации права муниципальной собственности на землю;
- о порядке передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;
- об особенностях организации местного самоуправления в приграничных территориях.

Подводя итоги всему написанному о правовой базе местного самоуправления, можно сказать, что муниципальное право как наука – это совокупность знаний, идей, теорий о местном самоуправлении, о формах и практике его осуществления и правового регулирования. Источником муниципального права как научной дисциплины является практика муниципальной деятельности в нашей стране. Разработка и исследование проблем муниципального права осуществляется на основе анализа практической деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов, отнесенных к их ведению.

Таким образом, правовая база местного самоуправления в силу комплексного характера предмета своего изучения интегрирует теоретические знания ряда отраслевых юридических наук, касающиеся проблем деятельности органов местного самоуправления, в целостную систему научных знаний о муниципальном праве. Формирование и развитие специальной правовой отрасли и научной дисциплины муниципального права – один из важнейших факторов, способствующих созданию и функционированию в нашей стране эффективной системы местного самоуправления.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. М.: ООО «Издательство АСТ», 2002.
2. *Атаманчук, Р.В.* Теория Государственного управления [Текст ]: / учебник. Р.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2006.
3. *Бахрах, Д.Н.* Административное право [Текст ]: / учебник. Д.Н. Бахрах. М.: ИНФРА-М, 2009.
4. *Выдрин, И.В.* Муниципальное право России [Текст ]: / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. М.: ИНФРА-М, 2002.
5. *Кутафин, О.Е.* Муниципальное право РФ [Текст ]: / учебник. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008.
6. *Овчинников, И.И.* Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: / учебник. И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. М.: Эксмо, 2008.
7. *Тихомиров, Ю.А.* Административное право и процесс [Текст ]: / Ю.А. Тихомиров. М., 2004.

**Научный руководитель** – Е.А. Мальцева, кандидат экономических наук