DOI: 10.17117/na.2016.05.01.487

<http://ucom.ru/doc/na.2016.05.01.487.pdf>

Поступила (Received): 31.05.2016

Шарипова Л.Р.

Некоторые вопросы о конституционно-правовых основах местного самоуправления в России

Sharipova L.R.

Some questions about the constitutional and legal bases of local self-government in Russia

В статье рассматриваются вопросы, характеризующие местное самоуправление в России на основе анализа конституционно-правовых норм, а также научных подходов об условиях становления и организации местного самоуправления. По мнению автора, органы местного самоуправления входят в систему конституционного строя Российского государства
Ключевые слова: некоторые вопросы, конституционно-правовые нормы, местное самоуправление, анализ, подходы

The article discusses the questions that characterize the local self-government in Russia on the basis of the analysis of constitutional and legal norms, as well as scientific approaches about the conditions of formation and organization of local government. According to the author, the local authorities included in the system of the constitutional system of the Russian state

Key words: some issues, constitutional law, local government, analysis, approaches

Шарипова Люция Рамильевна

Студент

Елабужский институт Казанского (Приволжского) федерального университета
 г. Елабуга, ул. Казанская, 89

Sharipova Lucie Ramilevna

Student

Elabuga institute of Kazan (Volga Region) federal university
 Yelabuga, Kazanskaya st., 89

Предметом данного исследования будут конституционно-правовые основы, характеризующие [1, с. 486] местное самоуправление в России.

Исходя из предмета исследования представляют интерес следующие вопросы: когда возникли в России первые органы самоуправления и какие этапы в своем развитии они прошли; в каких российских и международных правовых актах определяется организация местного самоуправления; что понимается под местным самоуправлением; какие органы входят в местное самоуправление; какими полномочиями наделяются органы местного самоуправления; входят ли органы местного самоуправления в систему органов государственной власти; являются ли органы местного самоуправления составляющей основой конституционного строя России? На многие из указанных вопросов имеются научные публикации, что не мешает автору высказать свое мнение [2, с. 507].

Становление местного самоуправления в России началось еще в XIX веке, когда проводились Земская (1864 г.) и Городская (1870 г.) реформы. Эти реформы привели к тому, что в 1861 году в России крестьяне были освобождены

от крепостной зависимости. Для того, чтобы управлять различными слоями населения Российской империи, государству необходимо было создать органы власти городских и сельских поселений. Единственным выходом из этой ситуации стала децентрализация местного самоуправления. Благодаря реформам были созданы губернские и уездные земские собрания, и земские управы. Все они были выборными и создавались на основе бессословности. В ведении земских управ и собраний находились местные хозяйственные дела: содержание дорог и других путей; строительство, а так же содержание учебных и лечебных заведений; забота о местном животноводстве; сбор налоговых сборов. Последовавшая за Земской Городская реформа дала право горожанам управлять своим городским хозяйством, учредила городские избирательные собрания, думы и городские управы [3, с. 88].

После прихода к власти в России большевиков, местное самоуправление снова претерпело изменения. Так, в Конституции РСФСР 1918 года была определена организация не только центральной власти, но организация власти на местном уровне. Местными органами власти стали областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В селах и городах появились Советы депутатов и их исполкомы.

Конституция РСФСР 1925 года также регламентировала устройство государственной власти и определила систему местных органов власти. Глава 5 Конституции РСФСР установила полномочия местной власти, представленной советами депутатов и исполнительными комитетами, они самостоятельно решали вопросы, имеющие местное для этой территории значение, а так же составляли и принимали местный бюджет и другие вопросы.

После принятия Конституций СССР в 1936 году и РСФСР в 1937 году, органы местного самоуправления стали избираться народом, при этом устанавливалось обязательное проведение сессий Советов и созданы советы депутатов трудящихся, в последующем переименованные в советы народных депутатов. При этом в нашей стране была избрана концепция государственного управления на местах, т.е. советы народных депутатов всех уровней и исполкомы были включены в систему органов государственной власти

Происшедшие в России с 90-х годов XX столетия реформы в политической и социально-экономических сферах привели к развитию новых рыночных отношений, предусматривающих демополизацию государственной и устанавливающих множественность форм собственности, свободу предпринимательства и иной экономической деятельности [14, р. 664], свободу в личных, политических, социально-экономических и культурных правах. Данный процесс оказался не только сложным и экономически нестабильным, повлекшим негативные последствия в социально-экономическом плане [4, с. 314], но и потребовавший существенного изменения организации и осуществления государственной власти в России, а также кардинального изменения организации местного самоуправления.

Так, 6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который определил структуру и полномочия местных советов и

администрации, и были введены отдельные гарантии местного самоуправления. Данный закон и другие принимаемые правовые акты во многом исходили из советской концепции организации власти и требовали учета международного опыта и новой нормативной правовой базы.

Перед Россией в XXI веке, как и в целом перед мировым сообществом актуальными являются вопросы [5, с. 739] организации органов власти и управления, активного участия граждан в решении не только вопросов на государственном (в России на федеральном и региональном) уровне, но и в не меньшей степени на местном уровне, т.е. организации местного самоуправления.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года [6] (далее – Конституция РФ) как основного закона современной России, которая обладает высшей юридической силой (ч. 1, ст. 15 Конституции РФ), имеет прямое действие на всей территории (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ) и является нормативной правовой основой для всего правового регулирования в России. Она определила роль местного самоуправления в осуществлении власти народа, статус органов местного самоуправления, их функции и полномочия (ст. 12 Конституции РФ, ч. 2, ст. 15 Конституции РФ) [6]. Помимо указанных положений в Конституции РФ [6] предусматривается глава 8 «Местное самоуправление», в которой имеются ст. 130-133 определяющие общие положения в части полномочий, предмета ведения местного самоуправления, а также порядка осуществления местной власти.

Несомненно, данная тема является актуальной, так как исследование обусловлено теоретической и практической значимостью вопросов реализации полномочий местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами. Благодаря существованию местного самоуправления, решаются вопросы и проблемы, возникающие в муниципальных образованиях. Несомненно, такая самостоятельность на местах существенно облегчает управление и осуществляется через органы местного самоуправления.

Органами местного самоуправления называются такие органы, которые избираются самим народом. У них, как и у других органов государственной власти имеются свои полномочия. Именно от исполнения своих полномочий зависит эффективность разрешения определенных вопросов и решения главных задач, стоящих перед ними.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев органы местного самоуправления определяют, как «одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране» [7, с. 4].

Автор разделяет научный подход, что под местным самоуправлением понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [8].

В ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее

– ФЗ О принципах организации местного самоуправления) дается определение полномочий местного значения. К таким полномочиям относят:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения;
- установление и отмена местных налогов;
- владение, пользование, распоряжение имуществом;

– дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и иные [9]. Под иными понимаются вопросы, касающиеся непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Вопросы местного значения решаются в соответствии с действующим законодательством населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Также в ст. 4 ФЗ О принципах организации местного самоуправления указывается, что правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и иные акты), конституции (уставы), законные и другие нормативные акты [9]. Важное значение в части международной правовой основы имеет Европейская хартия местного самоуправления [10], которая была принята Советом Европы в 1985 году и ратифицирована Россией 11 апреля 1998 года.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 ФЗ О принципах организации местного самоуправления граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям [9].

Местное самоуправление обеспечивает решение вопросов населения страны на местном уровне, так как оно является наиболее приближенной к нему. Именно эти органы должны решать жизненно важные вопросы и проблемы граждан страны.

С помощью органов местного самоуправления население самостоятельно занимается решением вопросов местного значения. Это еще раз доказывает то, что граждане России реализуют свою власть именно через органы местного самоуправления.

Согласно ч. 2, ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [6].

Кроме этого, в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ регламентируется, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, что показывает, как граждане могут влиять на решение вопросов местного значения. Это немаловажный вопрос, так как выше уже говорилось, что с помощью органов местного самоуправления население занимается решением местных вопросов [6]. В ч. 1 ст. 132 Конституции РФ определяется, что местное самоуправление вправе самостоятельно управлять муниципальной

собственностью, утверждать и устанавливать местный бюджет, так же могут устанавливать местные налоги и сборы, должны осуществлять охрану общественного порядка. Можно увидеть, что данная статья наделяет муниципалитет определенной властью, в тоже время, накладывая и обязанности по отношению к гражданам [11, с. 82].

Интересным фактом является то, что согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [6]. Из этой статьи следует, что местное самоуправление обладает определенной самостоятельностью при принятии решений. Распоряжения муниципалитета являются обязательными для соблюдения и исполнения на территории для всех организаций, должностных лиц, граждан и общественных объединений.

Тем не менее, не смотря на то, что органы местного самоуправления не относятся к системе органов государственной власти, они имеют четкую иерархию. В соответствии с указанным выше законом система органов местного самоуправления предусматривает: 1. Выборные (представительные) органы местного самоуправления. 2. Главы муниципальных образований, иные выборные лица местного самоуправления. 3. Органы территориального общественного самоуправления и создаваемые ими органы. 4. Иные органы и должностные лица местного самоуправления [12].

Тем самым в состав органов местного самоуправления входят: выборный (представительный) орган местного самоуправления (совет муниципального образования); глава муниципального образования; исполнительный орган (исполком муниципального образования) и другие. Каждый из них имеет свои функции и полномочия.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом, исполняющим свои обязанности, и наделяется определенными полномочиями в соответствии с уставом муниципального образования.

Не менее важный орган – представительный орган поселения. Можно сказать, что представительный орган муниципального образования – это состоящий из депутатов коллегиальный орган местного самоуправления, формирующийся в соответствии с федеральными законодательными актами, так же наделяется уставом муниципалитета нормотворческими, а кроме того и исполнительно-распорядительными полномочиями. Его важность выражается в том, что данный орган выражает и защищает интересы населения.

Исполнительный орган местного самоуправления создан для того, чтобы функционировать каждый день, исполнять свою деятельность. Например, в г. Елабуга имеется свое местное самоуправление. В Положении об исполнительном комитете города Елабуга «Елабужский муниципальный район Республики Татарстан» в главе 2 ст. 6 определяет, что к компетенциям Исполнительного комитета относится: решение вопросов местного значения в соответствии с местным законодательством города, издание правовых актов по вопросам местного значения и т.д. У Исполнительного комитета имеется свой руководитель (глава 3, ст. 7). Руководитель является должностным лицом местного самоуправления Города, который назначается на эту должность в соответствии с контрактом на

конкурсной основе (гл. 3, ч. 2 ст. 7). Он не вправе заниматься предпринимательской деятельностью или иной оплачиваемой деятельностью, но имеются исключения такие как, педагогическая, научная или другая творческая деятельность (гл. 3, ч. 4 ст. 7) [13]. Исполнительный комитет несет ответственность за свою деятельность, следовательно, он обязан осуществлять возложенные на него полномочия в строгом порядке, т.е. в законодательстве.

Для дальнейшего развития и усовершенствования местного самоуправления следует обратить внимание на совершенствование правового регулирования полномочий муниципалитетов и возможности расширения их нормотворческих полномочий. Так же, не смотря на то, что они не входят в систему органов государственного власти и имеют определенные полномочия при установлении местных налогов, необходима дополнительная финансовая поддержка.

Таким образом, органы местного самоуправления входят в систему конституционного строя Российского государства. Несомненно, местное самоуправление является важной частью устройства нашего государства, так как существенно облегчает управление на местном уровне, но одновременно возникают вопросы и сложности. Недостаточное финансирование, слабое участие, либо вовсе самоустранение населения от участия в местном самоуправлении остаются жизненно важные вопросы и проблемами на сегодняшний день. Население России не всегда понимает значимость органов местного самоуправления. Следовательно, стоит совершенствовать законодательство, принимать новые нормативные правовые акты в сфере органов местного самоуправления.

Список используемых источников:

1. Жадан В.Н. Конституционно-правовые основы сотрудничества России с международным сообществом // Молодой ученый. 2016. № 5. С. 486-491.
2. Жадан В.Н. Актуальные вопросы о системе коррупционных преступлений // Молодой ученый. 2015. № 13. С. 507-513.
3. Хрестоматия по истории СССР 1861-1917 гг. М., Просвещение, 1990. 416 с.
4. Жадан В.Н. Актуальные вопросы уголовно-правовой характеристики мошенничества // Молодой ученый. 2014. № 10. С. 313-319.
5. Жадан В.Н. Россия и европейские международные организации: проблемы и перспективы в международных отношениях // Молодой ученый. 2016. № 8. С. 739-745.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 2008. 428 с.
8. Конституционное право Российской Федерации (Некрасов С.И.) Конституционные основы местного самоуправления. URL: <http://www.be5.biz/pravo/k001/18.htm>
9. Федеральный закон от 2003 № 131-ФЗ (в редакции от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
10. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: <http://base.garant.ru/2540485/>
11. Мокшина М.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Вестник Удмуртского университета. 2011. № 2-2. С. 82-89.
12. Конституционные основы местного самоуправления в РФ. URL: <http://refleader.ru/otrujgujgrna.html>
13. Положение об исполнительном комитете города Елабуга от 28.02.2011 № 25 «Елабужский муниципальный район Республики Татарстан». URL: <http://base.garant.ru/34577410/>

14. Zhadan V.N. *On the Criminogenic Situation in Russia and Its Significance to the Security of Citizens // World Applied Sciences Journal*. 2013. 25 (4). P. 664-668.

© 2016, Шарипова Л.Р.

*Некоторые вопросы о конституционно-правовых
основах местного самоуправления в России*

© 2016, Sharipova L.R.

*Some questions about the constitutional and legal
bases of local self-government in Russia*