

УДК: 342.4

Уляшкина И. Е.
студент юридического факультета,
Казанский (Приволжский) федеральный университет

Научный руководитель: Жадан В. Н.
к.ю.н., доцент
Казанский (Приволжский) федеральный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В работе рассматриваются конституционно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в России на основе анализа конституционных норм и иных нормативно-правовых актов, общетеоретических положений, научных подходов и материалов из средств массовой информации. Обозначены также некоторые аспекты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, взаимодействие с населением.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, функционирование, Россия, анализ, конституционные нормы, нормативно-правовые акты, общетеоретические положения.

Такой социальный и общезначимый институт как местное самоуправление образовался благодаря развитию демократии, становлению и формированию правового государства и гражданского общества. Местное самоуправление выступает объединяющим звеном определенного круга интересов граждан, сообществ территориального назначения, политических партий и самого государства [1, С. 15]. На данный момент предметом внимания большого количества граждан является именно развитие системы местного самоуправления, так как большая часть жизни населения проходит в соответствующих муниципальных образованиях [2, С. 25].

Для всех государств мирового сообщества, Российская Федерация (далее – Россия, РФ) не является исключением, актуальной проблемой является эффективность управления, его функционирование и деятельность органов государства и общества на государственном и на местном уровнях. Это связано с процессом децентрализации властных полномочий от государственных органов управления к общественному самоуправлению, от государства к гражданскому обществу. Учитывая, что данная тема является достаточно актуальной, научных публикаций и материалов на сегодняшний день имеется немало, что не исключает возможности продолжить исследование по данной теме.

В научных работах и материалах Интернет-ресурсов [3-7] рассматриваются общие и отдельные аспекты функционирования местного самоуправления в России. Так, отдельные исследователи обращают внимание на изучение социальных процессов на муниципальном уровне (В. Н. Амелина, П. Бурдые и др.). Вопросы организации и деятельности местного самоуправления в России исследовали такие авторы как С. А. Авакьян, Д. С. Белявский, В. И. Васильев, И. В. Выдрин, Ю. И. Гришаева, Б. П. Елисеев, О. Е. Кутафин, В. А. Кряжков, А. С. Прудников и др.

Предметом данного исследования будут конституционно-правовые основы, характеризующие функционирование органов местного самоуправления (далее – ОМС) в России, а также некоторые аспекты оценки эффективности их работы.

Исходя из предмета исследования, представляют интерес следующие вопросы: что понимается под терминами «местное самоуправление» и «органы местного

самоуправления»; в каких конституционных нормах определяются основные положения, место и роль местного самоуправления в России; какие имеются нормативно-правовые акты, определяющие функционирование местного самоуправления и участие в нем граждан, особенности функционирования местного самоуправления на определенных территориях; какие существуют проблемы в эффективности деятельности ОМС в России?

В правовой науке принято считать, что наряду с разделением ветвей государственной власти, местное самоуправление является обязательным признаком демократического характера организации публичной власти в обществе [8]. При этом местное самоуправление представляется как одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Тем самым местное самоуправление представляет децентрализованную форму управления, предполагающую известную автономность и самостоятельность органов местного управления, которые выступают органами самоуправляющихся сообществ людей на определенном административно-территориальном образовании государства.

Что касается теоретических основ местного самоуправления, то принято считать, что основы учения о местном самоуправлении были разработаны в начале XIX века европейскими учеными А. Токвилем, Р. Гнейстом, Л. Штейном и др. При этом в основе общественной теории самоуправления находится принцип признания свободы осуществления самоуправляющимся сообществом людей своих полномочий, а в основе государственной теории самоуправления – самоуправляющееся сообщество рассматривается как одна из форм организации местного управления на соответствующих административно-территориальных образованиях государства.

В отечественной науке конституционного права местное самоуправление представляется как институт публичной власти и не входит в качестве института гражданского общества, и при этом государственно-правовой характер местного самоуправления, как правило, отрицается.

В конституционно-правовых основах демократических правовых государств местное самоуправление рассматривается как одна из основ демократической системы управления. Тем самым местное (или муниципальное) самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны [9].

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ [10], «Российская Федерация – Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления».

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ [10] многонациональный народ является единственным источником власти и носителем суверенитета. При этом в Конституции РФ предусматриваются главы, в которых закреплены основные положения конкретной области общественной жизни в России.

В ст. 12 Конституции РФ закреплено, что «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [10].

Также в Конституции РФ имеется специальная глава 8 «Местное самоуправление», в которой предусматриваются ст. 130-133 и определяющие общие положения местного самоуправления.

Так, в ст. 130 Конституции РФ указывается, что «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через избираемые и другие органы местного самоуправления» [10].

Статья 131 Конституции РФ [10] закрепляет осуществление местного самоуправления на всей территории России в городских, сельских поселениях и на других территориях. При этом изменение границ территорий, в которых функционирует местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения, проживающего на этих территориях.

Статья 132 Конституции РФ [10] определяет самостоятельность ОМС в осуществлении своих полномочий и главные вопросы их ведения, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов, осуществлении охраны общественного порядка, решении иных вопросов местного значения.

В ст. 133 Конституции РФ [10] предусматриваются гарантии местного самоуправления в части права на защиту в суде, на компенсацию дополнительных расходов и другие.

Важной нормативно-правовой основой защиты прав граждан в части избирать и быть избранными в ОМС является Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [11]. При этом в ст. 1 данного закона закреплено, что данный закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в ОМС и указываются соответствующие случаи, а также в части, не урегулированной законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами ОМС.

Следует отметить, что местное самоуправление как разносторонний, универсальный орган специального назначения, решает стоящие перед ним задачи и проблемы, главной целью которого является улучшение качества жизни населения и его состояния на определенном административно-территориальном образовании государства.

Основополагающим законом в функционировании местного самоуправления в России выступает Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» [12] (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»).

Так, в ч. 1 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» закреплено, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории России, а в ч. 2 дается понятие местного самоуправления как «формы осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [12].

В ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» даются основные термины и понятия, в том числе: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, муниципальное образование, вопросы местного значения и т. д.

Исходя из предмета исследования, представляет интерес определение термина «органы местного самоуправления».

В ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» под органами местного самоуправления (ОМС) понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [12].

В ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» определяются права граждан в части осуществления местного самоуправления и указываются такие формы, как местный референдум, муниципальные выборы, иные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления [12].

Автор разделяет научный подход, что самый демократичный и эффективный способ решения важных вопросов на местном уровне является местный референдум, в ходе которого граждане муниципального образования осуществляют в полной мере свои права. В разных государствах значение итогов референдума различно: в одних странах он является обязательным, в других референдум носит факультативный характер. На референдум выносятся наиболее важные вопросы местного значения и требующие участия всех граждан в части организации жизни населения, его комфорта, защищенности и т. д. Но не все вопросы можно решить с помощью референдума. Вопросы, выносятся на референдум лишь те, что не противоречат Конституции РФ и не должны ограничивать или отменять конституционные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии их реализации.

Необходимо также отметить и тот факт, что большие изменения произошли в правовом статусе иностранных граждан, которые постоянно проживают в России. Они получили на данный момент, больше прав, когда-либо, что закреплено в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13]. В ст. 12 данного закона предусматривается, что иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме [13].

В свою очередь, в ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» в части иностранных граждан указывается, что постоянно (преимущественно) проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами [12]. Как указывается в некоторых источниках, в настоящее время такие договоры имеются с рядом стран Содружества Независимых Государств, а правом избирать и быть избранными в ОМС пользуются постоянно проживающие на территории России граждане Белоруссии, Киргизии и Туркменистана [14].

В целом нормативно-правовые основы функционирования местного самоуправления определяются в ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», в которой помимо Конституции РФ, федеральных конституционных законов и данного закона, составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, а также другие федеральные законы и иные нормативно-правовые акты России, 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. При этом изменение общих принципов функционирования местного самоуправления и установленных ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», допускается только при внесении изменений и дополнений в данный закон [12].

Представляет интерес и ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», в которой определяется структура ОМС, а именно: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) администрация муниципального образования; 4) контрольно-счетный орган муниципального образования; 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования [12].

В других статьях ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» определяются принципы функционирования местного самоуправления, вопросы местного значения, наделение ОМС отдельными государственными полномочиями, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, органы местного самоуправления и должностные лица местного

самоуправления, муниципальные правовые акты, экономические основы местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество, ответственность ОМС и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью, особенности функционирования местного самоуправления в отдельных субъектах РФ и административно-территориальных образованиях (в районах Крайнего Севера, территориях социально-экономического развития) и т. д.

Правовую основу функционирования ОМС согласно ст. 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» [12] составляет устав муниципального образования, в котором указывается его наименование, перечень вопросов местного значения, формы и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, структура и порядок формирования ОМС, наименования и полномочия выборных и иных ОМС, должностных лиц местного самоуправления, срок полномочий представительного ОМС, виды ответственности ОМС и должностных лиц местного самоуправления и т. д.

Автор солидарен с мнением С. М. Бардаковой, что закон о местном самоуправлении в России достаточно полно регламентирует положения организации и деятельности местного самоуправления, то есть руководство «на местах», как осуществлять свое функционирование автономно в вопросе развития определенных сфер общественной жизни, но и оценивать эффективность данной деятельности» [15, С. 97].

Следует также обратить внимание и на то, что в сфере взаимоотношений общества и властных структур, на сегодняшний день, возникает проблема дефицита доверия к власти. Как правило, граждане хотят видеть положительные результаты деятельности ОМС, видеть именно законную деятельность, направленную на улучшение качества жизни, и, учитывая эти факторы, граждане поддерживает качественное управление муниципальным образованием.

Так, С.М. Бардакова под качеством управления, понимает, как именно соответствуют результаты работы органов власти с ожиданиями и требованиями населения, общества и государства [15, С. 97].

Уместно напомнить послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ в 2008 году, в котором он отметил, что «вопрос повышения ответственности муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел» [16].

В настоящее время оценка качества и эффективности работы ОМС становится еще более актуальной, а поэтому данное положение закреплено в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» в ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления».

В тоже время, как следует из многих материалов средств массовой информации (далее – СМИ) далеко не всегда показатели объективно свидетельствуют об эффективности работы ОМС.

Так, С. М. Бардакова обращает внимание на то, что многие факторы оказывают влияние на оценку эффективности ОМС, в том числе и развитие предпринимательской деятельности. Положение о том, что развитие малого предпринимательства зависит именно от количества бюджетных средств, выделяемых органам местного самоуправления, спорно. Наиболее приоритетным стимулом, можно считать, усовершенствование законодательной системы и предпринимаемыми мерами муниципалитета, на региональном и федеральном уровне, по снижению административных барьеров. Предпринимательство основывается лишь на индивидуальной основе, для его развития непосредственно необходима определенная среда с реальной поддержкой предпринимателей [15, С. 98].

Необходимо также обратить внимание и на географическое положение отдельных муниципальных образований, в которых сложилась такая ситуация, когда место проживания находится на удаленном участке от районного центра, города. В таких случаях, очень сложно содержать школы, численность обучающихся в которых становится все меньше и меньше.

Решение данной проблемы предложила председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ В. И. Матвиенко. Она считает возможным, «... объединять несколько населенных пунктов, ... причем укрупнение должно происходить не просто по чьей-то воле, а имея под этим экономические, инвестиционные и иные обоснования. Есть субъекты Российской Федерации, которые точно нежизнеспособны самостоятельно в силу объективных причин». По ее мнению, это позволит, повысит качество управления в объединенных территориях, следовательно, и степень экономического и социального развития, а самое главное, что необходимо учитывать, это то, что повысится уровень жизни населения [17].

С. М. Бардакова также обращает внимание на то, что «эффективное управление напрямую зависит от подготовки кадров. Достаточно, большая часть муниципальных сотрудников не обладают нужным уровнем знаний, необходимыми навыками работы в системе муниципального управления. Фактически часто бывают такие случаи, когда выделяемый бюджет расходуется не на потребности граждан, а на личные нужды. Возрастает уровень коррупции в жизни населения, с которой достаточно непросто бороться» [15, С. 98]. Также автор указывает, что «большое количество муниципалитетов считают необходимым для себя применять остаточный принцип при финансировании обязательств, и выполнения своих полномочий. Примером могут служить районы Крайнего Севера, которые, учитывая имеющиеся у них огромные природные запасы полезных ископаемых и формируют около трети национального дохода страны, но доля собственных доходов в местный бюджет в общем объеме доходов составляет, как правило, не более 30-40%. Следовательно, не приходится удивляться тому, что в таких районах возникают большие проблемы, когда практически невозможно вовремя пополнить лечебные учреждения медицинским оборудованием, отремонтировать дорогу, школу ...» [15, С. 99].

Таким образом, данное исследование может пониматься как анализ действующих норм [18, С. 247] Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» и положений иных нормативно-правовых актов, материалов из СМИ и научных подходов, характеризующих функционирование ОМС в России.

Литература

1. Майкова, Э. Ю., Симонова, Е. В. Тенденции и потенциал развития местного самоуправления в России // Современные исследования социальных проблем. – 2012. – № 12. – С. 15-24.
2. Тасеев, В. Б., Янцен, Е. А. Проблемы местного самоуправления // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 5 (11). – С. 25-28.
3. Газенпуд, А. Ф. Конституционно-правовое положение и основные принципы организации деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2004. – № 1. – С. 7-11.
4. Конституционно-правовые основы местного самоуправления – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://yourlib.net/content/view/606/20/> (дата обращения: 17.05.2017).
5. Конституционно-правовая основа местного самоуправления – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z011_page_12.html (дата обращения: 17.05.2017).
6. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в РФ – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon-municipal.ru/index.php?whatdo=full&id=1146> (дата обращения: 17.05.2017).
7. Муниципальное право РФ – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.studfiles.ru/preview/3584476/> (дата обращения: 17.05.2017).

8. Некрасов, С. И. Местное самоуправление в РФ – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.be5.biz/municipalnoe_pravo/mestnoe_samoupravlenie_rf.html (дата обращения: 17.05.2017).

9. Муниципальные системы зарубежных стран. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://theoldtree.ru/gosudarstvo_i_pravo/municipalnye_sistemy_zarubezhnyx_stran.php (дата обращения: 17.05.2017).

10. 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.

11. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (в ред. от 04.06.2014 № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/ (дата обращения 17.05.2017).

12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 03.04.2017 № 64-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 17.05.2017).

13. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (в ред. от 17.04.2017 № 77-ФЗ) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 17.05.2017).

14. Избирательные права иностранных граждан – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lehut.livejournal.com/48860.html> (дата обращения: 17.05.2017).

15. Бардакова, С. М. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Байкальского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 97-100.

16. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 05.11.2008 – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81294/ (дата обращения: 17.05.2017).

17. ИА REGNUM. МОСКВА, 24 апреля 2016. Матвиенко заявила о необходимости объединить ряд регионов – эксперты – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/2124702.html> (дата обращения 17.05.2017).

18. Жадан, В. Н. Проблемы субъективной стороны при квалификации вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления // Балтийский гуманитарный журнал. – 2016. – Т. 5. – № 3 (16). – С. 244-248.