

УДК 342.25(470.51)

*В.Ю. Войтович***ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ ЕГО МОДЕРНИЗАЦИИ**

В статье раскрывается роль Конституции РФ, которая не только признает и закрепляет местное самоуправление, но и устанавливает конституционный принцип – норму самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции, отделяя его от органов государственной власти, не имеющих право осуществлять функции муниципального управления. Реформирование системы муниципальной службы Российской Федерации в переходный период является одним из важных условий ускорения формирования правосознания населения. В настоящее время основным препятствием на пути становления данного института является недостаточное понимание статьи 12 Конституции Российской Федерации, в которой четко зафиксирована самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий. В современной литературе о местном самоуправлении часто встречается методологическая неточность, относящаяся к реализации построения гражданского общества, так как в основу ставится построение демократического правового государства, а затем уже гражданского общества. Это в корне меняет ход становления и развития гражданского общества в правосознании граждан России. При этом конституционно-правовые гарантии местного самоуправления, обеспечение финансовой и иной автономии и независимости от государственного аппарата, его чиновников позволяют этому важнейшему политическому институту ускорить формирование и развитие гражданского общества в России.

Ключевые слова: Федеральный закон, Конституция РФ, местное самоуправление, гражданское общество, компетенция, правовые акты, устав.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ 2003 г. или Федеральный закон 2003 г.), реализовав принцип ст. 12 Конституции РФ существенно изменил систему законодательства о местном самоуправлении, установив общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и определив государственные гарантии его осуществления.

Местное самоуправление стало пониматься как определенная форма деятельности: «Форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральным законодательством, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом местных традиций» [1].

«Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления; ... в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующей территории.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения; ... могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» [2].

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

Согласно закону, правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления закон относит:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых данным законом;
- правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в сфере местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта РФ.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно – распорядительный орган муниципального образования), контрольно – счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [3. С. 75].

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся [4]:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования [4].

В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования [3. С. 86].

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с бюджетным кодексом;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования [6].

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Внешнеторговая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определяет основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;
- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [6].

Доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться следующими способами:

- 1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- 2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет»;
- 3) размещение органами местного самоуправления информации в помещениях, занимаемых указанными органами;
- 4) предоставление пользователям информации по запросу.

К полномочиям органов местного самоуправления в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия местного значения, находящихся на территории муниципального образования;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном образовании [7].

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляется управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Таким образом, можно сделать следующие выводы: правовая основа муниципального управления состоит из принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления; Конституции Российской Федерации, федеральных законов Российской Федерации «Об общих принципах...», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Налогового Кодекса Российской Федерации, Трудового Кодекса Российской Федерации, Устава муниципального образования и многих других.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2005. № 6-1.
2. Аяцаков Д.Ф., Бегедюш Н.А., Моксев Н.А. Правовые организационные основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: Форум, 2012.
3. Кузин В.И., Зуев С.Э. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учебник. М.: Изд-во: Изд. дом «Дело РАНХиГС», 2013.
4. Шамарова Г.М. Основы государственного и муниципального управления: учебник. М.: Синегерия, 2013.
5. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 01.12.2014 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов местного самоуправления» // Рос. газ. 2009. 13 февр.
6. Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 114-115.
7. Закон Удмуртской Республики «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» принят Государственным советом УР 15 июня 2005 г. № 479 (ред. от 11.04.2012). Региональное законодательство. URL: zakonprost.ru/content/regional.

V.Yu. Wojtowicz

**LEGAL REGULATION OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN TERMS OF ITS MODERNIZATION**

This article explores the role of the Constitution, which not only recognizes and strengthens the local government, but also establishes the constitutional principle - the rate of independence of local government within its competence, separating it from the public authorities that do not have the right to exercise the functions of municipal management. In the modern literature on local government, a common methodological error occurs in the implementation of building a civil society, since the formation of a democratic constitutional state is taken as a basis, and then the civil society. This radically changes the course of formation and development of civil society in the sense of justice of citizens of Russia. Constitutional and legal guarantees of local self-government, providing financial and other autonomy and independence from the state apparatus and its bureaucracy allow this important political institution to accelerate the formation and development of civil society in Russia.

Keywords: Federal Law, Constitution, local government, civil society, competence, legal acts, regulations.

Войтович Валерий Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления ИЭиУ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Wojtowicz V.Yu.,
Doctor of Law, Professor, Head of Department
of State and Municipal Management
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034