

7. Приказ Министерства транспорта РФ от 06.08.2008 № 126 [Электронный ресурс]. //Доступ из справочно-правовой системы "КонсультантПлюс".

8. Решение Тульской городской Думы от 23.12.2016 № 33/839 [Электронный ресурс]. //Доступ из справочно-правовой системы "КонсультантПлюс".

9. Сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Росреестр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rosreestr.ru>, свободный. – (Дата обращения: 13.10.2019).

10. Сайт муниципального образования Белевского района [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.belev.tularegion.ru>, свободный. – (Дата обращения: 16.10.2019).

УДК 336(075.8)

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ЕГО ПРАВОВАЯ БАЗА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Абрамова А.С., Богомолова А.В.

Научный руководитель Головин А.И.

Тульский государственный университет

Муниципальное право является частью единой правовой системы государства и представляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления. Его правовая база – система законодательных и иных нормативных правовых актов, на основе которых оно функционирует. Конституция РФ определила задачу органов местного самоуправления как решение вопросов местного значения, связанных с местом проживания. Главное место в системе законов занимает Конституция РФ, на основе которой принимаются Федеральные законы, законы субъектов РФ, а также подзаконные акты всех уровней органов государственной власти и местного самоуправления. Граждане осуществляют свою власть через избираемые ими представительные органы местного самоуправления. Одной из главных задач его дальнейшего развития является разработка правовых основ деятельности местного самоуправления.

В российском законодательстве существует отдельная отрасль права – муниципальное право РФ, представляющее совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих об-

ственные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно через выборные и другие органы местного самоуправления. Это комплексная отрасль, появившаяся на стыке нескольких отраслей права: конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и др. Комплексный характер муниципального права отражает многогранность муниципальной деятельности.

Необходимым условием существования муниципального права как самостоятельной отрасли права, как целостного упорядоченного образования служит строгая внутренняя организация образующего его нормативного массива. Муниципальное право, будучи частью единой правовой системы государства, само является сложной системой.

Система муниципального права представляет собой совокупность частей муниципального права, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от других отраслей права, она выражается в объединении единых по своей юридической природе элементов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с внешней средой. Систему муниципального права определяют и как объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.

Поскольку муниципальное право является развивающейся, комплексной отраслью права, к его системе предъявляются повышенные требования. Построением системы муниципального права должны достигаться следующие цели и задачи:

а) обеспечение эффективного регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления местного самоуправления;

б) гарантирование реализации права населения и граждан на местное самоуправление, закрепленное Конституцией РФ и федеральными законами, при одновременной охране публичных интересов государства и общества;

в) развития устойчивой системы органов местного самоуправления как основных субъектов муниципально-правовых отношений, а также иных субъектов местного самоуправления.

Непосредственно юридическим требованием к построению системы муниципального права является достижение строгой

внутренней согласованности и упорядоченности правовых норм. Постановка и достижение указанных целей способствует эффективному воздействию норм муниципального права на общественные процессы, протекающие на местном уровне, стабильности института местного самоуправления в системе российской власти.

Будучи единым по содержанию, муниципальное право вместе с тем состоит из относительно автономных, но связанных между собой составных частей. Группировка элементов системы муниципального права возможна по различным основаниям, соответствующим характеру объективно существующих между этими элементами связей. Наиболее важное теоретическое и практическое значение имеет горизонтальная структура муниципального права. В соответствии с ней существуют муниципально-правовые нормы и муниципально-правовые институты, которые могут образовывать другие правовые объединения – части муниципального права.

Правовая база местного самоуправления – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует.

Конституция Российской Федерации определила задачу органов местного самоуправления как решение вопросов местного значения, связанных с местом проживания.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления [1]. Система нормативных правовых актов и нормы местного самоуправления имеют следующие внутренние структуры.

Во-первых, нормативные правовые акты и правовые нормы подразделены на три группы:

1) первую группу составляют нормативные правовые акты федерального значения. На федеральном уровне закрепляются общие принципы правового регулирования местного самоуправления. К нормативно-правовым актам этого уровня относятся Конституция РФ, Федеральный закон № 154 от 28.08.95г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон № 126 от 25.09.97г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» и другие Федеральные законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления. Указы Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания РФ,

постановления Конституционного Суда РФ также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления;

2) вторую группу составляют нормативные правовые акты субъектов РФ. К ним относятся конституции, уставы, законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ;

3) третью группу, составляют нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления. К ним относятся решения, принятые на местном референдуме, решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Во-вторых, нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законы и подзаконные акты. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законом. Если подзаконный нормативный акт противоречит закону, то он не действует в части противоречащей закону и должен быть приведен в соответствие с законом. Законы издаются Федеральным собранием РФ, законодательными органами РФ.

Главное место в системе законов занимает Конституция РФ, на основе которой принимаются Федеральные законы, законы субъектов РФ, а также подзаконные акты всех уровней органов государственной власти и местного самоуправления. Это значит, что нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, и иными федеральными органами должны соответствовать Конституции РФ и действующим Федеральным законам. Такое соотношение закона и подзаконного акта должно соблюдаться в субъектах РФ.

Все законы и подзаконные акты субъектов РФ не должны противоречить Конституции РФ, Федеральным законам, а также нормативным правовым актам, принимаемым президентом РФ и правительством РФ. При этом акты президента и правительства не входят в противоречие с Конституцией РФ и Федеральным Законом.

Соблюдение принципа соподчинения нормативных правовых актов, регулирующие отношения в системе местного самоуправления является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления.

Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действу-

ющий в масштабе всего государства. Согласно статье 7 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, указанным законом, и другими Федеральными законами, конституции, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ. Закон устанавливает норму подчиненности нормативных актов субъектов РФ.

Часть 2 статьи 7 Закона гласит: «Законодательное регулирование субъектами РФ вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Законом». В части 3 этой же статьи Закон вводит норму о согласованности остальных законов, устанавливающих нормы муниципального права с Конституцией РФ и базовым Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Это значит, что все принимаемые нормативные акты не должны противоречить Конституции РФ, и названному федеральному закону.

Конституция РФ и названный Федеральный закон являются фундаментом, на котором строится вся правотворческая деятельность всех органов государственной власти в области местного самоуправления. В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениях Конституции РФ, Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» применяются положения Конституции РФ. Такой подход способствует созданию единого правового поля в системе местного самоуправления.

В-третьих, нормативные правовые акты подразделяются на специальные, полностью посвященные регулированию всех или отдельных отношений в системе местного самоуправления, и содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Важнейшим документом федерального значения, регламентирующим деятельность местного самоуправления, является основной закон нашей страны Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. На основании ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление признается и гарантируется в РФ. Согласно Конституции местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и является самостоятельным в пределах своих полномочий.

Общие принципы организации местного самоуправления в соответствии со ст. 72 отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов. Глава 8 Конституции РФ целиком посвящена мест-

ному самоуправлению. По Конституции РФ органы местного самоуправления вправе формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, осуществлять охрану общественного порядка и решать другие вопросы местного значения. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления.

Согласно статье 15 части 2 Конституции органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Конституция тем самым определяет условия деятельности местного самоуправления. Таковы нормы о местном самоуправлении, содержащиеся в главе первой Конституции РФ об основах Конституционного строя в РФ. Не менее важными являются нормы, установленные в главе 2 Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина. Согласно статье 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления. Тем самым Конституция устанавливает тесную связь между человеком и местным самоуправлением, с одной стороны, и между его правами, свободами и деятельностью местного самоуправления с другой. При этом основу самоуправления составляет человек, его права и свободы.

Далее в статье 32 ч. 2 Конституции РФ за гражданами РФ закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Все граждане, обладающие правом избирательного голоса, осуществляют свою власть через избираемые ими представительные органы местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Данная норма Конституции РФ определяет формы прямого волеизъявления граждан и осуществления ими власти через создаваемые ими органы местного самоуправления. Статья 33 Конституции РФ вводит элемент открытости деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с указанной статьей граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Статья 131 ч. 1 устанавливает территориальные пределы местного самоуправления и право граждан на установление структуры органов местного самоуправления. В части 2 этой же статьи установлена норма, обеспечивающая стабильность границ муниципальных образований. Важнейшее установление содержится в статье 132 Конституции РФ. В части 1 названной статьи опреде-

лен перечень главных полномочий и предметов ведения органов местного самоуправления, от которых зависит состоятельность местного самоуправления в целом. Названная статья закрепляет за органами местного самоуправления права на самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Такой подход позволяет создать органам местного самоуправления самостоятельную экономическую основу, являющуюся фундаментом местного самоуправления. Часть вторая статьи 131 Конституции РФ расширяет сферу деятельности органов местного самоуправления тем, что они могут быть наделены отдельными государственными полномочиями. Это означает, что местное самоуправление, наряду с вопросами местного значения может решать также вопросы государственного значения. Для осуществления государственных полномочий органам местного самоуправления передаются государством материальные и финансовые ресурсы.

Конституция РФ содержит основные принципы о местном самоуправлении. Нормы, установленные в ней, носят открытый характер. Это означает, что в развитие конституционных норм могут быть приняты федеральные законы, законы субъектов РФ и другие нормативные правовые акты. Из всего этого можно сделать вывод, что Конституция РФ является основным законом общества и государства. Конституция РФ установила систему норм о местном самоуправлении, на которой должны базироваться все остальные нормативные правовые акты.

Федеральный Закон № 154 от 28.05.95 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определил полномочия органов государственной власти РФ и ее субъектов в области местного самоуправления. В законодательных основах местного самоуправления закреплена приоритетность Конституции РФ и данного закона над законодательными актами субъектов Федерации в случаях их противоречия первым. Большое внимание в Федеральном законе уделяется вопросу об уставе муниципального образования, раскрывается основное содержание, порядок его разработки и регистрации [2, 3]. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет основы деятельности органов местного самоуправления и подчеркивает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и осуществ-

ление органами государственной власти или государственными должностными лицами местного самоуправления не допускается [4].

Представительные органы местного самоуправления состоят из депутатов, выборы которых должны проводиться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законом определены и основные функции представительных органов. Глава муниципального образования может быть, избран, как представительным органом из своего состава, так и непосредственно населением данной территории. Статус депутата муниципального образования также отражен в Федеральном законе. Законом предусматриваются различные формы волеизъявления граждан, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан и другие формы осуществления местного самоуправления. Финансово-экономическая основа местного самоуправления законодательно [5] регулируется в соответствии со статьями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В нем определены понятия экономической основы местного самоуправления, муниципальной собственности, рассмотрены порядок управления муниципальной собственностью, отношения органов местного самоуправления и предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности. Также в законе раскрываются финансовая основа местного самоуправления, местный бюджет, источники его формирования и отмечена самостоятельность органов местного самоуправления в распоряжении средствами местного бюджета. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», с одной стороны, гарантируется организационная, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления, судебная защита местного самоуправления. С другой стороны, Законом предусмотрены ответственность органов местного самоуправления и его должностных лиц и контроль за их деятельностью.

Направления дальнейшего развития местного самоуправления в РФ нашли отражение в Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 года. Программа предполагала постепенный переход от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем передачи муниципальным образованиям полномочий и ресурсов для решения вопросов местного значения, создания условий для дальнейшего развития местного самоуправления.

Одной из главных задач этого документа являлась разработка правовых основ деятельности местного самоуправления. Программой предусматриваются внесение изменений и дополнений, определяющих права муниципальных образований, в бюджетное и налоговое законодательство, в природоохранное законодательство о земле, разработка законодательных и нормативных актов по порядку землепользования, а также закрепление прав на распоряжение муниципальной собственностью.

В рамках этой программы законодательно разрабатываются вопросы муниципальной службы, основах деятельности муниципального здравоохранения, о муниципальных банках в РФ [6]. Из-за отсутствия общей концепции развития принимаемые законы не могут работать эффективно. Федеральная программа поддержки муниципальных образований не может решить даже малой части проблем местного самоуправления, поскольку не опирается на приемлемую доктрину местного (городского) развития [7].

Законодательная деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ свидетельствует, что нормы Конституции РФ о местном самоуправлении и нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» нашли развитие, как в Федеральных законах, так и в законах субъектов РФ.

Библиографический список

1. *Конституция Российской Федерации* / – М.: Юридическая литература, 1993.
2. *Местное самоуправление в Российской Федерации: Состояние, особенности формирования, проблемы* // Вестник Центральной избирательной комиссии. – М., 1997. – № 4 (46).
3. *Местное самоуправление: Теория и практика* / под ред. Г. Люхтерхиндт – 2-е изд., изм. и доп. – М: Фонд Ф.Науманна, 1997.
4. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон, 28.08.95 № 154 Ф3* // Российская газета, 1995, 1 сентября.
5. *Федеральный закон № 126 от 25.09.97г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».*
6. *Муниципальный менеджмент* / Под ред. Морозовой Т.Г. М.:ЮНИТИ, 1997.