

УДК/UDC 342.553

Правовая основа муниципального управления

Борисов Михаил Владимирович

студент юридического факультета

г. Краснодар, Россия

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

e-mail: mishaborisov111@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается правовая основа муниципального управления, которую составляет система нормативно-правовых актов, содержащих как общие нормы организации местного самоуправления, так и узкоспециальные. Общие нормы, на базе которых осуществляется муниципальное управление, предусмотрены Конституцией Российской Федерации, Европейской хартией местного самоуправления. Прежде всего речь идет о принципах организации публичной власти, которые представляют собой основу для более детального, специализированного правового регулирования, содержащегося в иных источниках. К таким источникам относятся федеральные законы, которые предусматривают формирование и функционирование органов местного самоуправления, являющихся субъектами муниципального управления, а также указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. Помимо названных нормативно-правовых актов, в работе рассматривается законотворчество субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: правовая основа, местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальное право, источники, нормативно-правовые акты.

Legal basis of municipal administration

Borisov Mikhail Vladimirovich

student of the Faculty of Law

Krasnodar, Russia

Kuban State Agrarian University

e-mail: mishaborisov111@gmail.com

Abstract

The article examines the legal basis of municipal government, which is a system of normative legal acts containing both general norms of organization of local self-government, and highly specialized ones. The general norms on the basis of which municipal administration is carried out are provided for by the Constitution of the Russian Federation, the European Charter of Local Self-Government. First of all, we are talking about the principles of organizing public authority, which are the basis for more detailed, specialized legal regulation contained in other sources. These sources include federal laws that provide for the formation and functioning of local self-government bodies that are subjects of municipal government, as well as decrees of the President of the Russian Federation, decrees of the Government of the Russian Federation. In addition to the aforementioned normative legal acts, the work examines the lawmaking of the constituent entities of the Russian Federation and local government bodies.

Key words: legal basis, local self-government, municipal administration, municipal law, sources, normative legal acts.

Муниципальное управление осуществляется на основе положений Конституции Российской Федерации (далее по тексту - Конституции РФ), законодательства Российской Федерации, нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Положения Конституции РФ закрепляют основополагающие положения муниципального управления, а также дефиниции и принципы, используемые в нормативно-правовых актах. Отсюда следует, что нормы муниципального управления занимают второе место после Конституции РФ в иерархии нормативно-правовых актов [1].

Основы муниципального управления закреплены в гл. 1, 2 и 8 Конституции РФ. Внесение конституционных норм, посвященных местному самоуправлению, в отдельную главу говорит о большом значении местного самоуправления (далее по тексту - МСУ) и отнесении его к основам конституционного строя. Положения гл. 8 Конституции РФ не только представляют собой нормы-дефиниции и нормы-принципы, но также имеют прикладной характер [2].

Ряд федеральных законов, посвященных местному самоуправлению, основан на положениях Конституции РФ [1].

Указы Президента Российской Федерации (далее по тексту - Президента РФ) также образуют правовую основу муниципального управления. Некоторые из указов Президента РФ утратили законную силу, однако они сыграли важную роль в формировании правовой основы муниципального управления, в обеспечении правовой основы для самостоятельности органов МСУ. Помимо этого, они, безусловно, легли в основу ряда нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и органов МСУ [3].

По сравнению с указами Президента РФ, посвященных организации МСУ, количество постановлений Правительства Российской Федерации (далее по тексту - Правительства РФ) довольно ограничено. Среди нормативных основ муниципального управления нельзя не отметить традиции и обычаи различных народов, исторически проживавших на территории муниципального образования. Такие традиции и обычаи легли в основу организации муниципального управления. Например, речь идет о традициях казачьего самоуправления: многие из них оставили отпечаток на наименовании органов МСУ, на регламенте и правилах их деятельности [4].

Память о традициях и обычаях, существовавших долгое время на одной определенной территории, позволяет обеспечить единство интересов местного населения и органов местной власти, а также реализацию важнейшего принципа конституционного и муниципального права - участие населения в управлении государственными делами [5]. Сохранение традиций и обычаев позволяет обеспечить условия, приближенные к реальной жизни. Без учета мнения и интересов населения это сделать крайне затруднительно.

Среди источников муниципального управления нельзя не упомянуть судебный прецедент, к которым относятся решения Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, в которых отражены правовые позиции относительно вопросов и споров по поводу МСУ.

Нередки случаи противоречия нормативно-правых актов органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также нарушения в процессе осуществления данными субъектами своих полномочий.

Относительно структуры источников права, которые принимаются в пределах муниципального образования, существуют различные точки зрения. Некоторые исследователи полагают, что решения, принимаемые на местных референдумах и сходах, не входят в систему нормативно-правовых актов, представляющих правовую основу для осуществления МСУ [6].

Однако есть и противоположная точка зрения, согласно которой решения, принимаемые в ходе референдума, проводимого в муниципальном образовании, и решения, принимаемые на сходах граждан, зарождаются в недрах муниципального образования, поэтому они, наоборот, являются ведущими источниками, обладают большей юридической силой по сравнению с другими источниками права [7].

На основе субъектов, уполномоченных осуществлять местную законодательную работу, можно провести следующую классификацию решений: принимаемые на собраниях и сходах граждан, принимаемые представительными органами МСУ, принимаемые исполнительными органами. Функциональный анализ позволяет утверждать, что все проанализированные выше решения представляют собой регламенты и инструкции, которые имеют организационно-процессуальный и управленческий характер, а решения, связанные с финансово-бюджетным обеспечением, представляют собой бюджеты и положения о бюджетах [4].

Таким образом, нормы, на основе которых осуществляется муниципальное управление, можно классифицировать в зависимости от субъектов, принимаемых ими, а также в зависимости от уровня издания нормативно-правовых актов. Правовую основу МСУ составляют положения Конституции РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов МСУ, а также судеб-

ный прецедент. Данный перечень нормативно-правовых актов относится к числу общих. Среди источников регулирования, присущих исключительно муниципальному управлению, следует отметить местные обычаи, решения, принимаемые на сходах граждан. Учитывая специфику объема муниципального управления, данные источники позволяют сохранить самобытность муниципального образования, историческое наследие, предотвратить конфликты и раскол в обществе. Поэтому при разработки правовой основы МСУ необходимо учитывать традиции и обычаи, сформированные на протяжении столь длительного времени.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 25.12.1993.

3. Васильев В. И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35.

4. Данько А. А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34.

5. Архиреева А. С. К вопросу о правовом регулировании института обязанностей государственных служащих в российской империи в XIX Веке // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 110. С. 1604-1614.

6. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 23–26.

7. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.

8. Шугрина Е. С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 70–75.

References

1. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta. 12.25.1993.
3. Vasiliev V. I. Local government and the Constitution of the Russian Federation // Journal of Russian law. 2019. No. 6. Pp. 28-35.
4. Danko A. A. Local self-government as a level of unified public authority in the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2020. No. 8. Pp. 31-34.
5. Arkhireeva A. S. On the question of legal regulation of the institution of civil servants' duties in the Russian empire in the 19th century // Polythematic network electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2015. No. 110. Pp. 1604-1614.
6. Kozhevnikov O. A. Local government in the system of public power: a new constitutional dimension // State power and local government. 2020. No. 10. Pp. 23-26.
7. Peshin N. L. Constitutional reform of local self-government: the unity of public power as a new universal principle of organization of local self-government // Constitutional and municipal law. 2020. No. 11. Pp. 24-29.
8. Shugrina E. S. Powers of the President of the Russian Federation in the field of local self-government // Constitutional and municipal law. 2019. No. 10. Pp. 70-75