

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Гранкин М.И.<sup>1</sup>

# ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гарантии местного самоуправления характеризуются как система средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление<sup>2</sup>. Но данное определение представляется неполным, так как гарантии обеспечивают не только реализацию гражданами права на местное самоуправление, но и деятельность представительных и других органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Поэтому, как правильно пишет В. Пылин, гарантирование следует воспринимать как обязательство государства в лице его федеральных и региональных органов власти не только не препятствовать законной деятельности местных сообществ, но и защищать правовыми, экономическими и политическими средствами сферу местного самоуправления<sup>3</sup>. Кроме того, у гарантий имеется еще одно предназначение. Они предназначены и для того, чтобы ограничить государственную власть, которая, всегда стремится к усилению своего влияния на местном уровне, включая, сферу местного самоуправления.

В научной и учебно-методической литературе выделяются общие и специальные гарантии местного самоуправления. В качестве общих гарантий местного самоуправления рассматривают те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления<sup>4</sup>. При этом В.И. Фадеев выделяет экономические, политические и духовные гарантии<sup>5</sup>. Другие ученые, к примеру, В.С. Четвериков, кроме названных, выделяет еще социальные и организационные гарантии<sup>6</sup>. Нам представляется более широкая классификация общих гарантий местного самоуправления вполне обоснованной. Ведь социальная структура общества в определенной степени

влияет на содержание местного самоуправления, учет общественных интересов различных социальных групп общества, придает ему должную стабильность и поддержку общества. Этим целям служат и организационные гарантии, к числу которых следует отнести деятельность различных общественных объединений общероссийского и регионального уровней. Их функционирование предусмотрено статьей 10 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления (далее Федеральный закон № 154-ФЗ)<sup>7</sup>.

Вторую группу гарантий местного самоуправления составляют специальные или юридические гарантии местного самоуправления<sup>8</sup>. Таковыми являются правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, установленные федеральными и региональными органами государственной власти. Кроме того органы местного самоуправления, принимая собственные нормативные акты, обеспечивают функционирование местного самоуправления и способствуют реализации гражданами права на местное самоуправление.

Процессы формирования и деятельности представительных органов местного самоуправления обеспечивают как общие, так и юридические гарантии. И действительно, к примеру, их деятельность не возможна без должного финансово-материального обеспечения. От существующего политического режима во многом зависят условия формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления. Но особое значение для обеспечения деятельности представительных органов местного самоуправления, имеют юридические гарантии. Они обеспечивают выборы представительных органов местного самоуправления и реализацию ими предоставленной компетенции. Некоторые из них содержатся в Конституции Российской Федерации. При этом конституционные гарантии занимают главное место в системе юридических гарантий местного самоуправления. Как конституционную гарантию следует рас-

<sup>1</sup> Гранкин Максим Игоревич — юрист, соискатель ученой степени кандидата юридических наук Московской государственной юридической академии.

<sup>2</sup> Муниципальное право / Издание второе под редакцией Н.С. Бондаря. — 2003. — С. 511.

<sup>3</sup> Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления. — М.: Манускрипт, 1998. — С. 69.

<sup>4</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 2003. — С. 529.

<sup>5</sup> Там же. — С. 529–530.

<sup>6</sup> Четвериков В.С. Муниципальное право. // Данный закон анализируется в редакции Федерального закона от 22 апреля 1996 года. № 38-ФЗ с последующими дополнениями и изменениями. См.: Собрание законодательства РФ. 1996, № 17, ст. 1917; 1996, № 49, ст. 5500; 1997, № 12, ст. 1378; 2000, № 32, ст. 3300; 2002, № 12, ст. 1093. — М.: Инфра-М, 2003. — С. 144–146.

<sup>7</sup> Данный закон анализируется в редакции Федерального закона от 22 апреля 1996 года. № 38-ФЗ с последующими дополнениями и изменениями. См. Собрание законодательства РФ. 1996, № 17, ст. 1917; 1996, № 49, ст. 5500; 1997, № 12, ст. 1378; 2000, № 32, ст. 3300; 2002, № 12, ст. 1093.

<sup>8</sup> Общую характеристику юридических гарантий местного самоуправления см., к примеру, Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ. — С. 530–539.

смагивать положения статьи 12 Конституции Российской Федерации которые устанавливаются, что в Российской Федерации не только признается, но и гарантируется местное самоуправление, одной из форм которого известны являются представительные органы. В названной статье, во-первых, провозглашается, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и, во-вторых, то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Последнее положение особо важно, так как оно исключает государственный контроль за деятельностью представительных органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий. Эту самостоятельность гарантирует и часть вторая статьи 15 Конституции Российской Федерации согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Следовательно, всякая попытка со стороны государственных органов и их должностных лиц ограничить деятельность представительных органов местного самоуправления должна рассматриваться как нарушение Конституции Российской Федерации и законов.

Глава 8 Конституции Российской Федерации также гарантирует функционирование местного самоуправления и его органов. В частности, гарантии местного самоуправления закреплены в статье 133 Конституции Российской Федерации. Согласно ее положениям конституционными гарантиями местного самоуправления и его органов в Российской Федерации являются:

- право на судебную защиту;
  - право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
  - запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленный Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
  - право на передачу ресурсов при делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
- Федеральный закон № 154-ФЗ содержит целый ряд общих гарантий местного самоуправления. К таковым следует отнести его положения, определяющее полномочия органов государственной власти Российской Федерации, которые обязывают их оказывать поддержку местному самоуправлению. Согласно статье 4 данного закона на эти органы возлагается:
- обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации;
  - принятие региональных программ развития местного самоуправления;
  - защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
  - обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
  - компенсация местному самоуправлению финансовых расходов, возникших в результате решений принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Решения органов местного самоуправления, в том числе представительных, могут быть отменены органами их принявшими, либо быть признанными недействительными только по решению суда.**

К числу гарантий местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе № 154-ФЗ относится и сформулированная в его девятой статье обязанность федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления. К таковым можно отнести и содержащиеся в этой статье положения о том, что названные органы оказывают содействие населению в осуществлении прав на местное самоуправление.

При всей важности этих положений, их значимость приносится отсутствием ответственности органов государственной власти в случае не выполнения выше перечисленных правовых гарантий.

Специальным гарантиям местного самоуправления, в том числе и его представительных органов посвящена глава VI Федерального закона № 154-ФЗ. Они охватывают основной спектр их формирования и деятельности. Так статьей 43 Федерального закона № 154-ФЗ запрещено ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, названным законом и другими федеральными законами. Следующая статья 44 Федерального закона № 154-ФЗ устанавливает обязательность решений органов местного самоуправления и представительных органов, принятых в пределах их полномочий для

исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также местными органами местного самоуправления и гражданами. Третьим пунктом этой статьи установлено, что неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законом. Это очень важная норма, гарантирующая реализацию решений указанных органов. Однако она носит превентивный характер. В пункте 2 этой статьи установлен порядок отмены решений органов местного самоуправления, в том числе и представительных, а также должностных лиц местного самоуправления. Четкость решения этого вопроса нами рассматривается как гарантия реализации права местного самоуправления на принятие правовых актов. Так, согласно пункту 2 статьи 44 решения органов местного самоуправления, в том числе представительных, могут быть отменены органами их принявшими, либо быть признанными недействительными только по решению суда.

В шестой главе Федерального закона № 154-ФЗ имеется статья 46, подтверждающая право органов местного самоуправления предъявлять в суд (имеется в виду суд общей юрисдикции) или в арбитражный суд иски о признании недействительными, акты органов государственной власти и государственных должностных лиц, а так же предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений нарушающие права местного самоуправления.

Дальнейшее развитие института гарантий местного самоуправления просматривается и в новом Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>1</sup>. Примечательно, что в нем равно как и в Федеральном законе № 154-ФЗ имеют-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ 2003. — № 40, ст. 3822.

ся юридические гарантии, касающиеся как всего местного самоуправления, так и его органов, в том числе представительных органов. Первостепенное значение для них имеет статья 8 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающая, что муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение наступает ответственность в соответствии с федеральными и региональными законами. Таким образом этой статьей гарантируется исполнение принятых представительными органами решений, а значит и само их функционирование. В той же статье 8 данного закона закреплено право органов местного самоуправления на обращение в соответствующий суд в случаях если они полагают, что федеральный или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления, и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. К числу гарантий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ относится, установленный в его главе 4 порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В статье 23 Федерального закона № 131-ФЗ определены права представительных органов по организации муниципальных выборов, а в статье 24 определены основания отзыва депутатов. Соответствующие нормы также относятся к гарантиям представительных органов местного самоуправления. Аналогичным образом следует характеризовать и статью 35 данного закона, посвященную организации формирования, деятельности и досрочного прекращения деятельности представительных органов местного самоуправления.

В то же время в отличие от своего «предшественника» в Федеральном законе № 131-ФЗ нет специальной главы о гарантиях местного самоуправления и их органов. Но, думается, в условиях действия Федерального закона № 154-ФЗ это не имеет существенного значения. Однако, в дальнейшем, после того как он утратит силу, следовало бы включить в Федеральный закон № 131-ФЗ нормы главы VI Федерального закона № 154-ФЗ. Таким образом будет поддержан высокий уровень федеральных юридических гарантий органов местного самоуправления и его представительных органов.

В региональном законодательстве, посвященном местному самоуправлению также имеются нормы, гарантирующие местное самоуправление, формирование и деятельность его органов, в том числе и представительных органов. Так, например, в законе Тамбовской области от 25 июня 1995 года «О местном самоуправлении в Тамбовской области» установлены общие гарантии местного самоуправления в виде обязательности исполнения решений органов местного самоуправления, их отмены только в судебном порядке, установления ответственности

за неисполнение решений органов местного самоуправления, принятых в соответствии с федеральным и областным законодательством, а также предоставления органам местного самоуправления права предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными, нарушающими права местного самоуправления актов государственных органов и должностных лиц. Аналогичные положения имеются в законах о местном самоуправлении других субъектов России.

В уставах муниципальных образований также отводится место для определения гарантий деятельности представительных органов. Так, например, устав города Жуковский Московской области предусматривает обязательность исполнения принятых местных правовых актов всеми организациями, расположенными на территории города независимо от подчиненности и форм собственности, а также должностными лицами и гражданами. В

качестве гарантии исполнения этих актов следует рассматривать правила о том, что они могут быть отменены либо самим органом их принявшим, либо в судебном порядке, а так же возможность привлечения к ответственности за неисполнение правовых актов местного самоуправления организаций, должностных лиц и граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области. Кроме того, как в региональном законодательстве так и в муниципальных уставах имеются нормы, устанавливающие гарантии для депутатов, что способствует нормальной деятельности представительных органов местного самоуправления.

Важное значение в обеспечении механизма функционирования института правовых гарантий местного самоуправления и его органов, в том числе представительных органов, закрепленных в

Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законах, а также муниципальных нормативных правовых актах, имеет судебный контроль за соблюдением законности. Хотя Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусмотрено право органов местного самоуправления обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации в случаях нарушения их конституционных прав, этот судебный орган неоднократно принимал постановления, обеспечивающие функционирование местного самоуправления и его органов в рамках существующего законодательства, и таким образом пресекал попытки отдельных органов государственной власти незаконно вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления. Региональным законодательством установлено право обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. В поле их юрисдикции правовые конфликты в рамках законодательства соответствующих субъектов Российской Федерации. Поэтому представляется целесообразным предоставить представительным органам местного самоуправления право обращения в Конституционный Суд РФ за защитой конституционных гарантий местного самоуправления в случае их нарушения. Такое предложение уже высказыв-

**Важное значение в обеспечении механизма функционирования института правовых гарантий местного самоуправления и его органов, в том числе представительных органов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законах, а также муниципальных нормативных правовых актах, имеет судебный контроль за соблюдением законности.**

<sup>1</sup> Такое право, к примеру, закреплено в статье 60 Устава Свердловской области. Подробно об этом см.: Муниципальное право Российской Федерации / Под редакцией Н.С. Бондаря. — Издание второе. — С. 523–525.

валось в научной литературе, однако не находит реализации на федеральном уровне<sup>1</sup>.

Прямую защиту прав местного самоуправления и их органов призваны осуществлять суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Первые, в частности, вправе осуществлять их судебную защиту в случае отказа в государственной регистрации уставов муниципальных образований, вторым подведомственны споры о признании недействительными ненормативных актов местного самоуправления.

Федеральный закон № 154-ФЗ установил внесудебный контроль за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и его должностных лиц. Согласно статье 51 этого закона Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного

самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Однако, как верно отмечает А.А. Сергеев этот контроль носит ситуационный характер<sup>2</sup>. Этим объясняется его недостаточная эффективность. В то же время в статье 77 Федерального закона № 131-ФЗ подтверждено право прокурорского надзора в указанной сфере.

Таким образом организация государственного контроля за органами местного самоуправления осуществляется в Российской Федерации только в случаях предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами. Это в полной мере соответствует требованиям Европейской Хартии местного самоуправления, сформулированных в ее восьмой статье<sup>3</sup>. При этом, так называемый, административный контроль направлен прежде всего на обеспечение правовых гарантий местного самоуправления и его органов. Этим обуславливается его целесообразность и необходимость.

## НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

Глебова Л.И.<sup>4</sup>

# НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Национальные интересы России в области недропользования нуждаются в особой защите на новом конституционном уровне. В истекшее десятилетие в России были введены рыночные формы правового регулирования отношений, возникающих в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России, ее территориального моря, а также в связи с использованием нефтегазовых и иных минеральных ресурсов, включая подземные воды. В результате чрезмерная расточительность и нерациональное недропользование во многих случаях оказывают негативное воздействие на многие сферы жизни российского общества, вступают в противоречие с интересами социально-экономического развития.

От хищнического разграбления ресурсов недр наша страна несет колоссальные политические, экономические и социальные издержки. Несовершенство норм законодательства способствовало росту незаконного перемещения через Государственную границу России продуктов недропользования и финансовых средств за их реализа-

цию. Отсутствие должного правового порядка в сфере недропользования явилось питательной средой для многих социальных конфликтов и преступности.

Разработка новых норм, принципов и процедур, направленных на упорядочение условий недропользования, должна вестись с учетом национальной безопасности и социально-экономических возможностей нашей страны. В современных условиях российское государство вынуждено принимать меры по пресечению незаконной деятельности в области недропользования. Законодательством предусмотрены различные меры обеспечения национальных интересов России в области недропользования. Вместе с тем юридическая разработка конституционных условий осуществления этих мер в настоящее время еще далека от завершения.

В российском законодательстве о недрах заложен принцип «двух ключей», предусматривающий управление недрами как федеральными, так и региональными властями<sup>5</sup>. Однако особо важным является то, чтобы этот принцип «не подменял собой главное» —

**Несовершенство норм законодательства способствовало росту незаконного перемещения через Государственную границу России продуктов недропользования и финансовых средств за их реализацию.**

<sup>1</sup> См.: *Фадеев В.И.* Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков. — М.: Изд-во ИГ и П РАН, 2000. — С. 101.

<sup>2</sup> *Сергеев А.А.* Система правовых основ местного самоуправления. — Воронеж, 1999. — С. 145.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

<sup>4</sup> *Глебова Лариса Игоревна* — преподаватель Российского государственного института нефти и газа им. И.М. Губкина.

<sup>5</sup> См.: Конституция Российской Федерации. — П. «в», «д», «к», ст. 72. «О недрах»: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992, № 2395-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 834, № 29, ст. 1690; 1993, № 2, ст. 74; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 2001, № 21, ст. 2061, «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции»: Федеральный закон от 21 июля 1997, № 112-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 30, ст. 3584.