

УДК 352:364

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
КАК ГАРАНТ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ****Э. В. Нилов****LOCAL GOVERNMENT AS THE GUARANTOR IN SPHERE
OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION****E. V. Nilov**

В статье описываются результаты исследований института местного самоуправления, критерии его эффективности в сфере социальной защиты населения. Приводится структура муниципальной власти Российской Федерации, ее роль в сфере социального обслуживания населения.

In article results of researches of institute of local government, criteria of its efficiency in sphere of social protection of the population are described. The structure of municipal authority of the Russian Federation, its role in sphere of social service of the population is resulted.

Ключевые слова: муниципальная власть, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, эффективность местного самоуправления.

Keywords: municipal authority, local governments, questions of local value, efficiency of local government.

Муниципальное самоуправление – один из важнейших институтов демократического общества. С деятельностью органов власти, их организационными основами сталкивается каждый гражданин Российской Федерации.

В различные исторические периоды самоуправления в российском обществе проявлялось в различных формах, среди которых наиболее устойчивыми являлись: Вечевая демократия Древней Руси, крестьянское общинное самоуправление, земское и городское самоуправление и др. [4, с. 179]. Все эти периоды объединяет одна характерная черта политической истории России – гиперцентрализация власти, в связи с чем преобразования общественной жизни, в том числе и местного самоуправления, проводились центральной властью, которая не всегда объективно учитывала положение общества.

В наше время местное самоуправление является одной из основ демократического общества. Это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни [2; 6]. В сборнике законодательных актов Кемеровской области по вопросам местного самоуправления органы местного самоуправления трактуются как выборные и иные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти [6, с. 12]. Исходя из вышеперечисленного, можно определить организационные основы местного самоуправления г. Кемерово, состоящие из представительного органа местного самоуправления; главы муниципального образования; местной администрации; контрольного органа муниципального образования.

Представительным органом Кемеровской области является Совет народных депутатов, который избирается населением. Представительный орган вы-

ражает волю и интересы всего населения муниципального образования, осуществляет от его имени муниципальную власть. Представительному органу подконтрольна деятельность всех других органов и должностных лиц местного самоуправления. Срок полномочий органа местного самоуправления в Кемеровской области составляет пять лет.

Термин «глава муниципального образования» был введен в научный оборот Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 23 августа 1995 года. Глава муниципального образования является выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления. Полномочия главы муниципального образования начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного лица. Данные полномочия можно разделить на несколько блоков: представительские; руководство исполнительными органами местного самоуправления; взаимодействие с представительным органом местного самоуправления; управление муниципальным хозяйством. Следует отметить, что в настоящее время практически все ограничения для занятия данной должности, в том числе ценз оседлости, отменены, за исключением ценза возраста (21 год) и гражданства (РФ). В связи с этим нередки случаи, когда главой муниципального образования становились лица, проживающие не на территории муниципального образования. Однако, по мнению ряда государствоведов, представляется целесообразным введение ценза оседлости и образовательного ценза, т. е. наличие высшего образования.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий,

переданных местному самоуправлению федеральными законами и законов субъектами РФ. По законодательству Кемеровской области, местная администрация состоит из главы муниципального образования и органов местной администрации (структурных подразделений). Глава местной администрации руководит деятельностью администрации на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ими своих полномочий [5, с. 232].

Контроль над законностью и эффективностью муниципального образования осуществляют граждане, общественные объединения, депутаты, органы и должностные лица муниципального образования, государственные инспекции и надзоры, прокуратуры, суды. Также сюда относятся такие контролируемые органы, как Уполномоченный по правам человека РФ и контроль полномочного представителя Президента РФ. Таким образом, контроль может и должен осуществляться «сверху», «снизу» и по «горизонтали» [7, с. 37].

В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу. Принципиальное отличие органов местного самоуправления от государственных – в их природе и значении: они более тяготеют к гражданскому обществу, общественному управлению. Государство устанавливает лишь правовые нормы функционирования местного самоуправления, а полем реализации управленческих функций предстает преимущественно гражданское общество. Формирование органов местного самоуправления, их структура и принципы взаимоотношений с институтами государственной власти находятся в зависимости от формы национально-государственного устройства и исторических традиций. По мере развития демократических начал в строительстве правового государства и становления экономически состоятельного гражданского общества, центр тяжести в управлении будет смещаться в сторону местного самоуправления.

Местное самоуправление призвано уравновесить власть государства, ограничивать ее, не допускать произвола с ее стороны. Передача властных полномочий на места позволяет также избежать перегрузки центрального правительства частными проблемами, существенными для определенных локальных сообществ. Органы местного самоуправления выполняют роль посредника между личностью и государством. И в городах, и в селах работа местных советов затрагивает буквально каждого – зачастую она представляется гражданам более понятной и конкретной, чем деятельность центральных властей.

Хорошо зная положение дел на своих территориях, органы местного самоуправления способны более эффективно и рационально, чем чиновники центрального аппарата, реагировать на непредвиденные ситуации и конфликты. И возможности для нововведений у местных властей значительно шире – ведь центральные власти внедряют новации, как правило, в общенациональном масштабе, что повы-

шает издержки вероятных неудач. Наконец, муниципальные выборы проводятся чаще, чем общенациональные, а это дает населению дополнительную возможность пользоваться своими гражданскими правами и выразить отношение к деятельности административно-управленческих органов.

Муниципальная власть выступает главным гарантом в сфере социальной защиты населения, т. к. именно местными властями, на местах выбирается определяющая стратегия в данной сфере, от данной стратегии зависит степень защищенности местного сообщества в том или ином муниципальном образовании. Об этом говорит реальная практика: в крупных городах, таких как Москва, социальная политика проводится несравненно лучше, глобальней, чем в более мелких городах и тем более в деревнях.

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в достижении этой цели играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

Обеспечивая удовлетворение потребностей населения в жизненно важных услугах, органы местного самоуправления, во-первых, организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения, организации и службы. Право органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций закрепляет ст. 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Ст. данного Закона обязывает органы местного самоуправления заниматься вопросами организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; муниципальных энерго-, газо-, тепло- водоснабжения и канализации и др.

Закон также возлагает на органы местного самоуправления вопросы организации снабжения населения топливом; утилизации и переработки бытовых отходов; транспортного обслуживания населения и т. п.

Во-вторых, муниципальные органы обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания, для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий и т. д. Кроме того, органы местного самоуправления обеспечивают санитарное благополучие населения; социальную поддержку и содействие занятости населения; противопожарную безопасность в муниципальном образовании.

В-третьих, органы местного самоуправления регулируют вопросы, относящиеся к данной области муниципальной деятельности. Представительные органы местного самоуправления принимают обще-

обязательные правила по этим вопросам местной жизни.

В-четвертых, органы местного самоуправления осуществляют в этой сфере контрольную деятельность, что служит созданию необходимых предпосылок для наиболее полной и эффективной реализации прав и свобод граждан, обеспечению стабильного правового режима муниципального образования.

Органы местного самоуправления, в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., обязаны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Прошло уже практически шесть лет со дня принятия Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За это время был реализован ряд переходных моментов, были внесены в него и изменения для разрешения возникших проблем. Вместе с тем следует констатировать, что продолжает сохраняться круг проблемных вопросов, которые должны отразиться в принимаемых поправках к федеральному закону.

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. В этом отношении она полностью отвечает стандартам, одобренным Советом Европы, закрепленным в ее Европейской хартии местного самоуправления.

Однако все эти принципы, даже получив закрепление в действующей Конституции и в ряде федеральных законов Российской Федерации, пока не образуют целостной прочной основы для становления и развития системы местного самоуправления. Основные причины этого во многом кроются в отсутствии сбалансированной теоретической концепции развития страны, устойчивых демократических традиций, низкой политической и правовой культуре, в состоянии массового сознания в России, характеризующегося нарастанием апатичности людей, их пассивностью, отчужденностью от проблем общества, а также в низких темпах нормотворческой деятельности по проблемам местного самоуправления и формально-бюрократическом отношении к его осуществлению на практике.

В процессе нормативно-правового регулирования местного самоуправления следует опираться на теоретические разработки, практику стран с развитой системой местного самоуправления, накоплен-

ный в различных регионах России опыт организации и деятельности органов местного самоуправления, достижения земского движения в дореволюционный период.

Важность теоретического исследования конституционно-правового статуса местного самоуправления в России обуславливается тем, что исходя из нее определяется: во-первых, место муниципальных образований на современном этапе развития в системе управления государством и обществом; во-вторых, правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления, юридическая сила принимаемых ими решений; в-третьих, полномочия и гарантии эффективности деятельности органов местного самоуправления в России, роль органов местного самоуправления в охране и защите общественного порядка на территории муниципального образования.

Правовая основа местного самоуправления была заложена главой 8 Конституции Российской Федерации. В ней конкретизированы положения статьи 12 главы 1 об основах конституционного строя [3]. Закрепленная здесь модель местного самоуправления приближается к общепринятому во многих странах типу местного самоуправления как демократического института. Она достаточно определенно указывает цель, к которой надо стремиться в реформировании местной власти.

Определяя основные параметры местного самоуправления, Конституция завершает поиски его правовых форм, которые велись на протяжении последних нескольких лет. Еще в 1990 г. был принят Закон СССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства, положивший начало этим поискам. При всем его несовершенстве Закон сыграл свою роль если не в реальной перестройке, то, по крайней мере, в осмыслении возможных путей преобразования структур местной власти – он как бы открыл путь децентрализации государства.

Местное самоуправление – это местная (или публичная) муниципальная власть, которая формируется и осуществляется на правовых основах местного самоуправления. Реализация муниципальной власти основывается на законах и иных нормативных правовых актах, принимаемых в самом муниципальном образовании. В сфере местного самоуправления можно обнаружить множество административно-правовых отношений [1].

В современной России важнейшими источниками правовых норм являются нормативные правовые акты и нормативные договоры. Что же такое нормативный правовой акт? Это документ, исходящий от субъекта, наделенного властью (органа публичной власти или, если речь идет о референдуме, – всего народа), содержащий общеобязательные правила поведения и устанавливающий определенные юридические права, обязанности или ответственность участников общественных отношений. Именно нормативные правовые акты определяют цели и задачи местного самоуправления, пределы его компетенции, а также гарантируют гражданам реализацию данного права.

Как и во многих других странах, в России документы такого рода подлежат обязательному обнародованию в средствах массовой информации. Заметим, что в вопросах местного самоуправления гласность особенно важна – реализуя свои возможности, гражданин должен иметь представление о правах органов местного самоуправления и собственной роли в их осуществлении.

Правовые основы местного самоуправления могут закрепляться и в нормативном договоре – документе, который содержит общеобязательные правила, являющиеся результатом согласования интересов и волеизъявления двух или нескольких субъектов, обладающих властью. Такие соглашения заключаются в тех случаях, когда органы местного самоуправления о чем-то договариваются с органами государственной власти. Несколько муниципальных образований также могут заключить между собой подобный договор. Кроме того, нормативные договоры могут носить и международный характер; в данном случае они бывают двусторонними или многосторонними. В области местного самоуправления наибольшее значение для России имеют являющиеся, по сути, международными договорами конвенции и хартии Совета Европы. Причина в том, что в случае противоречия между федеральным законом и международным договором применяются нормы последнего.

Согласно Конституции Российской Федерации в государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к такому уставом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 6) определяет 30 вопросов местного значения, которые можно сгруппировать по основным сферам деятельности.

В экономической – комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; местные финансы; муниципальная собственность; земля, месторождения, недра.

В социальной – общественное призвание; социальная помощь; общее и профессиональное образование; социально-культурные мероприятия; общественный отдых; муниципальное здравоохранение; санитарный надзор; охрана памятников и местных достопримечательностей.

В хозяйственной – эксплуатация технических систем жизнеобеспечения (водопровод, канализация, утилизация отходов, энергетика и электрические сети и т. д.); транспортное обслуживание; услуги связи и информации; торговля, общественное питание; бытовое обслуживание; пожарное дело; муниципальное жилищное строительство; экология.

Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, о чем говорилось ранее, занимают конституционные нормы. Причина этого очевидна: право граждан страны заниматься самоуправлением обязательно должно быть зафиксировано в Основном законе. По этой причине именно Конституция определяет правовую природу и статус местного самоуправления, закрепляет основные права граждан в области местного самоуправления, регулирует взаимоотношения местного самоуправления с государством.

Стоит отметить, что на формирование правовых основ местного самоуправления серьезное влияние оказывают не только те статьи Конституции, в которых непосредственно упоминается термин «местное самоуправление», но и иные конституционные положения, весь Основной закон в целом. Иначе говоря, можно выделить конституционные нормы общего характера и конституционные нормы, непосредственно посвященные местному самоуправлению.

Конституционные положения общего характера. Наибольшее влияние на практику местного самоуправления оказывают следующие внесенные в Конституцию нормы.

Во-первых, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Это означает, что именно народ в конечном счете определяет полномочия государственных и самоуправленческих органов, которые он создает для осуществления власти. Более того, никто не может присваивать власть в Российской Федерации – незаконная узурпация властных полномочий является преступлением, наказание за которое предусмотрено Уголовным кодексом. В то же время в Конституции России говорится о существовании единых конституционных принципов, на основе которых организуется и система органов местного самоуправления, и система органов государственной власти. Это положение еще раз подчеркивает, что у государственной и муниципальной власти общий источник.

Во-вторых, человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. Последние не могут быть ограничены иначе, как Федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В-третьих, Россия является правовым государством. Ее граждане и их объединения, все органы власти и должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, а также законы. При этом правовые акты, принимаемые в стране, не должны противоречить Конституции. Любые

законы, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, не применяются, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения. Как и в любом правовом государстве, видную роль в России должна играть судебная власть, независимая от других ветвей власти и подчиняющаяся только Конституции Российской Федерации.

В-четвертых, согласно российской Конституции, общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Отсюда следует, что международные пакты, конвенции, иные правовые документы, к которым присоединилась наша страна, теперь напрямую могут применяться российскими судами. Важное значение в этом смысле имеет и Европейская хартия местного самоуправления – не случайно одним из условий присоединения России к Совету Европы стала ратификация Хартии и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ее положениями. (Более подробно этот документ рассматривается в разделе, посвященном зарубежному опыту местного самоуправления.)

Современная политико-правовая доктрина рассматривает местное самоуправление как фундамент гражданского общества, без укрепления которого грозит рухнуть вся пирамида государственной власти правового государства. Местное самоуправление выступает основой народовластия, на которой соединяются высшие интересы государства с повседневными чаяниями, тревогами и устремлениями

людей. Гражданин – это сначала житель и лишь затем – участник политических отношений. Структура государственной власти будет неустойчивой без крепкой жизнеспособной системы местного самоуправления, так как почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы. Поэтому местное самоуправление – это самоорганизация населения не на низшем, а на базовом уровне – там, где оно может сорганизоваться и осуществлять свои полномочия, не обращаясь к государству.

Литература

1. Агапов, А. Б. Учебник административного права / А. Б. Агапов. – М., 1999. – С. 181 – 201.
2. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления [Текст] / Р. В. Бабун. – М., 2001.
3. Конституция РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://revolution.allbest.ru>.
4. Моисеенко, В. И. Муниципальное право Российской Федерации [Текст] / В. И. Моисеенко. – Кемерово. – 2004. – С. 179.
5. Муниципальное право России [Текст]. – М., 2005. – С. 232.
6. Сборник законодательных актов Кемеровской области по вопросам местного самоуправления (по состоянию на 1 сентября 2001 года) [Текст]. – Новокузнецк. – 2001. – С. 12.
7. Муниципальное право. Конспект лекций [Текст]. – 2-е издание. – М., 2007. – С. 37.