

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБОРСКОЙ ВОЛОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ<sup>1</sup>

Статья посвящена вопросам современного нормативно-правового обеспечения деятельности местного самоуправления на примере Изборской волости в контексте как общероссийского и местного законодательства, так и международных актов.

**Ключевые слова:** Изборская волость, нормативно-правовое обеспечение, местное самоуправление, начало XXI в.

L. V. Aliyeva (Pskov)

### REGULATORY SUPPORT of IZBORSK VOLOST ACTIVITY AT PRESENT

*The article deals with the modern regulatory framework of local authorities activity on the example of Izborsk Volost in the context of both nationwide and local codes of law, as well as international acts.*

**Keywords:** Izborsk parish, regulatory support, local authorities, the beginning of XXI century.

Одной из основ конституционного строя в Российской Федерации на современном этапе является местное самоуправление, низовой уровень которого в сельской местности представлен волостной администрацией. В данной работе будет предпринята попытка обозначить корпус законодательных актов, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления на примере Изборской волости.

Правовую основу местного самоуправления в России составляют:

— общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;

— Конституция РФ;

— федеральные конституционные законы;

— Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы;

— указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;

— конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

— уставы муниципальных образований;

— решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;

— иные муниципальные правовые акты [1, с. 7–8].

Конституцией РФ осуществляется регулирование ключевых положений о местном самоуправлении в России (гл. 8, ст. 130–133). Согласно конституционным нормам, местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и реализуется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно; органы местного самоуправления самостоятельно, в рамках переданных им полномочий, 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 [3, с. 42–43].

---

<sup>1</sup> Работа подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 12-11-60008а) и Государственного комитета Псковской области по культуре.

Основным международным документом, регламентирующим на территории Российской Федерации вопросы организации местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления (European Charter of Local Self-government), принятая в Страсбурге 15 октября 1985 года, подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года и ратифицированная РФ в 1998 году (Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»). Согласно Хартии, под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [2, ст. 4466]. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (ст. 3).

Хартия гласит, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства (ст. 2), которые, в свою очередь, определяют и основные полномочия органов местного самоуправления. Вместе с тем, органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям. Государственным органам власти различных ветвей и уровней необходимо, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся [2, ст. 4466]. В полном соответствии с указанными положениями Хартии в законодательстве РФ принят и действует ряд законодательных актов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления. С 1 июня 2012 года вступил в силу Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority), однако Россия пока не вошла в число стран, подписавших данный документ [5].

К основополагающим действующим федеральным законодательным актам о местном самоуправлении следует отнести Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1). Помимо этого, организацию деятельности органов местного самоуправления определяют Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В целом, разграничение полномочий между высшими и центральными органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления проведено путем внесения изменений и дополнений, в более чем 250 федеральных законов.

Учитывая возложенные на органы местного самоуправления полномочия, помимо уже вышеназванных федеральных законодательных актов, деятельность органов местного самоуправления регламентируется также отраслевыми законодательными актами: Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ, Градостроительным

кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Жилищным кодексом РФ, а также несколькими десятками федеральных законов.

Уделяя большое внимание развитию демократических институтов в нашей стране, в своем послании Федеральному собранию РФ от 26 апреля 2007 года Президент РФ отметил, что «один из главных критериев политической культуры и развития общества — это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня. ... Значительно расширены компетенция и возможности местных органов власти» [6].

10 июня 2012 года в приветственной телеграмме участникам и гостям IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления В.В. Путин подчеркнул, что именно на уровне местного самоуправления «решаются самые чувствительные вопросы, определяющие качество повседневной жизни граждан. Прежде всего, обеспечение порядка в ЖКХ, благоустройство городов и сёл, развитие социальной инфраструктуры. Наша общая задача — укрепить местное самоуправление, расширить его финансовую самостоятельность и ресурсные возможности. И конечно, необходимо создать условия для прихода в муниципальные структуры власти квалифицированных специалистов и управленцев. Поддержать широкое гражданское участие в реализации муниципальных программ и проектов» [7]. Учитывая традиции местного самоуправления в истории страны, а также в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества Указом Президента РФ № 805 от 10.06.2012 г. [9] в России учрежден День местного самоуправления, который будет отмечаться 21 апреля. Эта дата приурочена к изданию в 1785 году Жалованной грамоты городам, положившей начало становлению российского законодательства о местном самоуправлении.

К нормативным правовым актам регионального уровня РФ, определяющим деятельность органов самоуправления Изборской волости, относятся Устав Псковской области от 12.04.2001 г. № 1-У (ред. от 06.10.2010 г.), принятый Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001 г.; Закон Псковской области от 09.10.2006 г. № 580-оз (ред. от 03.06.2010 г.) «О местном самоуправлении в Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 28.09.2006 г.); Решение Собрания депутатов Печорского района от 22–30.12.2008 г. № 103 «О принятии Устава МО «Печорский район» в новой редакции»; Закон Псковской области от 31.03.2005 г. № 425-оз (ред. от 27.07.2005 г.) «Об организационном обеспечении выборов органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 31.03.2005 г.); Закон Псковской области от 31.03.2005 г. № 426-оз (ред. от 31.12.2010 г.) «О наименованиях органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований в Псковской области» (принят Псковским областным Собранием депутатов 31.03.2005 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2010 г.). Законодательные акты субъектового уровня в основном содержат нормы, прописанные в федеральном законодательстве, но, в то же время, учитывают ту самую местную специфику, о которой говорилось выше.

Актами высшей юридической силы в системе правовых актов муниципального образования Изборская волость являются «Устав муниципального образования «Изборская волость» (принят решением Собрания депутатов сельского поселения «Изборская волость» от 07.12.2005 г. № 1) (ред. от 07.12.2009 г.) (зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Северо-Западному федеральному округу) и решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан. Приоритет данных правовых актов определяется тем, что нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования не должны противоречить Уставу и решениям, принятым на местном референдуме или сходе. Если нормы Устава противоречат решению, принятому на референдуме, то Собрание депутатов обязано в течение 15 дней со дня вступления в силу решения референдума определить срок

подготовки и (или) принятия изменений и (или) дополнений в Устав. Изменения и (или) дополнения в Устав муниципального образования должны быть внесены не позднее 3 месяцев со дня вступления в силу решения референдума.

Значимой правовой силой в организации деятельности органов местного самоуправления на территории Печорского и Пыталовского районов Псковской области обладает Постановление Псковского областного Собрания депутатов от 25.05.1995 г. № 102 «О Временном положении о собраниях (сходах) граждан в Псковской области» [8]. Территориальные рамки данного положения объясняются участием Печорского и Пыталовского районов в государственно-правовом эксперименте по выработке механизмов деятельности органов местного самоуправления в Псковской области. В соответствии с данным положением собрания (сходы) граждан по месту их жительства являются одной из форм прямого волеизъявления граждан, непосредственного участия населения в решении вопросов местного и государственного значения, отнесенных законодательством к компетенции местного самоуправления, затрагивающих интересы всего населения, проживающего на данной территории (ст. 1). В работе собраний (сходов) могут принимать участие все граждане, достигшие 18 лет и постоянно проживающие на данной территории, за исключением признанных судом недееспособными, а также (с согласия местного сообщества) граждане, постоянно не проживающие на его территории, но имеющие на праве собственности недвижимое имущество, уплачивающие налоги в местный бюджет и изъявившие желание участвовать в работе собраний (сходов) с правом совещательного голоса (ст. 2). Собрание (сход) граждан проводится по инициативе главы местного самоуправления, жителей, если на его проведении настаивает не менее 10% граждан, проживающих на данной территории и имеющих право в них участвовать и подписавших заявление о необходимости его созыва с указанием фамилии, имени, отчества (ст. 4). Собрания (сходы) граждан созываются по мере необходимости, а на территориях, где местное самоуправление осуществляется непосредственно населением (при отсутствии выборного органа местного самоуправления), не реже двух раз в год (ст. 5). Собрание (сход) правомочно при условии явки на него более половины общего числа граждан или их представителей, имеющих право участвовать в собрании (сходе) (ст. 6). Полномочия сельских сходов чрезвычайно велики и определены ст. 8, 9 и 10 Временного положения. При соблюдении порядка подготовки и проведения сходов граждан, определенных ст. 11–15, их решения должны быть исполнены органами местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что подобного рода документы не способствуют разрешению извечного спора о природе местного самоуправления — государственное оно или общественное, а при условии сильной общественной позиции, активности граждан отдельного населенного пункта, даже формирует основу для возможного противостояния граждан и органов власти, порождая сложности в разрешении отдельных (или многих) проблем конкретной местности. Вместе с тем, «уважительное отношение к гражданам, предоставление им права непосредственно защищать или обеспечивать личный интерес воспитывают в гражданах ответственность и чувство принадлежности к местному сообществу, развивают предприимчивость, ведут к пониманию своей значимости, к активной гражданской позиции. Личное сознательное участие в управлении в соответствии с местным интересом сближает личные интересы с групповыми, порождает способность и готовность к ответственности за состояние дел» [4, с. 151].

Таким образом, правовое поле деятельности органов местного самоуправления на территории Изборской волости следует считать вполне оформленным, но не лишенным противоречий, которые, впрочем, связаны с необходимостью более четкого распределения властных полномочий между государством и народом.

## Источники и литература

1. Актуальные вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М. : АНХ, 2008. 352 с.

2. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
3. Конституция и государственная символика Российской Федерации. М. : Эксмо, 2012. 64 с. С. 42–43.
4. Кукушкин Ю. С., Тимофеев Н. С. Самоуправление крестьян России (XIX–начало XXI в.). М. : МГУ, 2004. 208 с. С. 151.
5. Официальный сайт Совета Европы. URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm/> (дата обращения: 06.09.2012).
6. Правовая система Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=67870> (дата обращения: 05.09.2012).
7. Приветствие участникам и гостям IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления. 10 июня 2012 г. 11:50. URL: <http://президент.рф> (дата обращения: 05.09.2012).
8. Русский север. Север-Западный федеральный округ РФ. URL: [http://www.russian-north.com/section7/topic-3/locat\\_9dxfg7hc.htm](http://www.russian-north.com/section7/topic-3/locat_9dxfg7hc.htm) (дата обращения: 05.09.2012).
9. Указ Президента РФ от 10.06.2012 № 805 «О Дне местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 11.06.2012. № 24. Ст. 3141.