

Кагарманова Н.Г.
студентка 2 курса Института Права
Башкирского Государственного Университета
Научный руководитель: И.Р. Аминов
кандидат юридических наук, доцент.
Россия, Уфа

МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: В статье рассматривается предусмотренный в Конституции РФ право граждан обращаться в международные органы за защитой нарушенных при осуществлении местного самоуправления прав. Государства, подписавшие Европейскую Хартию местного самоуправления, должны принимать правовые акты в соответствии с данной международной нормой, поскольку она гарантирует минимальные права местного самоуправления. Также исследуются формальные основания обращения в Европейский Суд по правам человека в случае нарушения данных гарантированных прав.

Ключевые слова: международные принципы и нормы, право на местное самоуправление, местное самоуправление, механизм защиты прав, Европейская Хартия местного самоуправления, Европейский Суд по правам человека, Совет по правам человека ООН, Комитет по правам человека, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы.

Kagarmanova N. D.
2nd year student of the Institute of Law
Bashkir state University
Scientific supervisor: I. R. Aminov
PhD in law, associate Professor.
Russia, Ufa

INTERNATIONAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT

***Abstract:** the article deals with the right of citizens to apply to international bodies for the protection of rights violated in the implementation of local self-government. States that have signed the European Charter of local self-government should adopt legal acts in accordance with this international norm, as it guarantees the minimum rights of local self-government. It also examines the formal grounds for applying to the European Court of human rights in case of violation of these guaranteed rights.*

***Key words:** international principles and norms, right to local self-government, local self-government, mechanism of protection of rights, European Charter of local self-government, European Court of human rights, UN human rights Council, human rights Committee, Congress of local and regional authorities of the Council of Europe.*

Следует признать, что в целом развитие российского законодательства, регулирующего отдельные его стороны, соответствует международным стандартам и мировой практике. Заслуживает уважения, что законодательство и политическая практика в России совершенствуются. Однако законодательство по-прежнему развивается по принципу «где есть проблема, там должен быть закон»¹.

Статья 12 Конституции РФ хотя и устанавливает, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, в статье 15-ой, и в целом в положениях Конституции, оно не ассоциировано с гражданами и их объединениями, те есть с институтами гражданского общества»². В соответствии Конституцией РФ общепризнанные принципы

¹ Аминов И.Р. Развитие законодательства в России: вызовы современности // В сборнике: Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ». 2018. С. 131-135.

² Шарипова Э.А. К вопросу о системе субъектов конституционно-правовых отношений. В сборнике: Идель-Уральские правовые чтения. Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Крылов О.М. 2015. С. 101.

и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы нашей страны. При этом, если имеются противоречия между законом и международным договором, в приоритете остается второе (ч. 4 ст. 15)³. Следовательно, если гражданин РФ каким-то образом будет ущемлен в правах, он может обратиться в компетентные органы. Вторые, в свою очередь, должны применить ту норму, которую имеет высшую силу. В данном случае, если определенная норма закона России будет противоречить норме международного права или же международного договора, то, в частности, к применению подлежат последние.

При осуществлении прав на местное самоуправление применяются нормы международного права, ратифицированные Российской Федерацией. В особенности, следует отметить Европейскую хартию местного самоуправления. Она действует в рамках Совета Европы, членом которого Россия является с 1996 г. 1 сентября 1998 года Хартия была ратифицирована Российской Федерацией, и действует на всей территории государства.

Конституция РФ, в соответствии с международными договорами РФ, гарантирует право на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека, если внутригосударственные средства защиты не дали удовлетворительных результатов (ч. 3 ст. 46). Если имеет место ущемление прав на осуществление местного самоуправления, то граждане вправе обращаться в международные органы. Отметим, что государство никаким образом не может препятствовать осуществлению права гражданина на подачу жалобы. Проблема эффективности такого способа защиты, также предусмотренных международным правовым актом гарантий, является достаточно актуальной в современных реалиях.

³ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 14.04.2014, № 15, ст. 1691

Так, имеются следующие межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, куда, согласно международным договорам и соглашениям, граждане могут обратиться:

1) Совет по правам человека – международный правозащитный орган, учрежденный генеральной Ассамблеей ООН с целью разрешения ситуации с нарушением прав человека, предоставления рекомендаций по данному вопросу. Он был преобразован из Комиссии по правам человека. Совет ответственен за укрепление, содействие и защиту прав человека по всему миру;

2) Комитет по правам человека – орган независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами-участниками Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет рассматривает обращения граждан, находящихся под юрисдикцией государств – членов ООН, присоединившихся к Пакту и Факультативному протоколу к нему, если нарушены их права, содержащиеся в Пакте;

3) Европейский Суд по правам человека в Страсбурге – международный судебный орган. Его юрисдикция распространяется на все государства – члены Совета Европы, которые ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Данный судебный орган включает вопросы толкования и применения конвенции, включая межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц;

4) Конгресс местных и региональных властей Совета Европы⁴ - консультативный орган Совета Европы. Его функция заключается в содействии местной и региональной демократии, укреплении местного и регионального самоуправления, в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления.

⁴ Гринченко К.А. Использование международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2013. № 1(13). С. 17-20 [Электронный ресурс] // КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-mezhdunarodno-pravovyh-mehanizmov-zaschity-prava-na-osuschestvlenie-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.11.2018)

Европейская хартия местного самоуправления состоит из преамбулы, трех частей и 18 статей, в двух из которых закреплены муниципальные права и граждан (статьи 3 и 5). Во всех остальных статьях Хартии приоритет отдается конституционным основам местного самоуправления, условиям осуществления полномочий на местном уровне⁵. Оно является актом прямого действия, может применяться судами РФ при разрешении отдельных споров в области местного самоуправления. Цель хартии: восполнение отсутствия общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти, которые находятся ближе всего к гражданам, и предоставляют им реальную возможность участвовать в принятии решений⁶.

В отличие от Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понятие, содержащееся в Хартии, определяет местное самоуправление как право и способность органов местного самоуправления управлять публичными делами в интересах местного населения, тогда как по закону России, местное население само решает вопросы местного значения, учитывая интересы других.

Европейская Хартия также устанавливает важнейшие гарантии и принципы местного самоуправления⁷:

-право граждан участвовать в управлении местным самоуправлением, как через представителей, так и непосредственно (ч. 2 ст. 3). Граждане имеют право обращаться в органы местного

⁵ Чермит А. Европейская хартия местного самоуправления как международно-правовая основа для дальнейшего развития института муниципальных прав и свобод граждан // Теория и практика общественного развития. Издательский дом "ХОРС" (Краснодар). 2006. Том 1. № 6. С. 43-44 [Электронный ресурс] // КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-kak-mezhdunarodno-pravovaya-osnova-dlya-dalneyshego-razvitiya-instituta-munitsipalnyh> (дата обращения: 16.11.2018)

⁶ Костюков А.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов. — М.: Юнити-Дана, Закон и право. 2012. 687 с.

⁷ «Европейская хартия местного самоуправления» ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5X5JTckFN> (дата обращения: 16.11.2018)

самоуправления по интересующим им вопросам, в рамках закона участвовать в местных референдумах, избирать тех же органов и должностных лиц, которые представляют интересы местного населения, также правомочны другими способами способствовать функционированию местного самоуправления;

- законность деятельности органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 4). Органы и должностные лица местного самоуправления в своей деятельности должны руководствоваться, прежде всего, Конституцией РФ, Федеральными законами и, принимаемые ими нормативные акты, соответственно, не должны противоречить им;

- свобода действий органов местного самоуправления в пределах его компетенции (ч. 2 ст. 4). Компетенции органов местного самоуправления содержатся в соответствующих нормативных актах, которые отделены от компетенций других органов. Органы местного самоуправления, в свою очередь, обладают полной свободой действий в пределах данных правомочий;

- осуществление публичной власти органами, заинтересованными жизнью всех граждан, которые наиболее близки к ним (ч. 3 ст. 4). Данная гарантия отражается в том, что граждане имеют право сами избрать депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц из числа граждан данного поселения, которые знают все проблемы местного населения и заинтересованы в их решении;

- стабильность территориальной структуры местного самоуправления, его защита (ст. 5). Изменение территории соответствующего муниципального образования проводится с учетом мнения населения, проживающего на данной территории.

- самостоятельность в организации местного самоуправления и многообразие его моделей (ч. 1 ст. 6). Местное самоуправление имеет свою структуру организации, то есть компетентных органов и должностных лиц,

которые призваны осуществлять те или иные функции местного самоуправления в соответствии с их целями и задачами;

- недопустимость произвольного вмешательства государства в дела местного самоуправления (ст. 8). Важнейшей гарантией местного самоуправления является самостоятельность, в соответствии с которым органы государственной власти не должны вмешиваться в его деятельность;

- право на финансовое обеспечение, для осуществления самостоятельной муниципальной деятельности, исходя из установленной компетенции местного самоуправления (ст. 9). Финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, представленным им Конституцией или законом;

- право на судебную защиту прав местных самоуправлений (ст. 11). Для свободного осуществления органами местного самоуправления полномочий и соблюдения принципов, закрепленных в Конституции и законах, им гарантируется судебная защита.

Данные гарантии призваны обеспечивать свободу деятельности местного самоуправления, при необходимости защиту их прав.

Насколько эффективен межгосударственный способ защиты прав граждан на местное самоуправление можно оценить исходя из реальной сложившейся практики. К примеру, в Постановлении Европейского Суда по делу «Новикова и другие против России». Заявители, проживающие в различных субъектах РФ, жаловались на то, что местные власти препятствовали им в выражении своего мнения, которые они осуществляли в форме одиночных пикетов. Европейский Суд признал нарушенным статью 10 Конвенции, на свободное выражение своего мнения, в отношении каждого заявителя. Суд обязал государство выплатить данным лицам определенную сумму в качестве компенсации морального вреда. Во многих случаях суд удовлетворяет жалобы граждан,

если имеет место реальное ущемление прав и если соответствуют определенным стандартам.

Однако, бывали и случаи, когда Европейский Суд не удовлетворял жалобы. К примеру, жалоба, поданная Виктором Черепковым против РФ, признана Европейским Судом неприемлемым, в виду того, что не нашлось противоречия между национальным законодательством и международной нормой, в частности, между Конституцией РФ (ст. 12), Уставом Приморского края (ст. 11) и положением Конвенции (ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции). В данном случае гражданин РФ жаловался на нарушение активного и пассивного избирательного права при выборах в органы местного самоуправления. Европейский Суд установил, что полномочия издавать распоряжения и постановления, которыми законом наделены муниципальные образования и мэр, должны отличаться от законодательных компетенций, содержащихся в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции.

Таким образом, международное право провозглашает важнейшие гарантии и принципы, необходимые для сбалансированного функционирования местного самоуправления. На данный момент практика по рассмотрению вопросов на международном уровне, связанных с нарушением прав граждан на осуществление местного самоуправления, достаточно развилась. Это означает, с одной стороны, что граждане в какой-то мере знают свои права и на практике умеют их защищать, а с другой стороны, показывает неэффективность национального законодательства в виду противоречия некоторых положений международным нормам. Принятие нормативных актов, которые учитывают интересы местного населения, обеспечивают стабильную деятельность местного самоуправления, является одной из главных задач власти. Международные нормы и принципы должны составлять базу не только при принятии федеральных нормативно правовых актов, но и

локальных актов органов местного самоуправления, чтобы права граждан не ущемлялись противоречащими нормами.

Использованные источники:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 14.04.2014, № 15, ст. 1691

2. «Европейская хартия местного самоуправления» ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5X5JTckFN> (дата обращения: 16.11.2018)

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/186367/#ixzz5X5LEYPGJ> (дата обращения: 16.11.2018)

4. Решение Европейского Суда по правам человека от 25.01.2000 «По вопросу приемлемости Жалобы № 51501/99, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 97-100.

5. Постановление ЕСПЧ от 26.04.2016 по делу «Новикова и другие против России» (жалоба № 25501/07, № 57569/11, № 80153/12, № 5790/13 и № 35015/13)[Электронный ресурс] // Центр защиты прав СМИ: http://mmdc.ru/praktika_evropejs(дата обращения: 17.11.2018)

6. Аминов И.Р. Развитие законотворчества в России: вызовы современности // В сборнике: Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ». 2018. С. 131-135.

7. Гринченко К.А. Использование международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2013. № 1(13). С. 17-20 [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-mezhdunarodno-pravovyh-mehanizmov-zaschity-prava-na-osuschestvlenie-mestnogo-samoupravleniya>(дата обращения: 16.11.2018)

8. Костюков А.Н. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов. М.: Юнити-Дана, Закон и право. 2012. 687 с.

9. Чермит А. Европейская хартия местного самоуправления как международно-правовая основа для дальнейшего развития института муниципальных прав и свобод граждан // Теория и практика общественного развития. Издательский дом "ХОРС" (Краснодар). 2006. Том 1. № 6. С. 43-44 [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-kak-mezhdunarodno-pravovaya-osnova-dlya-dalneyshego-razvitiya-instituta-munitsipalnyh> (дата обращения: 16.11.2018)

10. Шарипова Э.А. К вопросу о системе субъектов конституционно-правовых отношений. В сборнике: Идель-Уральские правовые чтения. Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Крылов О.М. 2015. С. 101-106.