

УДК 342.7

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Оксана Ю. Трещева^{a, b, @}

^aМосковский финансово-промышленный университет «Синергия», 129090, Россия, г. Москва, ул. Мещанская, 9/14, стр. 1

^bКемеровский государственный университет, 650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
[@]oksana.treshhyova.69@mail.ru

Поступила в редакцию 14.05.2018. Принята к печати 31.08.2018.

Ключевые слова:

муниципальные правовые акты, муниципалитет, местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальная власть, устав муниципального образования

Аннотация: В статье акцентировано внимание на проблемах правового регулирования рассмотрения и принятия органами местного самоуправления и их должностными лицами муниципальных актов, регулирующих осуществление, обеспечение и защиту прав и свобод человека. На основе проведенного правового анализа муниципальных актов, принятых муниципалитетом на примере муниципального образования «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого района Кемеровской области в части осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека на данной территории представлена их реализация на практике. Целью является исследование и выявление проблем правового регулирования осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека органами местного самоуправления и разработка предложений для их решения. При исследовании данной темы применялись такие методы, как метод системного анализа, структурно-функциональный и другие, а также ряд частно-научных методов: формально-юридический, юридического прогнозирования. Сделан вывод о необходимости внесения правовых изменений в действующее законодательство для осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека органами местного самоуправления в Российской Федерации. Предметом исследования является комплексное исследование системы муниципального правового регулирования осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека органами местного самоуправления, с разработкой предложений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации в этой области.

Для цитирования: Трещева О. Ю. Муниципальные акты, регулирующие осуществление, обеспечение и защиту прав и свобод человека // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 99–103.

Введение

Сложившееся в России положение свидетельствует о том, что возникли очевидные противоречия между декларированными конституционными и муниципальными нормами и их политико-правовой и социально-экономической реализацией. В этой связи актуальны не только анализ системы конституционных прав и свобод человека на муниципальной территории, но и осуществление, обеспечение и защита прав и свобод человека органами местного самоуправления, поскольку существующая в стране реальность свидетельствует о том, что государство не всегда вовремя и на должном уровне выполняет нормы Конституции РФ по гарантированию, обеспечению и защите прав и свобод человека, в том числе и на муниципальном уровне. Так, Д. О. Сытников указывает в своей статье: «Обладая

характерной спецификой, отличающей их от других субъектов обеспечения прав и свобод человека, они, в конечном счете, преследуют единую цель – удовлетворение потребностей людей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, являясь при этом особым субъектом обеспечения прав и свобод человека» [1].

Конституционно-правовые основы муниципальных актов: понятие, виды, система и проблемы

Конституция РФ гласит, что местное самоуправление не входит ни в одну ветвь власти. Оно независимо и осуществляет свою деятельность на основе действующего законодательства. Представительный орган и (или) должностное лицо муниципалитета осуществляет права законодательной инициативы или, иными словами, принимает

муниципальные акты, которые не должны противоречить Конституции РФ, в том числе федеральному и региональному законодательству. Понятие муниципального правового акта было определено Федеральным законом (ФЗ) от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которое означает решение, установленное непосредственно населением данного муниципалитета по местным вопросам или принятое органом муниципального образования и (или) их должностным лицом, в том числе и по выполнению определённых государственных полномочий, переданных им федеральным и региональным законодательством, а также по иным вопросам, утвержденным уставом муниципалитета на основании закона¹.

Правовые акты муниципальных образований могут быть двух видов: нормативными и ненормативными (индивидуальными). Нормативный правовой акт представляет собой официальный документ в письменной форме, установленный в определенном порядке, в котором выражается волеизъявление избирателей, представительного органа муниципалитета или его должностного лица по урегулированию норм права. К ненормативным правовым актам можно отнести акты применения права или индивидуальные правовые акты. В состав ненормативных правовых актов могут входить определенные действия органов муниципалитета, должностных лиц, если на их основе появляются права и обязанности у сторон муниципальных правовых отношений.

Муниципальные правовые акты образуют систему. В. И. Васильев указал, что в систему правовых актов, определяющих местное самоуправление, входят муниципальные правовые акты. Это третий (после федерального и регионального) уровень правового регулирования данного института публичной власти [2]. В перечень муниципальных актов органов местного самоуправления входят уставы муниципалитетов, решения, установленные на местных референдумах и сходах граждан, и иные правовые акты. Принятие муниципальных правовых актов необходимо для выполнения задач местного уровня непосредственно населением муниципалитетов и (или) органами местного самоуправления, их должностными лицами. Для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, также издаются муниципальные правовые акты. Они должны исполняться на всей территории соответствующего муниципального образования. С 2009 г. ведётся регистр муници-

пальных нормативных правовых актов субъекта РФ, в который включаются муниципальные нормативные правовые акты, а также решения, рассмотренные на местном референдуме (сходе граждан). В состав федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов входят регистры субъектов РФ.

Органы местного самоуправления принимают только регулятивные акты. Органы муниципальной власти не могут принимать акты, предусматривающие меры принуждения (ответственности). В системе муниципальных актов высшую ступень юридической силы занимают устав муниципального образования, а также решения, установленные на местном референдуме (сходе граждан), а иные акты, принятые муниципальной властью, не должны им противоречить. Проекты муниципальных правовых актов разрабатываются и вносятся депутатами муниципалитета, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления или территориального общественного самоуправления, главой местной администрации, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, указанными в уставе каждого муниципалитета. Нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица закрепляются правила внесения проектов муниципальных актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов. Муниципальные правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, после официального опубликования (обнародования) сразу вступают в законную силу. Устав муниципального образования определяет условия их опубликования (обнародования) для обеспечения гражданам возможности ознакомиться, за исключением только тех актов или их отдельных положений, имеющих сведения, распространение которых ограничено федеральным законодательством.

Группы статей в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ говорят о пересечении местного самоуправления с реализацией прав политического и социально-экономического характера. На основании ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане обладают активным и пассивным избирательным правом и при проведении муниципальных выборов могут участвовать в референдуме, обращаться лично, а ст. 33 дает право направлять коллективные и индивидуальные обращения в муниципальные органы. Предусмотрена реализация социально-экономических прав на жилище, охрану здоровья и образование с помощью муниципальных учреждений здравоохранения и образования, на выдачу жилого помещения из муниципальных

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями от 29.12.2014 № 454-ФЗ, № 456-ФЗ) // Российская газета. 2003. № 202.

жилищных фондов (ст. 40, 41, 43)². Н. С. Бондарь уточняет, что «природа конституционных прав свидетельствует о связях данного конституционного института с институтами муниципальной демократии, равно как и с организационно-правовыми структурами местного самоуправления» [3]. Он пишет о возможности выделения муниципальных прав и свобод человека и гражданина РФ и их муниципальных гарантий. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что одним из вариантов регулирования деятельности органов местного самоуправления в области осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека является нормативно-правовое регулирование.

Рассмотрим в качестве примера решения Совета народных депутатов МО «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области в целях осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека. Совет народных депутатов МО «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области принимает различные решения на основе Устава МО «Сосновское сельское поселение» в отношении вопросов местного значения, а также затрагивающие права и свободы человека и гражданина³.

Формы участия для возможности граждан на осуществление местного самоуправления – местный референдум, выборы, в том числе правотворческая инициатива граждан. Решением Совета народных депутатов МО «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 29.03.2018 № 264 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании "Сосновское сельское поселение"» в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Уставом МО «Сосновское сельское поселение» в целях предоставления возможности реализовать право граждан на осуществление местного самоуправления в МО «Сосновское сельское поселение» Совет народных депутатов Сосновского

сельского поселения утвердил Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Сосновское сельское поселение»⁴.

В части принятых муниципальных актов в области осуществления обеспечения и защиты прав и свобод человека, а именно права на благоприятную окружающую среду, на охрану здоровья, на жилище в данном муниципальном образовании, и реализованных на практике органом местного самоуправления Сосновское сельское поселение выделим следующие: Устав МО «Сосновское сельское поселение», Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение», утвержденные решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 24.12.2015 № 130, которые дают право на создание инициативной группы в количестве не менее семи человек для непосредственного осуществления населением местного самоуправления и принятия участия в нём⁵.

Решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 25.07.2014 № 36 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования "Сосновское сельское поселение", утверждённые решением Сосновского сельского Совета народных депутатов от 30.09.2010 № 117» устанавливаются градостроительные регламенты производственной зоны (03): производственная зона предназначена для размещения предприятий I (СЗЗ – 1000 м), II (СЗЗ – 500 м), III (СЗЗ – 300 м), IV (100 м) и V (50 м) класса вредности в установленном законодательством порядке с соблюдением технических регламентов в области охраны окружающей среды СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», с учетом результатов публичных слушаний⁶.

Решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993.

³ О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (в последней редакции). Правила, утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ. (Зарегистрировано в Минюсте России 25.01.2008 № 10995) // Российская газета. 09.02.2008. № 28; Российская газета. 28.05.2014.

⁴ Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Сосновское сельское поселение». Решение Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 29.03.2018 № 264. Режим доступа: <http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/resheniya-soveta-narodnyx-deputatov/baza-2018.html> (дата обращения: 10.04.2018) (дата обращения: 10.04.2018).

⁵ Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение», утвержденные Решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 24.12.2015 № 130. Режим доступа: <http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/resheniya-soveta-narodnyx-deputatov/baza-2015.html> (дата обращения: 10.02.2018).

⁶ О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение», утверждённые решением Сосновского сельского Совета народных депутатов от 30.09.2010 г. № 117; Решение Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 25.07.2014 № 36. Режим доступа: <http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/resheniya-soveta-narodnyx-deputatov/baza-2014.html> (дата обращения: 10.02.2018).

от 24.10.2016 № 169 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования "Сосновское сельское поселение", утверждённые решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 24.12.2015 № 130, СанПиНа 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов"» устанавливаются нормы санитарно-защитной зоны⁷. В случае если класс вредности объекта I (СЗЗ – 1000 м), II (СЗЗ – 500 м), то объекты указанных видов использования относятся к условно разрешенным видам использования. Предприятия I (СЗЗ – 1000 м), II (СЗЗ – 500 м) классов вредности допускаются к размещению на территории муниципального образования вне населённых пунктов в установленном законодательством порядке с соблюдением технических регламентов в области охраны окружающей среды, а также при условии, что расстояние до жилой застройки позволяет разместить данные объекты с учетом размера санитарно-защитной зоны⁸.

На основании Распоряжения Администрации Новокузнецкого муниципального района № 986 от 05.05.2016 проведена предварительная экологическая оценка состояния территорий Новокузнецкого района в связи с засильем угольных разрезов почти на всей территории района. На основе её заключения уже происходит отрицательное воздействие на среду обитания населения, в том числе п. Гавриловка МО «Сосновское сельское поселение»⁹.

Муниципальная законодательная деятельность нуждается в усовершенствовании, необходима эффективная деятельность со стороны органов местного самоуправления в реализации исполнения муниципальных актов. Правовое регулирование муниципалитетов по осуществлению, обеспечению и защите прав и свобод человека на сегодня несовершенно. Как показывает практика, установка вопросов обеспечения безопасности (пожарная

безопасность, экологическая безопасность и др.) на основе прав и свобод человека в действующих муниципальных актах находится на низком уровне; отмечается отсутствие в них способов реализации даже наиболее удачных правовых норм в сфере осуществления, обеспечения, защиты прав и свобод человека [4].

Возможно, муниципальным органам власти необходимо обратиться к правовому опыту европейских стран для улучшения качества жизни населения на местном уровне. Нужно рассмотреть «Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления», применяемый в зарубежных государствах. В той или иной форме данный Кодекс существует во всех странах. Данный Кодекс основывает правила и процедуры организации и управления во всех вопросах муниципальных проблем. Его можно причислить к ненормативному правовому акту, который устанавливает правила, необходимые для решения задач местного значения на всей территории муниципалитета. Эти правила помогут в осуществлении прав и свобод человека органами местного самоуправления.

Заключение

Согласно Конституции РФ муниципальная власть независима и имеет право создавать свою нормативную правовую систему для решения вопросов местного значения. На муниципальном уровне должны осуществляться и обеспечиваться права и свободы человека, предусмотренные конституционными нормами. На уровне федерального законодательства необходимо предусмотреть право муниципалитетов на издание муниципальных нормативных актов с указанием ответственности в случае их неисполнения, т. к. многие муниципальные акты просто не исполняются. Конституция РФ не предусматривает структуру муниципального правового акта, она дает право на его существование.

Литература

1. Сытников Д. О. Особенности органов местного самоуправления как субъекта обеспечения прав и свобод человека // Правозащитник. 2014. № 4. С. 20.
2. Васильев В. И. Муниципальное право России. 2 изд., перераб. и доп. М: Юстицинформ, 2012. 680 с.
3. Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 416 с.
4. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Дашков и К, 2010. 444 с.

⁷ Устав МО «Сосновское сельское поселение», принятый Решением Совета народных депутатов Сосновское сельского поселения от 25.02.2016 № 141. Режим доступа: <http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/resheniya-soveta-narodnyx-deputatov/baza-2016.html> (дата обращения: 10.11.2017).

⁸ О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение», утверждённые решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 24.12.2015 № 130. Решение Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 24.10.2016 № 169. Режим доступа: <http://sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/resheniya-soveta-narodnyx-deputatov/baza-2016.html> (дата обращения: 10.02.2018).

⁹ Распоряжение Администрации Новокузнецкого муниципального района от 05.05.2016 № 986. Режим доступа: <http://admnr.ru/ispolnitelnayavlast/normatbaza/normativnaya-baza-za-2016.html> (дата обращения: 10.02.2018).

MUNICIPAL ACTS GOVERNING THE IMPLEMENTATION, ENFORCEMENT AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

O.Yu. Trescheva^{a, b, @}

^a *Moscow Financial and Industrial University "Synergy", buil. 1, 9/14, Meshchanskaya St., Moscow, Russia, 129090*

^b *Kemerovo State University, 6, Krasnaya St., Kemerovo, Russia, 650000*

[@] *oksana.treshhyova.69@mail.ru*

Received 14.05.2018. Accepted 31.08.2018.

Keywords: municipal legal acts, municipality, local self-government, municipality, municipal authority, charter of the municipality

Abstract: The research focuses on the problems of legal regulation of the consideration and adoption by municipalities and officials of municipal acts that regulate the implementation, maintenance, and protection of human rights and freedoms. The paper features a legal analysis of municipal acts adopted by the municipality of the Sosnovskoye rural settlement (Novokuznetsk district of the Kemerovo Region). The author investigates and identifies the problems of the legal regulation of the implementation, provision, and protection of human rights and freedoms by local governments and the development of proposals for their solution. The methods included system and structural-functional analyses, as well as a number of specific scientific methods (formal legal, legal forecasting, etc.). The author believes that the current legislation has to undergo some legal changes in the sphere of the implementation, maintenance, and protection of human rights and freedoms by local governments. The research offers a comprehensive study of the system of municipal legal regulation of the implementation, provision and protection of human rights and freedoms by local governments, with the development of proposals aimed at improving the legislation of the Russian Federation.

For citation: Trescheva O. Yu. Munitsipal'nye akty, reguliruiushchie osushchestvlenie, obespechenie i zashchitu prav i svobod cheloveka [Municipal Acts Governing the Implementation, Enforcement, and Protection of Human Rights and Freedoms]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and Social Sciences*, no. 4 (2018): 99–103.

References

1. Sytnikov D. O. Osobennosti organov mestnogo samoupravleniia kak sub"ekta obespecheniia prav i svobod cheloveka [Features of the local self-administration bodies as the subject of ensuring human rights and freedoms]. *Pravozashchitnik = Rights Defender*, no. 4 (2014): 20.
2. Vasil'ev V. I. *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal Law of Russia]. Moscow: Iustitsinform, 2012, 680.
3. Bondar' N. S. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal law of the Russian Federation]. Moscow: Iurait, 2016, 416.
4. Aleksandrov I. M. *Biudzhethnaia sistema Rossiiskoi Federatsii* [Budgetary system of the Russian Federation]. Moscow: Dashkov i K, 2010, 444.