

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Кафедра муниципального права

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Сборник материалов
Всероссийской научно-практической
конференции**

Москва, 21 апреля 2017 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2017

УДК 342.25:352(470)(063)
ББК 66.3(2Рос)12
П78

У т в е р ж д е н о
*РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов*

П о д р е д а к ц и е й
доктора юридических наук, доцента,
заведующего кафедрой муниципального права Юридического института
Российского университета дружбы народов *Л.Т. Чихладзе*

П78 **Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации** : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 21 апреля 2017 г. / под ред. д.ю.н., доц. Л. Т. Чихладзе. – Москва : РУДН, 2017. – 167 с.

Сборник содержит материалы Всероссийской научно-практической конференции организованной кафедрой муниципального права Юридического института РУДН.

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников государственных органов и местного самоуправления.

ISBN 978-5-209-08593-5

© Коллектив авторов, 2017
© Российский университет
дружбы народов, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
------------------	---

РАЗДЕЛ I

НАУЧНЫЕ СТАТЬИ И ТЕЗИСЫ

ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА

Бялкина Т.М. Проблемы нормативно-правового регулирования компетенции местного самоуправления.....	7
Бойко Н.Н. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и принципы.....	14
Бышков П.А. Система правовых принципов проведения муниципального контроль.....	19
Голованов К.П. Планирование как средство повышения эффективности местного самоуправления и местного управления в Российской Федерации.....	24
Васильев С.А. Соотношение субъектов конституционно-правовых отношений муниципального и государственного уровня.....	29
Гаглоев Д.В. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в сфере и участия граждан в публичных мероприятиях.....	34
Джагарян А.А. Территориальная организация местного самоуправления: проблемы и перспективы развития.....	39
Дорохов Н.И. Организационно-правовые основы государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.....	44
Зенков М.Ю. Проблемы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.....	52
Комарова В.В. Технология эффективной реализации местного самоуправления в современной России.....	57
Крупейников К.В. Реформа крестьянского и земского самоуправления по положениям о земских учреждениях конца XIX века.....	61
Оленина Т.Ю. Муниципальная собственность на леса: перспективы для России.....	70
Поддубная О.С. Новое в полномочиях местного самоуправления в сфере ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших в следствии лесных пожаров.....	78

Романовский Г.Б., Романовский В. Г. Противодействие терроризму в системе полномочий органов местного самоуправления.....	85
Романовская О.В. Муниципальный контроль и нотариат: проблемы взаимодействия.....	92
Сергеев А.А. Местное самоуправление в системе институтов публичной власти современной России.....	97
Соколова А.И. Формирование правового государства посредством развития идей местного самоуправления.....	106
Сидоренко И.С. Проблемы реализации жилищной политики органами местного самоуправления в отношении молодых семей (на материале судебной практики)	112
Усманова Р.М. К вопросу об участии граждан в охране общественного порядка в муниципальные образования.....	116
Устинова О.Ю. Место главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления.....	121
Чихладзе Л.Т., Юрчук В.С. Некоторые аспекты развития системы местного управления в Грузии в советский период....	126

РАЗДЕЛ II НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ АСПИРАНТОВ, МАГИСТРОВ И СТУДЕНТОВ

Бекмуратов К.А. Нормативно-правовое регулирование согласительных процедур, используемых органами местного самоуправления.....	131
Жумбаева А.А. Гарантии деятельности советов муниципальных образований.....	137
Комлев Е.Ю. Конституционное регулирование деятельности местных органов власти в Испании.....	141
Коньгин Д.В. Особенности регулирования труда муниципальных служащих.....	146
Мадоян М.Р. Коллизии между национальным муниципальным законодательством и международным правом.....	153
Фурсов А. Проблема организации публичных слушаний как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления.....	158
Хасянов Р.З. Двухуровневая система местного самоуправления в России.....	163

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях осуществляемой в Российской Федерации муниципально-правовой реформы важным элементом процесса развития народовластия должно стать внедрение самоуправленческих начал. Это, прежде всего, связано с положением ст. 3 Конституции РФ 1993 г., принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (далее Конституция РФ 1993 г.). Следовательно, с учетом того, что многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, тесная связь последнего с процессом демократизации российского государства на современном этапе его развития несомненна и очевидна. Все это актуализирует проблему изучения правовой регламентации общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Данным сборником, в рамках ежегодной всероссийской конференции кафедры муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов продолжает уже ставшую традиционной научную дискуссию о проблемах местного самоуправления и муниципального права в Российской Федерации. На предыдущей конференции 2016 г. обсуждался целый ряд вопросов, актуальность которых не вызывает сомнений. На конференции 2017 г. сохранилась дискуссионная атмосфера в обсуждении тенденции развития и функционирования местного самоуправления. На страницах сборника рассматриваются различные проблемы местного самоуправления от решения которых зависит его будущее.

День местного самоуправления в России отмечают 21 апреля. Указ об учреждении праздника был подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2012 году. Дата праздника была приурочена ко Дню подписания Екатериной II Жалованной грамоты городам 1785 года. Считается, что именно это событие послужило началом российского законодательства о самоуправлении на местах.

Возрождение местного самоуправления в нашей стране произошло в конце восьмидесятых годов XX века, а в 1993 году ему было дано закрепление в Конституции Российской Федерации. Во всех современных правовых системах самоуправлению уделя-

ется большое внимание, как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. Интенсивность вовлеченности местных жителей в публичную жизнь, в решение местных вопросов зависит от модели местного самоуправления, которая существует в том или ином государстве.

Анализ изменений законодательства в сфере регулирования местного самоуправления, судебная практика и правоприменение за последний год показывают несколько устойчивых тенденций:

во-первых, на государственном уровне рассматриваются вопросы совершенствования российского федерализма, региональной политики и местного самоуправления;

во-вторых, на федеральном и региональном уровнях увеличилось количество мероприятий, в рамках которых рассматривается комплекс вопросов взаимодействия субъектов России и муниципальных образований, вопросы финансирования и бюджетирования, что связано с обсуждением стратегического развития регионов, разграничения полномочий в триаде федерация – субъект федерации – муниципалитет;

в-третьих, местное самоуправление обсуждается в контексте пространственного развития территорий и создание комфортных условий жизни для местного населения.

Это позволяет говорить нам о том, что местное самоуправление в настоящий момент воспринимается как ключевой элемент территориального развития и улучшения качества жизни населения страны. Местное самоуправление уже повсеместно воспринимается важным элементом системы народовластия и как следствие этого, одной из фундаментальных основ развития демократии.

Чихладзе Л.Т.
д.ю.н., доцент,
заведующий кафедрой муниципального права
юридического института
Российского университета дружбы народов

РАЗДЕЛ I
НАУЧНЫЕ СТАТЬИ И ТЕЗИСЫ
ПРОФЕССОРСКОГО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО
СОСТАВА

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бялкина Татьяна Михайловна,
доктор юридических наук, заведующий кафедрой
конституционного права России и зарубежных стран
юридического факультета Воронежского государственного
университета

Актуальность проблематики нормативно-правового регулирования компетенции местного самоуправления определяется как важностью самого предмета – компетенции, так и тем обстоятельством, что ни в науке муниципального права, ни законодательстве за прошедшее время так и не сформировано единых подходов к пониманию, содержанию правовых категорий, используемых в правовой регламентации компетенции местного самоуправления. Это, как доказала практика, существенно осложняет исполнение нормативных предписаний органами местного самоуправления.

Необходимо решить следующие **проблемы**:

- сформулировать признаваемое большинством представителей научного сообщества понятие правовых дефиниций «компетенция местного самоуправления» и «вопросы местного значения», которое должно быть легально закреплено в законодательстве о местном самоуправлении;
- уточнить содержание иных терминов, употребляемых в процессе правового регулирования компетенции местного самоуправления и его субъектов;
- определить оптимальную систему нормативных правовых актов, в которых должны содержаться положения о компетенции местного самоуправления.

Определение терминов. В теории публичного права считается классическим предложенное классиками юридической науки О.Е. Кутафиным, К.Ф. Шереметом определение компетенции как правового средства (формы) общественного разделения труда по управлению обществом и государством. Примерно в этом же ключе говорит о компетенции как о комплексе легально установленных средств по осуществлению публичных функций Ю.А. Тихомиров. В содержание компетенции включают, прежде всего, предметы ведения субъекта публичной власти, как определенную сферу (область) общественных отношений, и полномочия как меру возможного и должного поведения данного субъекта в рамках соответствующего предмета ведения.

Применение этого подхода к местному самоуправлению сразу вызывает проблему, заключающуюся в том, включать ли в понятие компетенции субъектов местного самоуправления категорию «вопросы местного значения», и если да, то к какому элементу компетенции их относить: к предметам ведения или к полномочиям. Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо, прежде всего, определиться с тем, что понимается под вопросами местного значения. Предложенное законодателем определение в статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) «Вопросы – это вопросы...» справедливо подвергнуто критике научным сообществом. Поэтому стоит еще раз обратиться к первоисточнику – к тексту Конституции РФ.

В части 1 статьи 130 Конституции РФ сказано, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Часть 1 статьи 132 устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно 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. То есть в двух статьях Конституции РФ о вопросах местного значения говорится применительно к *местному самоуправлению* и к *органам местного самоуправления*.

Используя правила формальной логики, можно сделать вывод о том, что в статье 130 Конституции РФ определяется **предназначение местного самоуправления** в государстве в целом, подчеркивается, что данный институт публичной власти обеспечивает решение вопросов местного значения. Иными словами, в данной статье говорится о том, для каких целей в государстве учреждается, признается местное самоуправление.

Статья 132 Конституции РФ употребляет термин «вопросы местного значения» применительно к **органам местного самоуправления**, которые, как известно, являются организационной формой (наряду с формами непосредственной демократии) осуществления населением местного самоуправления. В данном случае Конституция РФ определяет конкретные задачи органов местного самоуправления, которые они должны решать в процессе своей управленческой деятельности, называя важнейшие из них, и оставляя этот перечень открытым для последующего уточнения в законодательстве.

«Решение вопросов» есть суть управленческой деятельности субъектов муниципальной власти. Основная характеристика управленческой деятельности выражается в ее целях, задачах, функциях. Таким образом, Конституция РФ употребляет понятие «вопросы местного значения» в **двух аспектах**: во-первых, в качестве *функционально-целевой* характеристики местного самоуправления как института публичной власти, и во-вторых, в качестве *конкретных управленческих функций органов* местного самоуправления, посредством которых обеспечивается решение соответствующих задач в границах муниципальных образований.

Следующий аспект проблемы. Федеральный закон № 131-ФЗ применяет категорию «вопросы местного значения» по отношению к муниципальным образованиям (глава 3). Многие иные федеральные законы аналогичные перечни вопросов называют полномочиями органов местного самоуправления. В связи с этим возникает множество вопросов теоретического и практического характера, поскольку концепция правового регулирования компетенции местного самоуправления, реализованная Федеральным законом № 131-ФЗ, исходит из различий этих понятий. Так, статьи 14, 15, 16, 16.2 данного закона закрепляют вопросы местного значения разных видов муниципальных образований, а статья 17 –

полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Хотя, как уже не раз отмечалось в литературе, в текстах данных статей мы встречаем немало примеров, свидетельствующих о том, что законодатель так до конца и не смог разграничить эти понятия. К примеру, пункт 6 части 1 статьи 16 к вопросам местного значения городского округа относит обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также **иных полномочий** органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

Статья 18 Федерального закона № 131-ФЗ называется «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления», а ее часть 1 начинается со слов «Перечень **вопросов местного значения** не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон...».

Сложившаяся ситуация не может существовать бесконечно долго, поскольку, как подчеркивает В.И. Васильев, многозначность важнейших терминов, относящихся к функциональной характеристике МСУ, отражает зыбкость ориентиров государственной политики, направленной на укоренение важнейшего института народовластия, что в конечном счете объясняется объективными условиями современного этапа политического и социально-экономического развития страны. Огранка нормативно-понятийных координат местного самоуправления прямым образом связана с позитивными изменениями этих условий, усилением определенности и последовательности действий государства в сфере МСУ. Вместе с тем оттачивание терминологии, освобождение понятий от расплывчатости, противоречивости являет собой самостоятельную правовую задачу не только для законодателя, но и для науки муниципального права¹.

Предлагается понимать под вопросами местного значения

¹ См.: Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права / В.И. Васильев // Журнал рос. права. - 2013. - № 12. – С.55-56.

местного самоуправления как института публичной власти его основные функции, в которых отражается его функционально-целевое предназначение в российском государстве. В свое время О.Е. Кутафин и В.И. Фадеевым была предложена система функций МСУ, которая, по нашему мнению, может стать основой для обсуждения с целью разработки, с учетом современных реалий муниципальной действительности, системы вопросов местного значения МСУ.

1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования.

3. Обеспечение комплексного экономического и социального развития территории муниципального образования.

4. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

5. Охрана общественного порядка.

6. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами².

Таким образом, полагаем правильным считать **вопросы местного значения** в качестве основных функций (направлений деятельности) местного самоуправления как института публичной власти в Российской Федерации, в которых выражаются его особые (специфические) цели и задачи в системе публичного управления государством и обществом, направленные на обеспечение непосредственной жизнедеятельности населения, самостоятельно и под свою ответственность реализуемые населением и органами местного самоуправления муниципальных образований посредством осуществления полномочий в соответствующих сферах общественных отношений, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

² См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С.126-137.

Реализация основополагающих, сущностных функций местного самоуправления (функций первого порядка) органами местного самоуправления предполагает наделение их необходимыми управленческими (технологическими, по выражению И.И. Овчинникова) функциями. В теории управления, в административно-правовой науке выделяют, как правило, следующие функции управления: информационное обеспечение деятельности, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль, регулирование, учет и др.³ Указанные функции в полной мере относятся к управленческой деятельности органов местного самоуправления, которые реализуют их посредством осуществления законодательно закрепленных полномочий. Попытка изложить в систематизированном виде данные полномочия применительно к вопросам местного значения была предпринята в статье 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» Федерального закона № 131-ФЗ, предлагающей своего рода типовой, видовой набор полномочий и функций. Однако нынешнюю редакцию данной статьи вряд ли можно назвать удачной, она неоднократно подвергалась справедливой критике в научной литературе⁴.

Система нормативных правовых актов о компетенции.

В целях совершенствования правового регулирования компетенции местного самоуправления необходимо обсудить и решить вопросы о том, целесообразно ли закрепление понятия и системы основных функций местного самоуправления в законодательстве, или это должно остаться научно-теоретической дефиницией; если да, то в каком именно акте, и каким образом это должно быть взаимосвязано с правовым регулированием полномочий органов местного самоуправления.

³ См. например: Россинский Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – С.29-36.

⁴ См. например: Костюков А.Н. Компетенционные возможности местного самоуправления и муниципальные финансы / А.Н. Костюков // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: материалы международного научно-практического семинара, 1-2 октября 2004г. – Барнаул, 2004. – С.113-115 и др.

Полагаем целесообразным закрепить дефиницию **вопросов местного значения как основных функций местного самоуправления**, их систему, а также типовые виды полномочий (исходя из системы функций управления) органов местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», исходя из его названия и роли в системе правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления. Иными словами, вместо содержащихся в настоящей редакции Федерального закона № 131-ФЗ статей 14, 15, 16, 16.2, предусматривающих вопросы местного значения для отдельных видов муниципальных образований, сформулировать основополагающий перечень вопросов местного значения как базовых функций данного института публичной власти, которые смогут служить объективным критерием определения полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах общественных отношений. Поскольку в большинстве отраслевых федеральных законов нормы Федерального закона № 131-ФЗ о вопросах местного значения именуются полномочиями, что вызывает путаницу и проблемы как в правотворческой деятельности, так и в правоприменительной практике, предлагаем конкретные полномочия органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований в тех или иных сферах общественных отношений закреплять в соответствующих федеральных законах, конкретизируя в них типовые виды полномочий органов местного самоуправления применительно к специфике их деятельности в соответствующей сфере общественных отношений. Это позволит уменьшить количество вносимых поправок в базовый Федеральный закон, сделать более соответствующими друг другу название и содержание данного нормативного правового акта, исключить имеющиеся коллизии в правовом регулировании компетенции местного самоуправления между Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ

Бойко Наталья Николаевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Стерлитамакского филиала Башкирского государственного
университета

В последние годы в научной литературе достаточно много встречается рассуждений об эффективности и усилении экономической самостоятельности местного самоуправления. И, тем не менее, ключевой вопрос финансового обеспечения задач и функций муниципального образования остается одним из самых острых для, практически всех на современном этапе, муниципалитетов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что экономика является одним из важнейших аспектов не только любого государства, муниципального образования, либо любого управленческого отношения, но и в жизни каждого человека и гражданина. Она выступает одним из структурных элементов общества в целом и одной из составляющих государственной власти и местного самоуправления в частности. В законодательстве это выражается в форме экономической основы власти и управления.

К сожалению, в российском законодательстве до сих пор нет чёткого определения экономической основы, в нормативных правовых актах мы можем увидеть лишь её структурные составляющие. В правовой доктрине также нет единого мнения о том, что же такое экономическая основа местного самоуправления. Однако многие авторы в своих исследованиях приходят к выводу о том, что экономическая основа – это базис местного самоуправления, это один из его основных элементов, который позволяет местным органам власти осуществлять свою деятельность самостоятельно и независимо. Также ряд авторов утверждает, что экономическая основа служит для удовлетворения потребностей населения муниципальных образований и создаёт определённые

условия для их нормальной жизнедеятельности¹. Следует подчеркнуть, что экономические основы представляют собой некий потенциал для создания и преобразования хозяйственной жизни муниципального образования в целом.

Полагаем, что исследование понятия и сущности экономических основ местного самоуправления целесообразнее проводить исходя из анализа её основных, базовых начал, то есть принципов.

Как известно все элементы экономической основы местного самоуправления, прежде всего, исходят из конституционного принципа свободы экономической деятельности. Данный принцип является истоком не только экономической основы местного самоуправления, но и экономики всего государства, рыночной экономики, предпринимательства и конкуренции. Правовой системе нашего российского государства характерна иерархичность – то есть построение нормативно-правовых актов по их юридической силе. Конституция РФ, безусловно, является нормативным актом, обладающим высшей юридической силой, однако, над национальным законодательством стоят основополагающие принципы и нормы международного права, а также международные договоры.

Исходя из этого в экономической сфере местного самоуправления, как и в муниципальном праве, базовым международным источником выступает Европейская хартия местного самоуправления от 1985 года. В целях обеспечения финансовой независимости и самостоятельности муниципалитетов от государства данный акт в статье 9 зафиксировал следующие основополагающие начала, на которых должна строиться экономическая основа местных органов в любом современном государстве.

Во-первых, это положение о том, что в рамках государственной экономической политики муниципальные органы обладают правом иметь достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций². К таким функциям, прежде всего, относит-

¹ Усенко А.Ю. Местный бюджет как составная часть экономических основ местного самоуправления в современной России // Власть и управление на Востоке России. – 2009. – № 1 (46). – С. 37-43.

² Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии. – СПб., 2008. – 296 с.

ся решение вопросов местного значения в конкретном муниципальном образовании.

Во-вторых, это принцип соразмерности финансовых средств муниципалитетов предоставленным им Конституцией или законом полномочиям. То есть, с одной стороны выступают определенные законодательством полномочия органов местного самоуправления, а с другой стороны финансы, которые необходимы для нормального функционирования муниципального образования.

В-третьих, Хартия говорит о том, что, по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» данный принцип прямо не отражён. Однако Налоговый кодекс РФ содержит указание на то, что к местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Согласно данному акту местные налоги являются составной частью бюджета муниципалитета. Помимо этого, имеется чёткое разграничение полномочий федеральных органов и органов местного самоуправления при установлении местных налогов. Местными властями определяется налоговая ставка, порядок и сроки уплаты местных налогов, а также дополнительные налоговые льготы и сфера их применения. Федеральному же законодателю подведомственно установление объекта налогообложения, налоговой базы, налогового периода и порядка исчисления.

В-четвёртых, финансовая система, на которой базируется экономическая основа муниципалитета, должны быть достаточно разнообразной и гибкой, чтобы по возможности следовать за изменениями экономических структур, тех издержек, которые возникают при осуществлении полномочий местными органами. Следует учитывать, что Хартия – это не единственный нормативно-правовой акт, которым устанавливаются основополагающие начала для формирования экономической основы муниципалитета в нашей стране. Как справедливо отметила Р.М.Усманова сфера муниципально-правового регулирования – это всегда область потенциальных правовых отношений, которая определяется федераль-

ными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставом с учетом особенностей данного муниципального образования¹.

Проанализировав теоретические основы местного самоуправления в области финансов можно говорить о том, что экономическая основа местного самоуправления базируется также и на других принципах;

1) принцип достаточности ресурсов. Иными словами, когда имеет место разграничение полномочий между органами власти различных уровней (в нашем случае это федеральные и местные органы) ресурсы, финансовые резервы должны быть сопоставимы, гармоничны и адекватны задачам и целям, которые поставлены перед ними;

2) принцип ограниченности ресурсов подведомственной территории местного органа власти. Другими словами, в процессе рассредоточения ресурсов, средств и резервов требуется заблаговременно потреблять такие финансовые средства и производственные резервы, которые сосредоточены на территории, подведомственной органу местной власти. Однако ресурсы других территорий также могут потребляться, в том случае, если своих резервов недостаточно (то есть, происходит заимствование);

3) принцип инфраструктурной целостности. Здесь следует помнить, что федеральное законодательство закрепило несколько элементов структуры экономической основы местного самоуправления. К ним относятся: имущество, находящееся на праве собственности у муниципалитета, местный бюджет, а также иные имущественные права муниципальных образований. На наш взгляд, это не все составляющие элементы экономической основы муниципальных образований. И это очевидно, поскольку на основании этих элементов невозможно дать полное, объемное толкование понятию «экономическая основа местного самоуправления».

На наш взгляд, при определении экономической основы муниципальных образований необходимо также учитывать их финансово-экономическую самостоятельность, на которой строится

¹ Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: сфера и пределы // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2015. - № 1. – С. 121.

система управления на местном уровне. И действительно, структура экономической основы муниципальных образований определяет его самостоятельность, поскольку преобладание государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти, или долговые обязательства муниципальных образований порождает финансовую зависимость от государства или кредитных учреждений. В связи с чем, муниципалитетам необходимо наращивать собственные средства, создаваемые за счет своей финансово-хозяйственной и производственной деятельности.

С учетом изложенного, предложим следующее определение экономической основы местного самоуправления: это финансово-экономическая база любого муниципального образования, направленная на получение доходов и последующее их расходование для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения муниципального образования. Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность общественных отношений по поводу составления, изменения и расходования местных бюджетов, установления и взимания местных налогов, приобретения и использования муниципальной собственности, её отчуждения, а также иных финансово-обеспечительных отношений муниципальных органов с иными государственными органами.

СИСТЕМА ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ПРОВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Бышков Павел Анатольевич

кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,
доцент кафедры муниципального права Юридического института
Российского университета дружбы народов

Принципы муниципального контроля – это основные начала и идеи, базирующиеся на природе местного самоуправления, лежащие в основе организации и деятельности органов муниципального контроля, формируемых населением, самостоятельно осуществляющих муниципальный контроль на местном уровне. Принципы определяют сущность муниципального контроля, его отличительные черты и признаки, указывают на дальнейшее построение и функционирование муниципальной власти.

Принципы местного самоуправления и отдельных его институтов получили свое правовое закрепление в нескольких важнейших нормативных правовых актах, а именно, Европейской Хартии о местном самоуправлении, являющейся базовым правовым документом для развития муниципального законодательства стран членов Совета Европы¹, Конституции РФ², Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»³, Федеральном Законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴. Все они закрепляют общие принципы местного самоуправления и

¹ Европейская хартия местного самоуправления // «Собрание законодательства РФ», 07.09.1998, N 36, ст. 4466.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 2003. № 40. Ст. 3822; с посл. изм. и доп.: СЗ РФ. 2015. № 48. Ст. 6723.

⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

муниципального контроля, присущие местному самоуправлению в Российской Федерации, как форме публичной власти. Реализация принципов местного самоуправления должна обеспечивать не только их правовое закрепление в законодательстве на федеральном и региональном уровнях, но и в нормативных правовых актах местного самоуправления, уставах муниципальных образований.

В разное время принципы местного самоуправления и его институтов рассматривали и отмечали их важность для развития местного самоуправления такие ученые, как Н.С. Бондарь⁵, А.Н. Кокотов⁶ [5], Л.Т. Чихладзе⁷ и другие.

Одним из важнейших принципов муниципального контроля является принцип соблюдения прав и свобод человека в муниципальной деятельности. Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления. Права и свободы гражданина в первую очередь реализуются на местном уровне. Поэтому их реализация во многом зависит от органов местного самоуправления, вся деятельность которых должна строиться в соответствии с данным принципом в интересах граждан и должна быть открытой для населения.

⁵ Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Бондарь Н.С. - М.: Норма, 2008. - 592 с.

⁶ Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2015, № 1 (100). - С. 38-47.

⁷ Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. - М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015, № 5. - С. 39-46. Он же. Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. - М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015, № 5. - С. 39-46.; Он же. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» от 28 августа 1995 г №154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» // Вестник Московского университета МВД России. - М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015, № 4. - С. 40-48.

Принцип самостоятельности осуществления муниципального контроля включает в себя:

- гарантированность нормами муниципального права самостоятельности органов местного самоуправления в пределах осуществления полномочий местного самоуправления по контрольной деятельности, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, их законами. Самостоятельность местного самоуправления и указание на то, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не могут трактоваться как признание абсолютной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, а выражают важность координации контрольной деятельности между различными органами в системе публичной власти;
- установление запрета органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования);
- обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, что во многом достигается при эффективном осуществлении муниципального контроля.

Принцип законности – один из основных принципов при проведении муниципального контроля. Органы местного самоуправления и их должностные лица, с одной стороны, граждане и юридические лица, с другой стороны, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ. Законность является важнейшей гарантией существования местного самоуправления. Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления по контрольной деятельности осуществлялись на основе закона и в рамках закона.

Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о надзоре за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности и качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни. Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает основные критерии, предъяв-

ляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления:

- административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом;
- административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Обеспечение законности в организации и деятельности муниципального контроля осуществляется кроме надзора также и в судебном порядке, когда обжалуются решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления, а также иными механизмами, определенными федеральными законами.

Немаловажное значение имеет принцип гласности деятельности местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля. Гласность обеспечивает демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней населения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и достоверной информации о проведении муниципального контроля, что предполагает, например, информирование конкретных лиц о проведении проверок в рамках муниципального контроля органами местного самоуправления и принимаемых ими решениях.

Как уже неоднократно отмечалось, законодательством РФ и международными нормами права признается и гарантируется местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ государственные гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов РФ. Осуществление данного принципа означает, прежде всего, созда-

ние системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления. Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной самостоятельности местного самоуправления, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Следует отметить, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Органы местного самоуправления, как действующие от имени муниципального образования, по поручению населения должны эффективно осуществлять решение местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований; учет и защиту интересов населения муниципальных образований в своей деятельности; тесную связь с населением. В случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни, реализация данного принципа предполагает использование населением муниципальных образований различных форм ответственности органов и должностных лиц, вплоть до досрочного прекращения их полномочий населением. Данный принцип также указывает на контроль со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы которого закрепляются в законодательстве и уставах муниципальных образований.

ПЛАНИРОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Голованов Кирилл Павлович,

кандидат юридических наук, главный специалист отдела, ФГБУ
«Российское энергетическое агентство»
Министерства энергетики Российской Федерации.

В Российской Федерации муниципальные образования в соответствии с действующим законодательством определены как самостоятельные экономические субъекты.

Данная позиция находит свое отражение в части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (далее – Конституция РФ 1993 г.), в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности. Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 9 Конституции РФ 1993 г. земля и другие природные ресурсы Российской Федерации могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной форме собственности.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции РФ 1993 г. органы местного самоуправления могут самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. В части Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.) правовым оформлением самостоятельности муниципальных образований, обеспечивающим осуществление установленных законодательством полномочий для решения вопросов местного значения, а также функций, предусмотренных действующим законодательством, является экономическая основа местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 49 Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г. экономическую основу местного

самоуправления составляют, находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Тем самым получается, что экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации представляет собой не что иное как, совокупность экономических отношений, основанных на полномочиях органов местного самоуправления, закрепленных в действующем законодательстве, по владению, пользованию и распоряжению имуществом муниципального образования. Соответственно, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление местным бюджетом, являясь при этом первичным субъектом управления при утверждении, исполнении и формировании отчета об исполнении бюджета. Кроме того, самостоятельность органов местного самоуправления проявляется и при управлении муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, материальная составляющая которой может быть выражена в фонде денежных средств, образуемых для целей местного самоуправления, объектов муниципальной собственности.

Несмотря на предусмотренный Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г. обширный состав экономической основы местного самоуправления, реализация экономической свободы всегда взаимосвязана и ограничена финансовыми ресурсами муниципальных образований, а также наличием материальных благ (земли, природные ресурсы, объекты права собственности).

Также элементом, устанавливающим рамки экономических свобод местного самоуправления, являются полномочия. В полномочиях отражаются законодательные возможности осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Неотъемлемой частью полномочий муниципальных образований, являются вопросы местного значения, в отдельных, предусмотренных законом случаях, полномочия органов местного самоуправления реализуются при осуществлении отдельных государственных функций. Так в ст. 14-16, главы 3 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 предусмотрены вопросы местного значения для городского, сельского поселения,

муниципального района, городского округа (городского округа с внутригородским делением), внутригородского района. Необходимо отметить, что в рассматриваемом законе наряду с полномочиями предусмотрены права органов местного самоуправления не отнесенных к вопросам местного значения. Представляется, что такая правовая конструкция, сформирована законодателем для передачи нормативными актами части полномочий органов местного самоуправления федеральных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. проведено разграничение вопросов местного значения городского и сельского поселения, даны определения вопросов местного значения внутригородского района.

Законами субъектов Российской Федерации могут перераспределяться вопросы местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами и между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами. Также законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Одним из существующих на сегодняшний день средств реализации полномочий, в том числе и переданных в рамках реализации функций, является планирование. Так, на сегодняшний день, муниципальные образования осуществляют планирование в соответствии с федеральным законом от 28 июня 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Градостроительным кодексом Российской Федерации (Глава 3 Территориальное планирование), федеральным законом от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», федеральным законом от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и другие.

На основании анализа упомянутых выше законов, можно заключить, что планирование (на основании законодательства) представляет собой деятельность компетентных органов по формированию, предусмотренных законодательством документов планирования, отражающих деятельность во времени по развитию, изменению состояния или приобретению определенных законодательством объектов, имеющих юридическую силу и применяемых в определенных законом процессах или повседневной деятельности.

В контексте местного самоуправления, планирование представляет собой профессиональную и направленную на достижение конкретных целей местного самоуправления, способствующую реализации населением муниципального образования права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Таким образом, необходимо различать термин планирование, применяемое в современном законодательстве и планирование местного самоуправления.

В свою очередь планирование местного самоуправления – это целенаправленная деятельность органов местного самоуправления, по созданию условий, направленных на реализацию права на самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. Следовательно, планирование как средство реализации населением муниципального образования неотъемлемых прав, может стать эффективным инструментом, демократизирующим¹ процесс учета мнения населения по решению вопросов местного значения, который не используется в должной

¹ В контексте демократизации необходимо отметить мнение авторов статьи: «Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект» А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян о необходимости «демократизации механизма осуществления компетенции местного самоуправления с учетом того обстоятельства, что институты муниципальной демократии являются всеобъемлющими. Вовлечение муниципальных образований в решение задач, имеющих государственное значение, посредством в том числе наделения государственными полномочиями влечет расширение предметной сферы местного самоуправления и, очевидно, не должно ухудшать или блокировать институты «участия», тем более что делегированная компетенция должна быть увязана с местным интересом». - См. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. «Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект» // «Сравнительное конституционное обозрение», 2017, № 5.

мере в современной России¹. Кроме того, принимая во внимание ограниченность ресурсов муниципального образования, учет мнения населения позволит более эффективно распоряжаться муниципальным имуществом, с учетом реальных потребностей населения².

Далее, в соответствии со ст. 33 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. предусмотрены «другие» формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащих Конституции РФ 1993 г., указанному закону, законам субъектов РФ.

Таким образом, целесообразно рассматривать планирование местного самоуправления как одну из форм осуществления населением своих прав на решение вопросов местного значения. Вместе с тем необходимо учитывать, что для реализации возможности планирования, принимая во внимание положение действующего законодательства, необходимо закрепить понятие «планирования» местного самоуправления», как процедуры учета мнения населения, осуществляемой органами местного самоуправления на постоянной основе.

¹ Необходимо отметить, что в действующем Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. участие населения муниципального образования в вопросах местного значения, предусмотрено главой 5. В данном случае речь идет о местном референдуме, публичные слушания и общественных обсуждениях, собрание граждан, конференция граждан, а также опросе граждан.

² В рамках существующей процедуры при передаче собственности в порядке разграничения государственной собственности на федеральную государственную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность возникают обременения, связанные с состоянием передаваемого имущества, учет мнения населения в процессе планирования местного самоуправления позволил бы ограничить данный процесс.

СООТНОШЕНИЕ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО УРОВНЯ

Васильев С. А.

Старший преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права Московского государственного
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Конституционно-правовые отношения, являя собой основу большого массива современного права, представляют сложно структурированную систему соотношений субъектов. В современной юридической литературе чаще встречается использование терминов «взаимоотношения», «взаимодействие» и др., однако они далеко не в полной мере отражают содержание происходящего, урегулированного нормами конституционного права. С моей точки зрения, более корректно в этой связи употреблять термин «соотношение». Всю сложность и многообразие данного явления проще показать на примере государственных и муниципальных субъектов правоотношений через призму направленности их деятельности в сторону улучшения благосостояния граждан.

Ю.А. Тихомиров определяет государство как универсальную публичную организацию общества для управления его общими делами на основе права¹.

Государство как субъект конституционно-правовых отношений, по словам Ю.Л. Ткаченко, представляет собой территориально – национальное конституционное образование граждан².

Если попытаться процессуально проследить содержательный смысл и назначение государства, то можно прийти к выводу о том, что граждане объединяются в некое единое общество, которое создает для себя определенный институт своего же собственного управления. В результате появляется субъект, который пол-

¹ Тихомиров Ю.А. Государство: монография. – М.: Норма, 2015. С. 56-57.

² Ткаченко Ю.Л. Конституционное совершенствование отношений в российском обществе и его государстве // Проблема суверенности современной России. Материалы Всеросс. науч. - общ. конф., 6 июня 2014 г., Москва [текст + электронный ресурс] / Центр научной политической мысли и идеологии. М.: Наука и политика, 2014. С. 593.

ноценно и легитимно управляет всем обществом, включая любые иные инициативные, в том числе конституционные формирования.

Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую 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 традиций³.

В данном случае можно констатировать наличие определенных вопросов местного значения, которые необходимо решать. Никто лучше с этим не справится, как сами жители соответствующих территорий. Данная работа всецело лежит на их плечах, однако для упрощения задачи можно привлекать органы местного самоуправления. При этом в целом местное самоуправление – это одна из форм осуществления своей власти народом.

Исходя из вышеизложенного, в России существуют две совершенно разные правовые формы, которые имеют одну цель – позволить народу (по всей вероятности, именно многонациональному народу Российской Федерации) осуществлять свою власть. При этом по своему содержанию указанные формы совершенно разные. Государственная обладает приоритетным объемом легитимации, в виду того, что путем всенародного голосования за текст действующей Конституции Российской Федерации проголосовали все жители страны, а в ней утверждены основные принципы, верховенство данного документа, как минимум, в юридическом плане. Надо особо отметить, что фактически и формально, государство управляет всем обществом в любых его проявлениях. Поэтому если государство каким-то существенным образом меняет местное самоуправление, то имеет на это полное право. К тому же А.А. Сергеев отмечает, что муниципальная власть «является не

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

суверенной, а подзаконной»⁴. Законотворческий процесс является исключительной прерогативой государства, что также дает основание подтвердить тезис об управлении верховной публичной власти всем и вся.

Возвращаясь к рассмотрению соотношения субъектов конституционно-правовых отношений, рассмотрим некоторые подтверждения обозначенной выше позиции, которыми еще раз наглядно будет показано легитимное преобладание государственной власти над муниципальной.

М.Ю. Каверзин делает акцент на том, что местное самоуправление одновременно выступает в качестве как субъекта, так и объекта управления в виду того, что оно является как общественным, так и властным институтом⁵. То есть, муниципальный уровень власти изначально ограничен определенной территорией, а в руках инициативных людей находится соответствующее направление деятельности. Поскольку бесплатно инициатива, как правило проявляется неохотно, то общее управление берет на себя государство.

Совершенно справедливо отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, что «реализация ожиданий, питаемых в отношении местного самоуправления, зависит, впрочем, не от самого по себе местного самоуправления, а прежде всего от... государственной власти. Будучи несuverенной, подзаконной формой публичной власти, местное самоуправление связано направлениями конституционно-правовой политики и, как правило, не имеет возможностей для самореформирования»⁶.

Конституция Российской Федерации закрепила именно за государством общую регламентацию местного самоуправления, поэтому с возрастанием числа вопросов, требующих активности со

⁴ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – М.: Норма, 2015. С. 26.

⁵ Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2003. № 4. С. 13.

⁶ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62.

стороны публичной власти, местное самоуправление постепенно встраивается в систему государственного управления, в его вертикаль.

Очевидно наметившейся тенденцией современного реформирования местного самоуправления является укрупнение муниципальных образований путем преобразования муниципальных районов в городские округа⁷, а также создание агломераций с многомиллионным населением. А.Ф. Москаленко отмечает, что правовая природа данных образований пока не только нигде не урегулирована, но и остается неясной даже на доктринальном уровне. В частности, пока неясно отнесет ли государство агломерации к государственным, муниципальным, смешанным объединениям⁸. Здесь же следует добавить, что реформирование местного самоуправления осуществляется не со стороны муниципальных образований, а именно от федерального центра, причем весьма императивными методами.

Е.С. Шугрина в этой связи отмечает смещение акцентов, когда большое внимание уделяется развитию территории, опуская значимость сохранения самостоятельности местного самоуправления⁹.

Косвенным подтверждением того, что государственная власть подчинила себе местное самоуправление, является тот факт, что из обязательной части Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки Юриспруденция (уровень бакалавриата) ушло муниципальное

⁷ Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. С. 31-32; Тарасова И. Сергиев Посад: район или городской округ // Подмосковье сегодня. 2017. № 19. С. 1-2.

⁸ Москаленко А.Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 56.

⁹ Шугрина Е.С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015-2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. С. 5.

ципальное право¹⁰. Таким образом, подготовка юристов будет направлена на детальное изучение государственной власти, в ущерб необходимости уяснения особенностей власти муниципальной.

Конечно же, ключевым моментом в обосновании разности характеристики власти и преобладающего воздействия со стороны государства является экономический базис. Финансирование местного самоуправления в подавляющем большинстве случаев зависит от того, какие денежные средства на это будут выделены органами государственной власти. В этой связи О.А. Дементьева отмечает, что на сегодняшний день бюджетное законодательство полностью девальвировало конституционный принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления¹¹.

Исходя из всего вышеизложенного, государственная власть непрямыми способами практически полностью уничтожила демократическую самостоятельность местного самоуправления. Многие конституционные положения, связанные с провозглашением свободы местного самоуправления фактически не работают. Именно в таком контексте соотносятся между собой государственные структуры и органы местного самоуправления. Последние, в свою очередь, постепенно органично встраиваются в систему вертикали государственной власти, что обоснованно с точки зрения экономической и управленческой целесообразности, но идет в противоречие с первой статьей Конституции Российской Федерации с точки зрения практики ее применения.

¹⁰ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата): Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 1511 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения – 29 декабря 2016 г.)

¹¹ Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 13.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Гаглоев Давид Владимирович

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства
Российского университета дружбы народов

Трансформация политико-правовой системы Российского государства в новейший период его истории, привела к качественному изменению подхода публичной власти в установлении аксиологии основных ценностей. Доминировавшая десятилетиями «социоцентристская» модель сменилась демократической базисной парадигмой, установившей человека, его права и ценности в качестве ядра государственной и общественной политической жизни.

Указанные события рубежа веков привели к установлению переходного периода в становлении системы права молодого государства, последовательно отошедшего от «советского» периода своей истории.

В этих условиях институт публичных мероприятий, абстрактно представляющий из себя обобщенную совокупность форм публичных мероприятий, закрепленных в соответствующих нормативных актах федерального уровня, стал одним из фундаментальных элементов группы политических прав граждан Российской Федерации как одной из основ их правового статуса.

Федеральный закон от 19.06.2004 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (далее – федеральный закон №54), конкретизировавший соответствующие положения ст.31 Конституции Российской Федерации 1993 г., установил «государственные рамки» организации, проведения и участия граждан Российской Федерации в публичных мероприятиях в вышеуказанных формах, либо в их различной вариации. В рамках формирования законодательства субъектов федерации, в последующий период были приняты соответствующие нормативные акты регионального уровня, приведенные в общефедеральное соответствие с вышеназванными актами.

Федеральным законодательством предусмотрен общий порядок проведения публичного мероприятия в Российской Федерации. Так, организатор акции в установленные законом временные рамки подает уведомление о проведении в соответствующий территориальный орган исполнительной власти, дискреционные полномочия которого ограничены теперь исключительно вопросом согласования времени и места проведения публичного мероприятия. Новшество федерального закона №54, доктринально именуемое «уведомительно-согласительный» порядок организации и проведения мероприятий публично-массового характера, пришло на смену действовавшему длительное время «разрешительно-запретительному» порядку, позволявшему соответствующему органу исполнительной власти на местном уровне запрещать его организаторам проведение мероприятия.

Так, ранее, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР, организатор публичного мероприятия должен был обратиться с заявлением о планируемой акции в исполнительный комитет соответствующего местного Совета народных депутатов. Исполком, рассмотрев заявление, должен был не позднее чем за пять дней до планируемого дня проведения мероприятия, сообщить о своем решении его организаторам.

Кроме этого, в статье 6 предусматривалось право исполнительного комитета на запрет собраний, митингов, массовых шествий и пикетирований, если цель их проведения противоречит Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Исполнительный комитет тем самым подменял собой органы конституционной юстиции, осуществляя функцию конституционного контроля. Формальное противоречие конституционным целям, по мнению автора, являлось лишь поводом для подобного запрета, фактическая же причина данного положения крылась в необходимости реализации субъективных гражданских прав только во имя провозглашенных целей строительства коммунизма и укрепления социалистического строя. Юридический смысл Указа Президиума заключался в том, что он должен был выполнять функцию конкретизации норм Конституции, устанавливая некий алгоритм последовательности действий граждан СССР по реализации рассматриваемого права.

П. 7 ст.2 федерального закона №54-ФЗ дает правовое определение уведомления о проведении публичного мероприятия, закрепляя его как документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

Логичным видится то, что федеральный закон таким образом определяет вопросы, связанные с согласованием публичного мероприятия в компетенцию органов исполнительной власти на региональный и местный уровень, в зависимости от целей и места проведения публичного мероприятия.

Глава 2 федерального закона посвящена порядку организации и проведения публичного мероприятия. Ч.4 ст.5 закона обязывает организатора публичного мероприятия подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном ст.7 закона, а также не позднее чем за три дня до проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о его проведении.

Законом России (как и большинства других стран Европы) предусмотрен ряд ограничений, направленный в адрес организатора публичного мероприятия. Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок, либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Исключением является такая форма публичного мероприятия как пикетирование. При его проведении уведомление подается в срок не позднее трех дней до дня его проведения. Такая логика

законодателя является понятной: часто требуется более оперативное реагирование населения на происходящие процессы.

Указанный аспект образует из себя фундаментальную «точку взаимодействия» органов публичной власти муниципального уровня с участниками акций как субъектами правоотношений.

Это имеет определяющее значение для деятельности органов местного самоуправления, поскольку общественные отношения, затрагиваемые в рамках реализации гражданами своего субъективного конституционного права, предусмотренного в ст.31 Конституции России, нормативными актами муниципального уровня по сути не регулируются. При этом важным представляется факт того, что граждане Российской Федерации, являясь жителями соответствующих муниципальных образований, имеют право принимать участие в управлении делами своих административно-территориальных единиц в тех формах, которые установлены положениями Конституции Российской Федерации и федерального закона №54 со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ограничивает непосредственную (прямую) форму осуществления народовластия решением вопросов «местного значения». При этом важным представляется тот факт, что прямой формой непосредственного осуществления местного самоуправления населением муниципального образования рассматриваемую совокупность видов публичных мероприятий указанный федеральный закон не признает. Положениями главы 5 федерального закона №131 закреплены формы и институциональные основы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Характерной особенностью при этом является то, что среди видов реализации подобного рода, как уже было отмечено, публичные мероприятия, проводимые в целях, формах и порядке ст.31 Конституции России и федерального закона №54, не закреплены во все. Указанный аспект представляется пробельным.

Жители муниципальных образований, являющиеся субъектами рассматриваемого права, в рамках консолидированной самоорганизации должны иметь возможность реализовать свои права в установленном законом порядке и с соблюдением главного усло-

вия положений главы 8 Конституции Российской Федерации и федерального закона №131 – по вопросам местного значения.

Важным, однако, видится то, что положениями ст.33 федерального закона №131 предусматриваются иные формы осуществления прямого самоуправления населением муниципальных образований. Неизложенный перечень «иных» форм, в рамках указанной статьи, является открытым, оценочным.

Частью 2 этой же статьи предусматриваются два основных принципа реализации самоуправления населением соответствующих территориальных единиц – добровольность и законность. В совокупности с иными принципами реализации субъективного конституционного права граждан Российской Федерации на организацию и участие в публичных мероприятиях, как одной из основ их правового статуса, этот факт видится особенно значимым.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Джагарян А.А.

доктор юридических наук, советник судьи
Конституционного Суда Российской Федерации

Территория – фундаментальный фактор муниципального развития. Как конституционная ценность в местном самоуправлении она выступает как: а) социоисторическая предпосылка формирования и конституирования локально-совместного жительства людей, выражение социопространственного аспекта достоинства личности, определяемого причастностью к малой Родине, связями с предками, общностью местных традиций, обычаев; б) пространственно-сферическая основа и предел права на местное самоуправление и муниципальной власти, многих других опосредованных местным самоуправлением прав и свобод, реализуемых по месту жительства; в) атрибутивная характеристика казуального масштаба муниципально значимых форм (уровней) самоорганизации, подразумевающая физическое и институциональное приближение публичной власти к населению, и, соответственно, это дифференцирующий и одновременно интегративный (конструктивно-партнерский) фактор пространственного соотношения государственной власти и местного самоуправления; г) всеобщее достоинство местного сообщества, материальная база удовлетворения основных потребностей по месту жительства; д) один из ключевых функциональных объектов местного самоуправления, характеризующий его роль в освоении, обустройстве среды обитания человека, обеспечении пространственно-территориального развития местности, региона, государства в целом.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления, как видно, отражают в концентрированном виде коллизионное единство организационно-властных и субъективно-личностных начал, общегосударственных, региональных и местных интересов. При этом важно учитывать, что в силу Конституции РФ при обеспечении баланса соответствующих ценностей и интересов факторы рациональной организации власти не могут

преобладать – приоритет должен отдаваться интересам человека, обеспечению его прав и свобод, которые, будучи высшей ценностью (ст.2, 7), служат императивом как организации и деятельности местного самоуправления (ст.18), так и его государственного признания, гарантирования (ст.12), включая территориальный аспект.

Современное состояние российского местного самоуправления характеризуется кризисными проявлениями, связанными главным образом с нарастающей противоречивостью в отношении понимания существа, базовых принципов, целей и задач этого института, как бы раздваивающегося между нормативной конституционной моделью и существованием в общественно-политических реалиях. Развитие территориальной организации местного самоуправления, весьма чувствительное к этому контексту, демонстрирует ориентацию правовой политики на преодоление имеющей «ядровое» значение в концепции Федерального закона № 131-ФЗ универсальности его двухуровневой территориальной структуры. Уместно напомнить, что она вводилась для обеспечения единых гарантий осуществления местного самоуправления гражданами независимо от места жительства посредством повсеместного создания наиболее приближенных к населению органов поселенческого самоуправления как на городских, так и на сельских территориях, для обеспечения равнодоступности муниципальных услуг для населения при его возможностях прямого и оперативного влияния решающим образом на порядок, условия, качество их предоставления.

Магистральной тенденцией последнего времени стало укрупнение муниципальных образований (за счет сокращения числа городских, сельских поселений). Проектируемая легализация сложившейся – надо признать, в обход закона – в ряде регионов (например, в Московской области) практики преобразования муниципальных районов в городские округа¹ может рассматриваться как носящая парадигмальный характер. Речь идет о созда-

¹ См.: проект № 768237-6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (в части, касающейся преобразования муниципальных образований) // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=768237-6&11](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=768237-6&11) (дата обращения: 24.03.2017)

нии нормативных предпосылок и целевых ориентиров для институционализации в масштабах регионов плоской структуры местного самоуправления, состоящей лишь из муниципальных образований верхнего (территориального) уровня, причем городских по статусу. Фактически местное самоуправление приобретает неестественную интерпретацию обеспечительного средства централизации власти, выступает в роли носителя и проводника централизующего начала. Это обосновывается, в частности, декларируемыми: «оптимизацией расходов бюджета»; «удобством управления городским округом на принципах единоначалия» и возможностью «рациональней использовать имеющиеся ресурсы», поскольку «кадровая и бюджетная политика централизованы»; необходимостью приведения местного самоуправления в соответствие с реальностью при отсутствии «реальных рычагов для решения проблем граждан и необходимых для этого ресурсов»; отказом от поддержки «неперспективных поселений» при восприятии городского округа как наиболее эффективной конструкции². В этом плане вряд ли может удивлять, что усиление одноуровневой структуры местного самоуправления не только коррелируется с концентрацией государственно-властных начал в правовом статусе городских округов (и муниципальных районов), но и не снимает вопроса о целесообразности их упразднения – по крайней мере, в границах административных центров субъектов РФ – как некоего «излишнего властного звена», коль скоро «фактически ни один жизненно важный вопрос город уже не в силах решить без помощи областной или федеральной власти»³. Не меняет сути дела введение института городских округов с внутригородским делением, имеющего пока эксклюзивное применение (в Челябинске, Самаре, Махачкале), и в существующем виде стимулирующего скорее бюрократизацию городского самоуправления, снижение уровня качества представительных связей, чем децентрализацию и демократизацию (имея в виду, в том числе, громоздкую систему регулирования, отсутствие определенности в разграничении полномочий и

² См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2017. № 9 (394). С. 5-6, 27.

³ См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2017. № 9 (394). С. 6.

собственных источников доходов внутригородских образований при необходимости обеспечения единства городского хозяйства)⁴.

Для уяснения ориентиров муниципально-территориального развития следует исходить из того, что Конституция РФ отдает приоритет поселенческому принципу (ч.1 ст.131), признавая самостоятельными и равноценными формами его реализации городские и сельские поселения. Поселенческий принцип развивает конституционную концепцию местного самоуправления как территориальной самоорганизации, определяющей обособление релевантной формы народовластия, но к ней не сводимой. Государство «признает и гарантирует», а не учреждает, местное самоуправление (ст.12 Конституции РФ) как институт, обеспечивающий на всей территории страны условия публичного взаимодействия людей соответственно естественному расселению, притом с учетом профиля местности. Различение в Конституции РФ городских и сельских поселений неслучайно, имеет, между прочим, значение формализации автономной конституционной ценности сельского образа жизни, ставит пределы урбанизации, исключая произвольную подмену муниципальными образованиями одного вида (профиля) других, а равно отказ от стимулирования развития сельских территорий в угоду определенным образом понимаемой целесообразности. Что касается инфраструктурной достаточности, то она не относится к конституционным критериям создания муниципальных образований: население вправе добиваться наделения конкретной территории муниципально-правовым статусом, а государство не может отказать в ее поддержке после того, как она стала муниципальным образованием (определение КС РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О). Сама идея о «неперспективных территориях» является поэтому ущербной: конституционная логика в том, что власть исходит от объединенных в народ граждан и призвана обеспечивать условия их жизни и деятельности по месту жительства, притом что определение наиболее пригодного на конкретной территории организационного механизма самоуправления – прерогатива жителей (ч.1 ст.132 Конституции РФ).

⁴ См.: Опыт создания городских округов с внутригородским делением: проблемы и перспективы. Аналитический доклад / А. Максимов, Д. Соснин, А. Озяков. М., 2017.

Территориальный принцип, выраженный в оговорке об осуществлении местного самоуправления «на других территориях» (ч.1 ст.131 Конституции РФ), дополняет поселенческий принцип в духе субсидиарности и призван усилить, а не ослабить местную самостоятельность. Районное самоуправление привносит элемент солидарности во взаимоотношения между поселениями в целях выравнивания их социально-экономического развития и обеспечения использования, как правило, территориально сконцентрированных ресурсов в интересах населения всех поселений независимо от места проживания. Район – не обязательная, но необходимая координационно-распределительная надстройка, без которой самостоятельность поселений оказалась бы сегодня иллюзорной. Ее вытеснение конструкцией городского округа переворачивает пирамиду, влечет эскалацию централизации и повышение рисков территориального сжатия при деградации сельской периферии. Едва ли при вынужденной замене действующих на правах автономии поселенческих органов, включая народное представительство, территориально-административными структурами городского самоуправления можно ожидать компенсационного эффекта организационно-бюджетной оптимизации.

Очевидно, дифференциация территориальных моделей релевантна принципу многообразия форм местного самоуправления, но казуальный баланс интересов должен определяться с решающим участием жителей. Понимание территориальной организации местного самоуправления как института обеспечения жизнедеятельности населения ориентирует на приоритет инициативности муниципально-территориальных преобразований, которые, по общему правилу, не должны носить принудительный характер. Конституционный принцип учета мнения населения следует толковать в пользу местных сообществ, которые по ключевым вопросам территории должны иметь возможность непосредственного волеизъявления. На Российской Федерации лежит ответственность за обеспечение четких критериев дифференциации муниципальных образований и сбалансированности реорганизационных процедур, которые не могут быть отнесены к региональным прерогативам.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Дорохов Николай Иннокентиевич

кандидат исторических наук, профессор, профессор кафедры
теории и истории государства и права юридического факультета
Московского университета им. С.Ю. Витте

За последние пять лет дважды - 2013 и 2017 гг. - в России объявлялись годами экологии. Экологическое направление государственной политики, обеспечение охраны окружающей среды и природных ресурсов являются одним из приоритетных областей социально-экономического и научно-технологического развития страны.

На сегодняшний день одной из основных задач является поэтапный переход России к модели экологически устойчивого развития. В этих условиях одним из ключевых направлений государственного управления являются совершенствование института администрирования, системное совершенствование организационно-правовых основ в рассматриваемой области охраны окружающей среды и природных ресурсов¹.

Содержание организационно-правовых основ в области охраны окружающей среды и природных ресурсов включает в себя:

1) цели, задачи, принципы государственной политики в исследуемой области, их уточнение и актуализация с учетом гигантского экологического ресурсного потенциала России и ответственности государства и общества перед будущими поколениями за экологическое состояние окружающей среды;

2) систему органов государственного и муниципального управления, иных органов, организаций и учреждений, участвующих в реализации государственной политики в рассматриваемой

¹ Государственный совет Российской Федерации «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», 27 декабря 2016 года // Российская газета. 2016, 28 декабря. С. 2.

сфере, ее оптимизация, повышение эффективности и результативности;

3) оценку нормативно-правовой базы, ее состояния и совершенствования с учетом новых задач и перспектив развития общества и государства;

4) институт административной ответственности за экологические правонарушения, анализ их составов, а также характеристика мер административного обеспечения;

5) выявление проблем и определений путей их решения, совершенствования механизма государственного и муниципального управления. Рассмотрим.

Первое. В соответствии с «Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» стратегической целью государственной политики в области экологического развития является сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Достижение данной цели предполагает решение ряда задач. В их числе:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение экологически эффективных инновационных технологий;

- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду; обеспечение экологически безопасного обращения с отходами;

- развитие экономического регулирования рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и др.

Второе. Высшими государственными органами, осуществляющими политику в области охраны окружающей среды, являются: Президент РФ (при аппарате главы государства существует с 1992 г. Межведомственная комиссия Совета безопасности РФ по

экологической безопасности; с 2016 г. – специальный представитель по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта), Федеральное Собрание – парламент РФ (в Совете Федерации образованы Комитеты по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; по природным ресурсам и охране окружающей среды; в Государственной думе – Комитеты по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям; по экологии и охране окружающей среды), Правительство РФ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (в местной администрации, как правило, соответствующие структурные подразделения по охране окружающей среды и экологическому обеспечению жизнедеятельности муниципального образования и др.).

Главным государственным органом, исполняющим объем федеральных полномочий в области охраны окружающей среды является Министерство природных ресурсов и экологии РФ, подведомственные ему Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, федеральные агентства водных ресурсов; лесного хозяйства: по недропользованию и другие федеральные органы исполнительной власти.

Важно отметить, что нынешняя структура государственных органов, обеспечивающих управление в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов, стала результатом достаточно длительного процесса реформирования и оптимизации системы исполнительной власти. С 1997 г. более двадцати раз вносились изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти, ответственных за состояние окружающей среды.

Такая динамика не могла не сказаться на качестве государственного управления в рассматриваемой области и отрицательно повлияла на многие управленческие процессы, направленные на обеспечение экологической безопасности личности, общества и государства. В качестве примера назовем факт, что длительное время федеральное агентство лесного хозяйства находилось в подведомственности министерства сельского хозяйства, явно не соответствуя своему статусному положению.

Третье. Нормативно-правовое обеспечение государственного управления в области охраны окружающей среды и природных

ресурсов содержит более 1,5 тыс. нормативно-правовых актов, которые можно классифицировать на ряд групп:

1) международно-правовые акты – международные конвенции, договоры и соглашения, подписанные Российской Федерацией и ратифицированные в установленном законом порядке (Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия и др.);

2) Конституция РФ (статьи 9, 36, 42, 58, 71, 72 и др.) и федеральные законы («Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «О недрах», Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и др.);

3) указы и распоряжения Президента РФ («Об основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года», «О федеральных природных ресурсах», «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечения устойчивого развития», «О государственных надзорных органах» и др.);

4) постановления и распоряжения Правительства РФ («О Правительственной комиссии по природопользованию и охране окружающей природной среды», «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды», «О мерах по выполнению Конвенции о биологическом разнообразии» и др.);

5) нормативные акты федеральных министерств и ведомств, прежде всего Министерства природных ресурсов и экологии РФ и находящихся в его ведении федеральных служб, и агентств и др.

6) нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по различным направлениям обеспечения охраны окружающей среды и природных ресурсов регионов и муниципальных образований.

Несмотря на достаточно разветвленную нормативно-правовую базу в рассматриваемой области, тем не менее, качество нормативного регулирования экологических процессов остается невысоким, среди очевидных недостатков следует назвать несоответствие ряда из них современным экологическим и экономиче-

ским реалиям, повторность и дублирование, несвоевременность и недостаточная продуманность принимаемых актов и др. Можно предположить, что устранение недостатков и повышение качества нормативно-правового регулирования можно достичь путем разработки и принятия единого кодифицированного акта типа Экологического кодекса РФ.

Четвертое. Одной из ключевых административно-правовых основ, направленных на обеспечение экологической безопасности российского общества является институт административной ответственности за совершаемые экологические правонарушения.

Административная ответственность за экологические правонарушения регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), федеральным законом «Об охране окружающей среды», иными актами, в том числе регионального уровня, содержащими перечни составов экологических правонарушений. Основной круг составов административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования определен главой 8 КоАП РФ (43 состава), а также другие экологические и смежные с ними правонарушения предусмотрены в главах 6, 7, 9, 10 данного Кодекса, а также в региональных законах об административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды.

Основаниями административных наказаний, предусмотренных в главе 8 КоАП РФ, являются нарушения экологических требований (ст. 8.1, 8.2, 8.9-8.11, 8.40, 8.43), нарушения экологических правил (ст. 8.3, 8.5, 8.13-8.16, 8.18-8.21, 8.25-8.27, 8.31-8.33, 8.36 – 8.39), нарушения экологического порядка (ст. 8.12, 8.41 – 8.42), нарушения экологических стандартов и норм (ст. 8.17, 8.20, 8.22 – 8.24, 8.28 – 8.30, 8.34 – 8.35) и др.

Пятое. Проблемы в области охраны окружающей среды диктуются и определяются самой экологической ситуацией в стране. Государственный совет Российской Федерации «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшийся 27 декабря 2016 г., наиболее акцентированное внимание обратил на следующие проблемы: поэтапный переход России к модели экологически устойчивого развития; достижение кардинального снижения выбросов вредных веществ в атмосферу, их сбросов в водоемы и почву за счет технологическо-

го перевооружения промышленности; совершенствование нормативно-правового регулирования в экологической сфере; совершенствование системы экологической информации и вовлеченность граждан и общественных организаций в решение экологических проблем и др.

Необходимо заметить, что базовыми стратегическими документами Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования являются «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г. и План действий по реализации «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. №2423-р.

Оба документа, по мнению ряда специалистов, не отвечают современным экологическим и экономическим реалиям. Причин несколько. Одна из них - неверное установление стратегической цели государственной экологической политики. На наш взгляд, таковой является не столько решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, а сколько реализация права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом.

В числе других проблем в области охраны окружающей среды и природных ресурсов остаются:

- состояние особо охраняемых природных территорий, таких, как заповедники, национальные парки, заказники, которые созданы для защиты дикой природы.

- обезлесение многих регионов страны вследствие интенсивной рубки лесов.

- загрязнение водного бассейна в стране приобрело огромные масштабы. По некоторым оценкам, 75% поверхностных вод и 50% всех вод страны сейчас загрязнены. Это вызывает серьезные проблемы со здоровьем у жителей многих регионов страны.

- загрязнение атмосферного воздуха остается одной из ключевых проблем экологии страны. В 119 городах России (58% горо-

дов) степень загрязнения воздуха оценивается как очень высокое или высокое, и только 17% городов – как удовлетворительная².

- отдельного внимания заслуживает Арктика, а точнее минеральные сокровища Арктики. Автор ранее не раз поднимал данную тему³. Сегодня Арктика не просто регион стратегических интересов России, это главный геополитический, а в перспективе главный минерально-сырьевой плацдарм страны. В связи с этим, важным направлением в создании условий для развития российской арктической зоны является экологическое оздоровление территорий, вывоз и утилизация бытовых отходов и экологического мусора, доставшегося в качестве «наследства» от предшествующего (советского) периода.

По данным информационных агентств, сейчас в Арктике скопилось до двух миллионов пустых емкостей из-под горюче-смазочных материалов, до 80 млн. штук металлических бочек, из них около четверти миллиона полных емкостей; хранится до 60 тыс. тонн различных жидкостей⁴. Все это медленно разрушается, а содержимое многочисленных емкостей просачивается в землю.

- важной и комплексной признается проблема глобального потепления, представляющая угрозу для всего человечества. Изменение климата большинство специалистов связывают преимущественно с ростом мировых выбросов в атмосферу так называемых парниковых газов: углекислого, метана, закиси азота и др.

Таким образом, государственное и муниципальное управление в области охраны окружающей среды и природных ресурсов является одним из приоритетных направлений в деятельности государства и всего общества, стратегической целью которого выступает сохранение природных систем, поддержание их целостности,

² Государственный совет Российской Федерации «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», 27 декабря 2016 года // Российская газета. 2016, 28 декабря. С. 5.

³ Дорохов Н.И. Освоение потенциала прибрежных зон как стратегический вектор государственной политики Российской Федерации в условиях новой геополитической ситуации: политико-правовые аспекты // Современные проблемы использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон: материалы XI Международной научной конференции. – М., 2015. С. 268-273.

⁴ Дорохов Н.И. Минерально-сырьевой комплекс России: проблемы государственно-правового регулирования // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». – 2016. – Выпуск 3. С. 36.

повышения качества жизни, улучшение здоровья населения и в целом демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны.

Автор считает, что в данной работе новыми являются попытки системного изложения организационно-правовых основ государственного и муниципального управления в экологической сфере на основе программно-целевых, институциональных, нормативно-правовых, проблемных аспектов, результаты проведенного исследования могут иметь как научную, так и практическую значимость.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Зенков Максим Юрьевич

доцент кафедры государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Становление и законодательное оформление муниципальной службы в России произошло в 1997-1998 гг., когда был принят федеральный закон «Об основах муниципальной службы в РФ». Будучи своеобразным воплощением принятого в 1995 г. федерального закона «Об основах государственной службы РФ», вместе с тем, он был более рамочным. Существенно большее различие между правовыми институтами государственной и муниципальной службы установилось в связи с принятием федерального закона «О муниципальной службе в РФ».

Очевидно, что регламентация государственной и муниципальной службы должно осуществляться различными федеральными законами и принимаемыми на их основе иными нормативными правовыми актами. Вместе с тем, принимая федеральный закон под названием «о муниципальной службе», федеральный законодатель серьезно изменил параметры разграничения полномочий по регулированию муниципальной службы, сократив полномочия государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Действующее законодательство о муниципальной службе содержит ряд спорных либо нереализованных норм, которые требуют серьезной теоретико-методологической оценки и обсуждения научным сообществом.

В первую очередь, следует отметить фактическое отсутствие определения понятия «муниципальная служба». Да, ч. 1 ст. 2 закона 2007 г. указывает, что это профессиональная деятельность, однако уже не служебная (как в ч. 1 ст. 1 федерального закона «О системе государственной службы РФ»). Это привело к тому, что в регулировании муниципальной службы доминируют подходы тру-

доправовой концепции регулирования служебной деятельности. И, действительно, в соответствии с ч. 2 ст. 3 25-ФЗ на муниципальных служащих действие трудового законодательства распространяется с особенностями, предусмотренными законом о муниципальной службе, в то время как в соответствии со ст. 73 федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» нормы трудового права применяются только к отношениям, не урегулированным законом о гражданской службе.

Далее такое решение повлекло использование трудовых договоров и должностных инструкций для регулирования муниципально-служебных и должностных отношений, прямое распространение ряда норм трудового права к муниципально-служебным отношениям, имеющим публично-правовой характер (например, вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности).

В определении понятия «муниципальная служба» отсутствует описание содержания деятельности муниципального служащего, хотя в ч. 1 ст. 6 25-ФЗ (определение понятия «должность муниципальной службы») говорится о круге обязанностей «по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность». Данная конкретизация не отражает всего спектра обязанностей служащего. Так, в том же законе о системе государственной службы говорится о полномочиях РФ, субъекта РФ, которые также обеспечиваются государственными служащими. Очевидно, что муниципальные служащие могут и должны обеспечивать исполнение полномочий муниципальных образований. Следует отметить, что объем понятия «государственная гражданская служба субъекта РФ» (ч. 3 ст. 5 58-ФЗ) выходит за рамки объема понятия «государственная гражданская служба».

В этой связи структура должностей муниципальной службы и не разделена на категории (некоторую неоднозначность вносит ч. 2 ст. 7 25-ФЗ): в реестре должностей могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность). Надо обратить внимание, что, подразделяя должности муниципальной службы на группы (аналогичные по наименованиям с группами должностей гражданской службы), фе-

Федеральный законодатель не устанавливает полномочий субъекта РФ об учреждении категорий должностей муниципальной службы. Тем не менее, такая практика сложилась в Республике Калмыкия, Красноярском крае, Кировской, Костромской, Ленинградской, Московской, Самарской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, ряде других субъектов РФ. Не очень повезло, как правило, категории «обеспечивающие специалисты», которую многие субъекты РФ не выделяют в принципе.

Неоднозначен и перечень принципов муниципальной службы, он фактически не соотношен с принципами построения и функционирования системы государственной службы (ст. 3 58-ФЗ) и, во многом их дублирующими либо подменяющими принципами гражданской службы (ст. 4 79-ФЗ). Это касается не только принципа внепартийности, но и полноты и однозначности формулировок других принципов.

Отсутствие или нереализованность отдельных норм особо ощущается в обеспечении взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ:

1. Будучи организованными структурно должности муниципальной и гражданской службы не единообразно не могут создать условия для единства основных квалификационных требований для замещения должностей (в частности в отношении уровня образования).

2. Несмотря на похожесть перечней ограничений (ст. 13 25-ФЗ и ст. 16 79-ФЗ), на муниципальную службу может быть принят гражданин, имеющий не снятую или не погашенную судимость (на гражданскую службу такие граждане не допускаются), только на муниципальной службе действует ограничение об обязательном прохождении военной службы по призыву, признанное в отношении 79-ФЗ частично неконституционным.

Требования к служебному поведению муниципального служащего были введены только в 2013 г. федеральным законом № 284-ФЗ.

3. Только к 2013 г. было обеспечено законодательно единство требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы, дополнительному профессиональному образованию служащих, однако это практически не нашло решения на

практике в ФГОС ВО по направлению «Государственное и муниципальное управление».

4. Единственным реальным направлением взаимосвязи муниципальной и гражданской службы, который обеспечен действующим законодательством и реализован на практике в полном объеме, является, пожалуй, учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы (и наоборот).

5. Соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий не обеспечена. Об этом, в первую очередь, свидетельствуют статистические данные о заработной плате гражданских и муниципальных служащих. Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 9.1 25-ФЗ введение классных чинов на муниципальной службе является правом (а не обязанностью) субъекта РФ, последние их и не устанавливают, а, следовательно, в системе оплаты труда муниципальных служащих отсутствует необходимый элемент в виде оклада за классный чин. Более того, даже в тех случаях, когда субъект РФ предусматривает в своем законодательстве классные чины муниципальных служащих, может быть введен не оклад, а надбавка за классный чин (либо оклад за классный чин рассчитывается относительно должностного оклада).

Бюджетно-финансовые возможности муниципальных образований не позволяют увеличивать установленные законодательством надбавки до уровня, обеспечиваемого для федеральных гражданских служащих, гражданских служащих субъектов РФ, поэтому фактически надбавки существенно сокращены либо вовсе отсутствуют (поощрение служащих по результатам аттестации в соответствии с ч. 3-4 ст. 18 25-ФЗ).

Нереализованным является и гарантия медицинского обслуживания муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию. В законе не конкретизирован способ организации такого обслуживания, что позволяет утверждать, что каждое муниципальное образование должно организовать медицинское обслуживание (не на условиях законодательства о медицинском страховании) служащих и членов их семьи в медицинской организации на территории муниципального образования (либо – для поселений – в пределах территории муниципального района).

6. Соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую и муниципальную службу, обеспечена только с принятием федерального закона от 23.05.2016 г. № 143-ФЗ. При этом основные условия государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших иные виды государственной службы, остаются существенно иными.

Вызывает опасения уровень профессионализма муниципальных служащих и обоснованность назначения на муниципальную службу, ведь при приеме на службу практически не проводятся какие-либо испытания (конкурс в соответствии со ст. 17 25-ФЗ) лишь может проводиться.

Негативной тенденцией последних пяти лет становится сокращение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, их фактическая замена (при сохранении прежних должностных обязанностей) должностями, не относимыми к должностям муниципальной службы. Целые подразделения органов местного самоуправления преобразуются в казенные учреждения.

Решение указанных проблем видится в изменении концепции федерального закона «О муниципальной службе в РФ», внесении серьезных поправок в данный закон и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы муниципальной службы. Надо определиться с тем, является ли муниципальная служба служебной деятельностью или нет.

ТЕХНОЛОГИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Комарова Валентина Викторовна

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник
высшего образования Российской Федерации, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

О.Е. Кутафин более 10 лет назад писал: «Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления»¹.

В Европейской Хартии местного самоуправления содержится положение о том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление. Она подчеркивает роль местной демократии, местного самоуправления в управлении государством и обществом.

Отметим, что Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление одной из основ конституционного строя страны и признает его необходимой формой осуществления народом своей власти. Наша Конституция связывает наличие в Российской Федерации местного самоуправления с демократизацией России. Местное самоуправление, его осуществление населением - необходимый элемент конституционной организации власти, в основе демократии как формы государства и способа правления.

Продолжающиеся исторические преобразования в России наряду с реформами социально-экономической и политической

¹ Кутафин, О. Е. Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления // Муниципальная власть. 2006г. № 3. С.6-8.

сфер в корне изменили и систему взаимоотношений человека, общества и государства. Очевидно, что государство будет сильным, а его управление эффективным, если оно имеет социальным фундаментом доверие граждан, их заинтересованность и участие в решении актуальных проблем. На формирование доверия граждан к власти, их заинтересованности и участию в решении актуальных проблем положительно влияют появление новых способов взаимодействия с органами публичной власти и расширение использования уже действующих форм прямой демократии в самых разных сферах управления, при принятии решений в весьма специфичных сферах жизнедеятельности общества с широким применением информационных и коммуникационных технологий, целью которых можно назвать повышение качества жизни, эффективности функционирования органов власти².

По твердому убеждению, автора, конституционное требование обеспечения взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти, сформулированное в правовой позиции Конституционного суда, демократизм государственности в большей степени реализуется на уровне местного самоуправления, на муниципальном уровне публичной власти.

Во-первых, несомненное расширение в последние годы количественного состава системы форм непосредственной демократии именно на уровне местного самоуправления. За последние несколько лет расширилась группа форм, используемых при осуществлении только муниципальной власти: в 1995 году³ появилось территориальное общественное самоуправление, в 2003 году⁴ - голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход, публичные слушания. В последние годы расширяется возможность участия населения в формах прямой демократии посредством включения электронных способов в механизм реализации принадлежащей народу власти, в том числе и на уровне местного самоуправления: наравне с традиционными письменными, устными способами, включены интернет технологии: система

² Комарова В.В. Формы обеспечения баланса интересов населения и публичной власти России // Право и государство: теория и практика. 2015. № 12 (132). С. 79-81.

³ СЗ РФ. 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

⁴ СЗ РФ. 2003 г. N 40 ст. 3822.

электронного голосования на выборах и система электронного голосования в проекте «Российская общественная инициатива» и др.

В.В. Путин отмечает: «Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или Интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить»⁵.

Интернет-технологии направлены на предоставление гражданам дополнительной возможности контроля и проверки исполнения властных решений, информирования органов власти о проблемах и недостатках управления на всех уровнях публичной власти.

Во-вторых, появление комплексных форм прямого народовластия.

В сравнении с четким разграничением формами непосредственного и представительного правления, существуют такие формы осуществления власти народом, которые используют для поставленных перед ними задач и формы непосредственного народовластия, и формы работы представительного правления.

Примером может стать территориальное общественное самоуправление, как формы народовластия на местном уровне.

Комплексной формой территориальное общественное самоуправление может быть названо и по иному критерию, и именно по выполняемым ими функциям. Если мы исходим из того, что современные формы прямого народовластия призваны выполнять одну из функций (императивную - окончательное решение определенных вопросов; консультативную - выявление, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти (должностного лица); регулятивную – участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного правления и народного суверенитета), то названная комплексная форма, совмещает в себе несколько функций: императивно-регулятивно-консультативные.

Между тем, помимо положительных аспектов очевидны и отрицательные. Прежде всего, минимальная осведомленность жителей муниципальных образований о существующих правовых

⁵ Путин В.В. Демократия и качество государства // Газета "Коммерсантъ", №20/П (4805), 06.02.2012.

возможностях. Нарушение в практике сформированных и устоявшихся во времени теоретических конструкций: например, при императивном мандате должны быть наказ, отчет и возможность отзыва. В современной практике зачастую мы наблюдаем отсутствие названных трех элементов.

Наличествуе отсутствие логичных, завершенных правовых механизмов реализации закрепленных форм прямой демократии; неравномерное закрепление даже на уровне федерального законодателя форм непосредственного народовластия в зависимости от вида муниципальных образований и в зависимости от используемых избирательных систем, применяемого вида выборов, и т.д.

Так, отзыв, как форма прямого правления, не используется при не прямых выборах выборного должностного лица местного самоуправления. Сход, согласно последним изменениям действующего законодательства, не может во всех случаях рассматриваться как императивная форма прямой демократии. Все это не работает в положительном аспекте, скорее наоборот.

Закрепляя новые формы участия населения в осуществлении публичной власти муниципального уровня, по мнению автора, общедоступные механизмы их осуществления, государственной властью в должной мере пока не создаются.

РЕФОРМА КРЕСТЬЯНСКОГО И ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПОЛОЖЕНИЯМ О ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ КОНЦА XIX ВЕКА

Крупейников Константин Владимирович

кандидат философских наук,
заведующий кафедрой гражданско-
правовых дисциплин Государственного гуманитарно-
технологического университета

В связи с освобождением крестьян от крепостной зависимости возникла необходимость создания соответствующих органов местного самоуправления. Поэтому 1 января 1864 г. было принято Положение о земских учреждениях. Действие Положения было введено в 33 губерниях. В течение 1865 - 1876 гг. земские учреждения были введены в 34 губерниях европейской России, а также в области Войска Донского, в котором в 1882 г. были упразднены.

С призывами к участию общества в управлении выступали губернские комитеты по крестьянскому делу¹.

В июне 1890 г. было принято новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях, которое значительно укрепило положение дворянства в земских учреждениях, представители которых составляли подавляющее большинство в земских собраниях.

На основании Положения 1890 г. земские гласные избирались на двух собраниях: в первом участвовали только дворяне, во втором – все остальные избиратели, за исключением крестьян.

Положение 1890 г. уменьшило земельный ценз для дворян с 200 до 125 десятин. В их же пользу было сокращено количество гласных: раньше в 34 губерниях избирали 2284 губернских гласных, по Положению 1890 г. – 10229; крестьяне избирали раньше 5357 гласных, теперь их стало 3167².

¹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1894. XII-А. С. 534. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (дата обращения 09. 11. 2016 г.)

² Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 23.

Губернское по земским делам присутствие, введенное в систему земств, организовывало и контролировало его работу. Оно состояло из: губернатора, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, а само земство было представлено председателем губернской земской управы (он же предводитель дворянства губернии) и одним гласным от губернии³.

В систему земств для организации их работы и контроля над ними было введено Губернское по земским делам присутствие. В его состав от губернии входили: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда. Земство представляли в нем председатель губернской земской управы, он же предводитель дворянства губернии, и один гласный от губернии.

Целью Земской реформы 1864 г. было разрешение двух потребностей:

- 1) стремление улучшить местное хозяйственное управление;
- 2) дать выход «свободным стремлениям общества».

Производство оставалось основой становления и развития местного сельского самоуправления. В разделе первом ст. 23 Общего Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, указывалось: «Крестьянам, вышедшим из крепостной зависимости, предоставляется право наравне с другими свободными сельскими обывателями:

- производить свободную торговлю, предоставленную крестьянам, без взятия торговых свидетельств и без платежа пошлин;
- открывать и содержать на законном основании фабрики и разные промышленные, торговые и ремесленные заведения;
- записываться в цехи, производить ремесла в своих селениях и продавать свои изделия как в селениях, так и в городах;
- вступать в гильдии, торговые разряды и соответствующие оным подряды»⁴.

³ Бойцов В.Я., Степанова Н.В. Российское территориальное самоуправление 1864 - 1917 гг. Кемерово, 1994. С. 4.

⁴ Российское законодательство X - XX веков. М., 1889. Т. 7. С. 41. URL: www.pravo.vuzlib.su/book_z1958_page_32.html (дата обращения 09.11.2016 г.)

Все вышеперечисленные являлось базой, от которой зависит судьба самоуправления, так как производство было и остается решающим фактором для местного самоуправления.

Основным органом сельского самоуправления являлся сход, в который входили домохозяева сельского общества. В его полномочия входили дела, связанные непосредственно с общественным землевладением, а также дела общественного благоустройства и общественного хозяйства.

Кроме того, сельские сходы решали дела по организации сельского управления, то есть, выборы должностных лиц, назначение им содержания, назначение сборов на мирские расходы, установление добровольных раскладок и употребление мирских капиталов.

Сельский староста решал вопросы исполнительного характера: созывал сходы, председательствовал на них, а также имел право роспуска схода.

В некоторых случаях сельский староста исполнял административные функции. Он мог налагать штрафы до 5 рублей и подвергать подведомственных лиц аресту до 7 дней.

Таким образом, представительный орган, которым являлся сход, решал одни вопросы, исполнительный – другие. У сельского схода объем полномочий был больше, чем у старосты.

Полномочия схода свидетельствуют о том, что при подготовке Положения о крестьянах применялся более или менее системный подход к становлению и формированию сельского самоуправления. В его основу был положен ранее существовавший на Руси союз общин, с ограниченным представительством.

Полномочия сельских сходов обозначены более конкретно, нежели полномочия земских учреждений.

Они как форма проявления местного самоуправления действовали до 1917 г. и даже в советский период.

Компетенция волостных сходов, к сожалению, не оправдала надежд законодателя и осталась только на бумаге. Они не осуществляли на практике своих общественно-хозяйственных функций. Волостные органы несли только затраты и стали убыточны, и

они не развились, а приблизились к полному упадку⁵. Они практически не собирались. Кроме того, людей не связывали единые экономические интересы, не были объединены в масштабе волости. В конце концов, их компетенции были переданы волостным старшинам и волостным правлениям.

В 1874 г. волостные старшины были подчинены уездным исправникам, то есть подпадали под власть полиции. Волостные правления стали совершенно далекими для крестьян.

На основании вышесказанного можно прийти к выводу, что сельское самоуправление не должно было подниматься выше уровня села, где есть единый экономический интерес людей, единая территория и трудовое общение.

По Положению 1864 г. к ведению земских учреждений были отнесены: устройство путей сообщения, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравоохранение, народное начальное образование, общественное благоустройство, тюремное управление, составление смет, раскладка расходов земских сборов, раскладка государственных налогов, мировой суд и суд присяжных.

Таким образом, можно прийти к выводу, что земские учреждения выполняли часть государственных функций.

Однако необходимо помнить, что основная часть решений, принимаемых по перечисленным вопросам, подлежала утверждению губернатором или министром внутренних дел.

По Положению о земствах 1890 г. к предметам их ведения были отнесены:

- 1) заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями - денежными и натуральными;
- 2) заведование капиталами и другим имуществом земства;
- 3) заведование делами по обеспечению народного продовольствия;
- 4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содер-

⁵ Страховский И.М. Крестьянское сословное самоуправление // Мелкая земская единица: Сб. статей. СПб., 1903. С. 269, 270. URL: www.democracy.ru (дата обращения 10.11.2016 г.).

жание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;

5) устройство и содержание земской почты;

6) заведование взаимным земским страхованием имущества;

7) заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями, попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увеченных;

8) участие в мероприятиях по охране народного здоровья и предупреждению, и пресечению падежей скота, развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;

9) заботы по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;

10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержимыми за счет земства школами и другими учебными заведениями;

11) воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; заботы об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;

12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений⁶.

В данном Положении законодатель стремится ввести критерий разделения предметов ведения между губернским и уездными земскими учреждениями.

Полномочия губернских земских собраний были более объемны. В соответствии со ст. 63 Положения они решали следующие задачи.

1. Разделение зданий, сооружений, путей сообщения, повинностей и заведений общественного призрения на губернские и уездные.

2. Раскладка между уездами государственных сборов.

3. Распределение между уездами сумм, определенных на устройство мест заключения.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Т. 10. Отдел 1. Ст. 6927. URL: www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html (дата обращения 10.11.2016 г.)

4. Устройство новых и перенесение существующих пристаней на судоходных реках и озерах.

5. Разрешение создания новых ярмарок, торгов, базаров, а также закрытие их.

6. Установление натуральных и денежных повинностей по истреблению вредных для полей насекомых и животных, и другие вопросы.

В свою очередь, особая компетенция уездного земского собрания обозначалась в ст. 64 всего лишь тремя пунктами.

1. Раскладка внутри уезда тех государственных и губернских сборов, разверстание коих возможно по закону на уездные земские учреждения.

2. Представление губернскому земскому собранию сведений и заключений по предметам ведомства земских учреждений, а также предположений по предметам своего ведения.

3. Представление губернскому земскому собранию предположений о ходатайстве перед Правительством по предметам, касающимся местных польз и нужд.

Соотношение полномочий губернских и уездных собраний указывает о том, что государственная власть стремилась создавать самоуправление, с «верхних этажей». В любом случае полномочия губернских собраний были намного существеннее, чем уездных.

Большинство постановлений земств подлежали утверждению министром внутренних дел.

Таким образом, практически, все основные постановления, на которой основывается местное самоуправление, были поставлены в зависимость от органов центральной власти. Данная процедура тормозила процесс осуществления конкретных дел. Земские учреждения в губерниях принимали огромное количество решений и, следовательно, органы центральной власти, просто не в силах были рассмотреть их все.

Однако, земства увеличивали темпы развития подведомственного им хозяйства.

Наиболее результативно они осуществляли свои компетенции в области медицины и народного образования.

Положения о земских учреждениях предусматривали размежевание полномочий не только между губернскими и уездными

земскими собраниями, но и между собраниями и губернскими и уездными земскими управами, которые являлись исполнительными органами и осуществляли исполнительно-распорядительные функции.

Таким образом, сфера полномочий земских управ была существенно меньше, чем у земских собраний, то есть представительной власти отдавался наибольший приоритет. Земские управы подчинялись земским собраниям. Полномочия крестьянского и земского самоуправления имели различное содержание. Физические лица и органы крестьянского самоуправления решали непосредственные задачи по созданию производства, то есть первостепенными являлись полномочия конкретного человека, крестьянина, собственника. Собственно для него были созданы условия для развития инициативы в сфере производства.

Возможности земских учреждений были ограничены, так как они не имели собственности в том объеме, в каком обозначались предметы их ведения, их права и обязанности. Функции этих органов в большей мере имели организационно-правовой, управленческий, фискальный характер, поэтому самоуправление на уровне губерний и уездов оказалось неэффективным.

В статье «Самоуправление» Н.И. Лазаревский приводит доказательства того, что местное самоуправление занималось не только решением задач местного хозяйства, но и государственным управлением⁷, и что государство и самоуправление неразрывны.

Земства не являлись органами самоуправления в полном смысле слова, как по их составу, так и по кругу действий. По составу они представляли отдельные страты общества, к тому неравномерно представленных. По кругу действий органы самоуправления являлись административной властью центрального управления. Земские учреждения были представлены только особыми органами центрального управления для руководства хозяйством, распорядиться которым самостоятельно они не могли.

Полномочия земских губернских и уездных учреждений по Положениям 1864 и 1890 гг. не ограничивалась чисто хозяйственными делами местного значения. Она состояла из двух частей.

⁷ Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 1 – 61. URL: cyberleninka.ru(дата обращения 10.11.2016 г.)

Первая – собственно круг полномочий земских учреждений, вторая – переданная государством, то есть земские учреждения располагали собственной и делегируемой компетенцией. При этом объем переданных государством полномочий был значительно больше, чем собственных. Это подтверждают Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 и 1890 гг.. Объем полномочий земских учреждений обуславливался степенью зависимости их от государственной власти.

Согласно Положению 1890 г. о земствах, в систему земств с целью организации их работы и контроля над ними было введено Губернское по земским делам присутствие, которое состояло из губернатора, вице-губернатора, управляющего Казенной палатой, прокурора окружного суда, то есть в наличии был полный набор должностей от государства.

От земств были представлены председатель губернской земской управы (он же предводитель дворянства) и один гласный от губернии. На этом этапе взаимоотношения имели характер контроля органов государственной власти над местным земским управлением, т.е. действовал принцип подчиненности, как по функциям, так и по органам.

На попытки проявления самостоятельности земских учреждений Правительство отвечало весьма жестко. С 13 июня 1867 г. Государственный Совет наложил запрет земствам без дозволения губернатора печатать свои отчеты и материалы, содержащие выступления на земских собраниях. В 1868 г. циркулярами от 26 августа и 8 октября министр внутренних дел запретил земским учреждениям обмениваться материалами земских учреждений других губерний⁸.

Таким образом, Правительство не поддерживало инициативу земских учреждений, а, напротив, содержало их в жестком повиновении и вынуждало быть законопослушными.

Земства старались ограничить во всем, особенно в области политики. И когда это не удалось, 12 июня 1900 г. Правительство приняло решение сократить источники существования земств, приняв Примерные правила об установлении предельного земско-

⁸ Белокогонский И. Земское движение. СПб., 1914. С. 3, 4. URL: enc.biblioclub.ru/Termin/1502913 (дата обращения 10.11.2016 г.)

го обложения, которые запретили земствам увеличивать смету более чем на 3% по сравнению с предшествующим годом.

Взаимодействие земств с Правительством приумножили съезды и совещания земских представителей по разнообразным вопросам, а также Всероссийский земский союз, созданный с разрешения Правительства.

10 июля 1915 г. была создано довольно влиятельное объединение Земгор, Союз городов, которые оказывали помощь военным частям, раненым больным.

Позднее отношения с государством увеличились в сфере промышленного производства.

Таким образом, взаимодействие земств с государством реализовывалось в губернии через губернатора и Губернское по земским делам присутствие, в центре – через министра внутренних дел, Правительство, Государственный Совет и Сенат. Суть такого взаимодействия состояла в полном контроле действий за земствами со стороны государственных учреждений и должностных лиц.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА ЛЕСА: ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

Оленина Татьяна Юрьевна,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Карельского филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
доцент кафедры административного и финансового права
Петрозаводского государственного университета

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ допускает муниципальную собственность на леса на землях различных категорий за исключением земель лесного фонда.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ в свою очередь предусматривает нахождение лесов далеко не на каждой из оставшихся шести категорий. Говоря о муниципальной собственности, леса могут находиться на землях населенных пунктов (городские леса), землях особо охраняемых территорий (защитные леса на землях природоохранного назначения, и защитные леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий (согласно статье 97 ЗК РФ)).

Законодательно не определена форма собственности на городские леса. Согласно части 2 статьи 261 ГК РФ, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой, находящиеся на нем растения.

В российском законодательстве отсутствует четкое определение растений как и лесов и городских лесов. Введенное для целей Федерального закона от 21.07.2014 N 206-ФЗ "О карантине растений" определение «растения - растения и их части, включая семена (семенной материал) и генетический материал», не разъясняет, что же такое сами растения. Как отмечает Е.Л. Минина¹ эта дефиниция тавтологична. Можно предположить, и отнести леса, в том числе городские, к растениям.

¹ Минина Е.Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. N 5. С. 108 - 117.

Эту позицию поддерживает и Н.В. Кичигин². Тем самым муниципальными городскими лесами являются расположенные на землях населенных пунктов, находящихся в муниципальной собственности.

Статья 37 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» исключила из муниципального имущества поселений леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения, которые ранее отдельно выделялись пунктом 17 части 2 статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). В настоящее время часть 2 указанной статьи полностью утратила силу и можно широко трактовать муниципальное имущество всех муниципальных образований по части 1 этой же статьи и подразумевать наличие там и лесов.

Пункт 9 статьи 2 Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" предусматривает, что органы местного самоуправления решают предусмотренные Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросы использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, городского округа, в соответствии с положениями о соответствующих особо охраняемых природных территориях. Здесь не говорится о праве собственности или правомочиях собственника.

Пунктом 4 статьи 2 рассматриваемого закона особо охраняемые природные территории местного значения могут находиться в ведении органов местного самоуправления. Поэтому можно только предположить, что в муниципальной собственности могут находиться леса в составе особо охраняемых природных территорий местного значения.

Таким образом, проанализировав немногочисленные российские нормы о муниципальной собственности на леса можно прийти к выводу о необходимости их конкретизации и систематизации. В ЛК РФ необходимо прописать: «В муниципальной соб-

² Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования // Журнал российского права. 2011. № 6 (174). С. 28-34.

ственности могут находиться городские леса на землях населенных пунктов и защитные леса на землях особо охраняемых территорий».

В развитие муниципальной собственности на леса, считаем целесообразным внедрить в действующее российское законодательство создание и поддержание так называемых «мини-лесов» (tiny forest). Эта идея уже применяется в отдельных государствах, например, в Нидерландах³. Мини-лес рассматривается как плотно засаженный участок, который характеризуется большим разнообразием растительности. Как правило, на площади размером в теннисный корт высаживают около 40 разновидностей кустарников и деревьев. К созданию мини-леса привлекается общественность.

Кроме того, создание мини-леса в городах способствует улучшению качества атмосферного воздуха, повышению биоразнообразия (поскольку лес привлекает насекомых, птиц и животных), нормализует водный баланс почв и положительно влияет на здоровье человека.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит к вопросам местного значения городского округа: озеленение территории, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа (пункт 25 статьи 16). Предлагаем дополнить данную норму следующим содержанием: «создание и поддержание в надлежащем состоянии мини-леса».

Помимо этого, дефиницию «мини-лес» следует включить в Лесной кодекс Российской Федерации, определив следующим образом: «- это совокупность деревьев и кустарников (более 40 видов) искусственно высаженных на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности городского округа, площадью не менее 500 кв. метров, созданный в целях реализации права человека на благоприятную окружающую среду и принципа устойчивого управления лесами».

Одну из проблем реального отсутствия муниципальных лесов составляет тот факт, что в России до сих пор не установлены

³ Мини-леса и другие особенности экологического образования в Нидерландах. 25.11.2017. URL: <http://bellona.ru/2017/11/15/tiny-forests/>

на местности четкие границы земель лесного фонда, что характерно и для большинства земель иных категорий. Определением Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 75-КГ16-5⁴ был признан частично недействующим Генеральный план города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, поскольку, по мнению Верховного суда РФ были незаконно захвачены земли лесного фонда и включены в состав земель населенных пунктов.

11 июля 2008 года Петрозаводским городским Советом принято решение N XXVI/XX-361 "О внесении изменений в Генеральный план города Петрозаводска", в соответствии с которым была расширена территория г. Петрозаводска, в нее были включены лесные участки в 59 кварталах (3900 гектаров).

Установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов является переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов (в соответствии с частью 1 статьи 8 Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую").

Проект изменений в генеральный план города Петрозаводска направлялся главой Петрозаводского городского округа на согласование в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства - Министерство регионального развития Российской Федерации (согласно части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (далее ГрК РФ)).

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 75-КГ16-5 Об отмене решения Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 14.05.2015 и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 06.08.2015 и признании частично недействующим Генерального плана города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, утвержденного решением Петрозаводского городского Совета от 11.07.2008 N XXVI/XX-361 "О внесении изменений в Генеральный план города Петрозаводска" // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

Исходя из пункта 10 Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований⁵, Министерство регионального развития Российской Федерации должно было осуществить подготовку сводного заключения на проект оспариваемого генерального плана города Петрозаводска на основании заключения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 1 Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 года N 283 и действовавшего в период принятия оспариваемого муниципального правового акта, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений, является Федеральное агентство лесного хозяйства (далее Рослесхоз).

Так как через три месяца со дня направления данного проекта на согласование сводное заключение главе Петрозаводского городского округа не поступило, этот проект считался согласованным с Министерством регионального развития Российской Федерации (согласно части 8 статьи 25 ГрК РФ).

Рослесхоз обратился в суд с заявлением признания недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Генеральный план города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, утвержденный решением Петрозаводского городского Совета от 11 июля 2008 года N XXVI/XX-361, в части включения в границы населенного пункта лесных участков в 59 кварталах, принадлежащих Российской Федерации на праве собственности. По мнению Рослесхоза, перевод земель из катего-

⁵ Постановление Правительства РФ от 24.03.2007 N 178 "Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований" // СЗ РФ. 2007. N 14. Ст. 1691.

рии земель лесного фонда в категорию земель населенного пункта был осуществлен с нарушением установленного законом порядка, поскольку проект Генерального плана города Петрозаводска не был согласован с Федеральным агентством лесного хозяйства. В Министерство регионального развития РФ и Рослесхоз проект изменений в Генеральный план г. Петрозаводска не поступал, поэтому представляться на утверждение Петрозаводского Городского Совета и утверждаться им не мог.

Решением Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 14 мая 2015 года в удовлетворении заявленных требований было отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 6 августа 2015 года решение суда было оставлено без изменения.

Несмотря на это, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации выявила существенные нарушения норм материального права при рассмотрении и разрешении настоящего административного дела допущены судами первой и апелляционной инстанций.

В редакции, действовавшей на момент отправления проекта пункт 3 Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований предусматривал: «Установленный ГрК РФ 3-месячный срок для согласования проектов документов территориального планирования исчисляется с даты отправления заказчиком указанного проекта на согласование в соответствующие органы до даты получения заказчиком заключений этих органов.

В случае неполучения заказчиком в указанный срок заключения согласующего органа проект документа территориального планирования считается согласованным с этим органом».

Тем не менее, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решила, что это не исключало необходимости главы Петрозаводского городского округа удостовериться в получении уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проекта оспариваемого генерального плана города Петрозаводска, поскольку в силу части 8 статьи 24 ГрК РФ такое согласование является обязательным. Без

указанного согласования либо без сведений, подтверждающих получение этим органом проекта генерального плана, такой проект не мог считаться прошедшим согласование. С этим аргументом нельзя согласиться, так как такой обязанности в правовой норме не было и действия главы Петрозаводского городского округа не противоречили законодательству России, действовавшему на тот момент.

В настоящее время этот пункт 3 указанного Положения изложен в редакции Постановления Правительства РФ от 22.02.2012 N 152: «Установленный ГрК РФ 3-месячный срок для согласования проектов документов территориального планирования исчисляется со дня поступления в согласующий орган уведомления об обеспечении доступа к проекту документа территориального планирования (материалам по его обоснованию) в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее - информационная система) до даты получения заказчиком заключения этого органа». Тем самым уже решена проблема, которая возникла с проектом Генерального плана г. Петрозаводска.

В результате принятия Определения Верховного Суда Российской Федерации о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Генерального плана города Петрозаводска выяснилось, что земли лесного фонда уже застроены, там находится новый гипермаркет «Лента» на Карельском проспекте, промышленная площадка у Суоярвского шоссе и жилой район Кукковка III. Большая часть этих земель уже была продана или отдана в аренду под ИЖС или коммерческую застройку.

По 222 статье Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ незаконная постройка подлежит сносу, то есть получается, что добросовестные застройщики, оформив надлежащим образом документацию, собственники жилых помещений никоим образом не подозревали, что Администрация Петрозаводского городского округа не имела права предоставлять им под застройку соответствующие лесные участки, которые, как выяснилось, находятся в федеральной собственности.

21 октября 2016 г. администрация Петрозаводского городского округа направила в президиум Верховного суда РФ жалобу, в которой оспаривает определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации⁶. Для решения возникшей проблемы предлагается заново внести изменения в Генеральный план г. Петрозаводска с соблюдением действующего российского законодательства.

⁶ Мэрия оспорит решение суда об изменении генплана Петрозаводска // Республика. 04.01.2017. URL: <http://rk.karelia.ru/social/meriya-osporit-reshenie-verhovnogo-suda-ob-izmenenii-genplana-petrozavodska/>

**НОВОЕ В ПОЛНОМОЧИЯХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЛИКВИДАЦИИ
ЧЕРЕЗВИЧАЕНЫХ СИТУАЦИИ В ЛЕСАХ,
ВОЗНИКШИХ ВСЛЕДСТВИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ**

Поддубная Ольга Сергеевна,

Заведующая кафедрой Государственное и муниципальное
управление Института «Ай Ти», независимый эксперт в области
антикоррупционной экспертизы

Конец 2017 года ознаменовался принятием новых «Правил привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров»¹. На первый взгляд, кажется, что этот документ не касается органов местного самоуправления, но это не так. Ранее документ с аналогичным названием² затрагивал только полномочия органов местного самоуправления, установленные статьей 84 Лесного кодекса Российской Федерации, к которым относилась организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, а также реализация отдельных государственных полномочий в области защиты лесов. Теперь пределы полномочий органов местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³ и они значительно шире.

¹ Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 N 1464 «О привлечении сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» (вместе с «Правилами привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров») // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712050042>

² Постановление Правительства РФ от 05.05.2011 N 344 (ред. от 29.06.2016) «Об утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров» // СЗ РФ, 16.05.2011, N 20, ст. 2821.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

Данным федеральным законом определено обязательное участие муниципалитетов в комиссиях, образованных для обеспечения согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности. При этом, наличие специального подразделения, создаваемого «органами местного самоуправления для обеспечения их деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и выделяемыми (привлекаемыми) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях» является обязательным, так как оно относится к органам повседневного управления.

Следует отметить, что в федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴, в отличие от Лесного кодекса Российской Федерации, установлены исключительные полномочия Главы муниципального образования при введении режима чрезвычайной ситуации. Так, глава муниципального образования обязан обеспечить принятие решения о применении дополнительных мер при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного муниципального образования (городского поселения, городского округа либо муниципального района). В случае бездействия данное должностное лицо может быть привлечено к юридической ответственности. Если же чрезвычайная ситуация выходит за пределы одного муниципального образования и носит межмуниципальный характер, то здесь распоряжение местными ресурсами для

характера» // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3648;
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606230074>

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3648;
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606230074>

ликвидации последствий уже осуществляется региональным уровнем реагирования. Следует отметить необходимость определения границ лесов, находящихся на территории муниципального образования, в противном случае могут возникнуть трудности при реализации «Правил привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров».

Законодатель в условиях чрезвычайных ситуаций прямо устанавливает первичный перечень мер, которые могут быть зафиксированы в решении Главы муниципального образования:

- ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию чрезвычайной ситуации или в зону ее угрозы;
- определение порядка разбронирования резервов материальных резервов (кроме государственных), находящихся в такой зоне;
- определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества, вне зависимости от его принадлежности;
- приостановление на территории муниципального образования деятельности организаций, если существует угроза безопасности населения, в том числе работников этой организации;
- осуществление иных мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих права и свободы человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Органы местного самоуправления обязаны согласовывать границы зон чрезвычайных ситуаций с учетом классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации¹. Кроме того, обязательным полномочием является оперативное и достоверное информирование населения через средства массовой информации, а также посредством использова-

¹ Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 N 304 (ред. от 17.05.2011) "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ 28.05.2007, N 22, ст. 2640; 23.05.2011, N 21, ст. 2971.

ния специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Это требует обязательного включения в местный бюджет соответствующего резерва расходов и осуществление планирования защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Бездействие по данному направлению, в том числе со ссылкой – «не заложили деньги бюджет», не освобождает Главу муниципального образования от ответственности за угрозу жизни и безопасности населения. Если местных средств не хватает, то Глава муниципального образования обязан оперативно обратиться в органы государственной власти за привлечением их ресурсов.

Обращаясь к статье 11 рассматриваемого федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» можно отметить, что перечень полномочий носит открытый характер, так как содержит такое интересное полномочие как «содействие» другим органам и организациям в данной сфере. Но, тем не менее, здесь закреплены исключительные муниципальные полномочия, которые обязательно вносятся в план мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и требуют самостоятельного муниципального финансирования:

- осуществление подготовки и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;
- принятие решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организация их проведения;
- осуществление информирования населения о чрезвычайных ситуациях;
- осуществление финансирования мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- организация и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, а также поддержка общественного порядка при их проведении;
- при недостаточности собственных сил и средств обращение за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- содействие устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;
- создание при органах местного самоуправления постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- установление местного уровня реагирования;
- участие в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»;
- создание и поддержка в постоянной готовности муниципальных систем оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;
- осуществление сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией;
- обеспечение, в том числе с использованием комплексной системы, экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;
- своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Особо отмечается полномочие органов местного самоуправления по обучению специалистов и иных лиц действиям в чрезвычайных ситуациях. Это также требует финансирования, в том числе по договорам о целевой подготовке специалистов. Пропаганда

знаний в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций может проводиться через средства массовой информации, а также специализированные технические средства оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей.

Как видно из обзора полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», следует особо обратить внимание на это направление, так как взаимодействие с государственными структурами строится на основании специальных Соглашений и многое в них имеет значительные финансовые и правовые последствия. Структура и содержание таких Соглашений претерпели небольшие изменения.

В таком Соглашении обязательно предусматриваются:

- условия, при которых осуществляется привлечение сил и средств;
- состав и объем привлекаемых сил и средств;
- технические средства, средства связи, снаряжение, средства индивидуальной защиты, необходимые для тушения лесных пожаров;
- условия возвращения сил и средств.

Ранее «Правилами пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров» Соглашениями не предусматривался пункт об условиях возвращения сил и средств, так как этот вопрос решался специальной комиссией в каждом индивидуальном случае, а теперь этот пункт следует оговаривать особо. Таким образом, реализована попытка уменьшить влияние человеческого фактора и обеспечить сохранность государственного и муниципального имущества, использовавшегося в процессе ликвидации чрезвычайной ситуации. Следует отметить, что данный подход требуется неукоснительного учета использования данных сил и средств.

Обзор нового подхода к реализации полномочий органов местного самоуправления в области ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, выявил ряд новых подходов. В частности теперь следует много внимания уделять планированию и финансированию мероприятий в данной сфере. Также следует обеспечивать оперативное реагирование на

возникновение лесных пожаров и обеспечение безопасности населения. Бездействие должностных лиц органов местного самоуправления теперь рассматривается как серьезное преступление, так как федеральные органы власти прямо указывают на необходимость сообщения государственным структурам о недостаточности местных сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ В СИСТЕМЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Романовский Георгий Борисович,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
«Уголовное право» Пензенского государственного
университета

Романовский Владислав Георгиевич,
ассистент кафедры «Уголовное право»
Пензенского государственного университета

Противодействие терроризму – глобальная задача всего мирового сообщества. События последних дней прекрасно показывают, что проблемы, возникающие в одном государстве, отражаются на всем мировом сообществе. Все страны взаимосвязаны. Так, сирийский конфликт порождает террористические угрозы во всем мире. Франция, Турция, Германия, Великобритания, США – площадки, на которых в то или иное время совершаются действия террористической направленности под флагом «Исламского государства» (запрещенного в России, которое как раз черпает свои финансовые, людские, идеологические ресурсы на территории Сирии и Ирака).

В нашей стране действует значительное число нормативных актов, имеющих антитеррористическую направленность:

- Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;
- Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму»;
- Указ Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматри-

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 17-03-00071.

вающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»;

– Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом» и др.

Президентом РФ 5 октября 2009 г. утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, в которой определены основные тенденции современного терроризма, выделены внутренние и внешние факторы, способствующие возникновению и распространению терроризма в Российской Федерации, охарактеризована общегосударственная система противодействия терроризму, раскрыто содержание правового, информационно-аналитического, научного, материально-технического, финансового и кадрового обеспечения противодействия терроризму, обозначены основные направления международного антитеррористического сотрудничества.

В апреле 2016 г. депутатом Государственной Думы ФС РФ И.А. Яровой, членом Совета Федерации ФС РФ В.А. Озеровым был внесен пакет законопроектов, которые были приняты законодательным органом достаточно оперативно. 7 апреля 2016 г. – официальное внесение, 13 мая 2016 г. – принятие Государственной Думой в первом чтении, 24 июня – принятие во втором и третьем (окончательном) чтениях, 28 июня – одобрение Советом Федерации, 6 июля 2016 г. – подписание Президентом РФ.

Указанные проекты были озвучены журналистами как «пакет Яровой» (соавтор выпал из собирательного названия, по видимому, в силу своей меньшей медийной активности). Обозначим сразу, что общественное внимание к пакету было сразу приковано, но оно в своем большинстве касалось выявления негативных моментов, потенциально появляющихся при его принятии. Основная критика относилась к установлению обязанности операторов сотовой связи интернет-провайдеров хранить полученные данные от пользователей в течение определенного времени (чтобы при наличии требований передать их правоохранительным органам). Однако более подробно хотелось бы остановиться на ином аспекте, который находится вне рамок массового обсуждения, что не уменьшает его значение в науке государствоведческих дисциплин.

плин. Речь идет о заметном расширении компетенции органов местного самоуправления в области противодействия терроризму.

Федеральный закон «О противодействии терроризму», распределяя полномочия между носителями публичной власти, очерчивал круг соответствующих субъектов, в который включались: Президент РФ и Правительство РФ (статья 5), с 2014 года – органы исполнительной власти субъекта РФ (статья 5.1). С 2016 года в указанный круг были включены и муниципалитеты (появилась статья 5.2, введена Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ).

Необходимость вовлечения муниципального уровня публичной власти в процесс противодействия терроризму получил понимание задолго до принятия «пакета Яровой». Специальные дополнения появились в статьях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящихся к вопросам местного значения (статья 14 – городского, сельского поселения, статья 15 – муниципального района, статья 16 – городского округа). Напомним, изменения были внесены Федеральным законом от 27 июня 2006 г. № 153-ФЗ с показательным названием – «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму"».

В каждой упомянутой статье Федерального закона № 131-ФЗ появился дополнительный вопрос местного значения – «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения».

Понятие профилактики терроризма представлено в статье 3 закона «О противодействии терроризму», под которой понимается предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов. Формы профилактического воздействия определены статьей 17 общего Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование;

- 2) профилактическая беседа;
- 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- 4) профилактический учет;
- 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;
- 6) профилактический надзор;
- 7) социальная адаптация;
- 8) ресоциализация;
- 9) социальная реабилитация;
- 10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Укажем, что многие из указанных форм (применительно к противодействию терроризму) органам местного самоуправления недоступны и по настоящее время. Например: профилактический учет и надзор. В этой части следует согласиться с С.Е. Пролетенковой: «Вместе с тем более подробных рекомендаций по реализации такой деятельности органами местного самоуправления не встречается ни в одном нормативном правовом акте. Не прописан и механизм финансирования этих мероприятий, а также направления практического участия органов местного самоуправления в антитеррористической и антиэкстремистской деятельности»¹. Особо отметим, что данное полномочие органов местного самоуправления не нашло детального анализа в работах современных исследователей. Так, в одной из работ лишь упоминается фундаментальность таких полномочий (без детального разбора и комментария)². Но уже тогда высказывалась точка зрения, согласно

¹ Пролетенкова С.Е. Негосударственные субъекты противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 9 - 11.

² Сальников Е.В., Сальникова И.Н. Инновационные направления деятельности органов местного самоуправления по профилактике экстремизма (экономический и правовой аспекты) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 23 - 28.

которой «борьба с терроризмом» должна относиться исключительно к предметам государственного ведения¹.

Статья 5.2 Федерального закона «О противодействии терроризму», с одной стороны, расшифровывает то полномочие, которое есть в Законе № 131-ФЗ. Текст части 1 статьи 5.2 так и начинается со слов: «Органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений...». Данная формула обозначена в Законе № 131-ФЗ. С другой стороны, происходит детализация данного вопроса местного значения, которая его расширяет, возлагая определенные обязанности на муниципалитеты.

Некоторые полномочия не вызывают каких-то дополнительных комментариев, поскольку они предполагались и ранее. В частности, закрепляется обязанность по принятию специальных программ, а также по проведение информационно-пропагандистских мероприятий «по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма». Выше указывалось, что проведение таких мероприятий вытекает из положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В то же время на органы местного самоуправления возлагается обязанность по участию соответствующих мероприятий, которые организуются федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В приведенном контексте правильнее было бы говорить о возложении дополнительных обязанностей, поскольку новые полномочия выступают в большей мере в виде обременений. И не совсем ясно, какие мероприятия могут лечь этим бременем на органы местного самоуправления. Логика федерального законодателя понятна, необходимо четко установить вертикаль в системе противодействия терроризму. Такая цель должна достигаться в эффективном государстве. Однако при том факте, что большинство муниципалитетов

¹ Гулина В.В. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 20 - 23.

имеют значительные трудности в финансовой обеспеченности собственной деятельности, возложение дополнительных обязанностей без финансовой основы (без, по крайней мере, закрепления механизма компенсации получаемых расходов) можно трактовать как покушение на самостоятельность местного самоуправления.

Кроме того, возникают нарекания на использование расширительных трактовок, не имеющих четких границ. Так, статья 5.2 Закона «О противодействии терроризму» предусматривает, что органы местного самоуправления «осуществляют иные полномочия по решению вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений». Какие именно иные полномочия, где они закреплены, кем устанавливаются? Подобные вопросы остаются без ответа. По-видимому, следует согласиться с уже высказанной точкой зрения, что мы наблюдаем пример отнесения «к сферам местного ведения целого ряда вопросов, решение которых несвойственно местному самоуправлению»¹. Происходит скрытое делегирование государственных полномочий, что нередко наблюдается в российской действительности². Подобный вывод актуализируется при обращении к базовым нормативным источникам, определяющим правовой режим противодействия терроризму. Статья 71 Конституции РФ устанавливает, что оборона и безопасность относятся к ведению Российской Федерации. Статья 114 Конституции РФ дополняет, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (пункт «д»). В соответствии с Указом Президента РФ от 11.08.2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» одной из основных задач ФСБ России выступает организация и осуществление борьбы с терро-

¹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14 - 42.

² Романовская О.В. К вопросу о делегировании государственно-властных полномочий // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 5. С. 154-171; Романовская О.В. Государственный контроль за выполнением организациями частного права отдельных государственно-властных полномочий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 80-88.

ризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью. Борьба с терроризмом – основное направление деятельности органов ФСБ России в соответствии с Федеральным законом от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

Таким образом, считаем, что реализация такого вопроса местного значения как участие в профилактике терроризма и экстремизма нуждается в специальном законодательном регулировании, учитывающим, в первую очередь, финансовое обеспечение данного полномочия.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И НОТАРИАТ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ¹

Романовская Ольга Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
Государственно-правовые дисциплины
Пензенского государственного университета

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет основы муниципального контроля (статья 17.1), согласно которым он может осуществляться органами местного самоуправления «за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения». Кроме того, дополнительно устанавливается возможность отнесения контрольных полномочий на муниципальный уровень, что должно быть оформлено федеральным законом. При втором варианте определения полномочий органов местного самоуправления контроль осуществляется также за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Хотя закон и в данном случае оперирует термином «муниципальный контроль».

Подобные правила исходят из того, что муниципальный уровень – это тот уровень власти, который наиболее приближен к населению, именно от его эффективности зависит общее состояние благополучия населения нашей страны.

В рамках данного исследования хотелось бы чуть подробнее остановиться на нотариальной деятельности и ее подконтрольности органам местного самоуправления. Оговоримся изначально, что в настоящий момент подобный характер взаимоотношений нотариата и муниципалитетов отсутствует. Специфической формой взаимодействия нотариата и органов местного самоуправления можно считать тот факт, что последние в некоторых случаях уполномочены на осуществление нотариальных действий. Здесь

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051.

следует оговориться, что Основы законодательства РФ о нотариате четко определяют условия реализации подобных полномочий:

- отсутствие в поселении нотариуса;
- нотариальные действия осуществляются лицом, уполномоченным на совершение нотариальных действий, является глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения (или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района);
- каждый факт передачи нотариальных функций органам местного самоуправления фиксируется в территориальном органе юстиции;
- перечень допустимых нотариальных действий установлен статьей 37 Основ о нотариате и может быть расширен только федеральным законом.

На этом формы взаимодействия нотариат и муниципалитета исчерпываются. Однако нотариат (как и органы местного самоуправления) – органы, максимально приближенные к населению. Нотариальные действия носят востребованный характер, к их необходимости прибегает практически каждый гражданин нашего государства. Практика показывает, что в процессе реализации нотариальных полномочий нередки злоупотребления. Коснемся небольшого вопроса – взимания нотариального тарифа. Основы о нотариате устанавливают жесткий порядок оплаты нотариальных действий. Принцип взимания един для всех нотариусов (как для государственных, так и для частнопрактикующих): если нотариальное действие осуществляется в силу закона, то тариф равен государственной пошлине. В иных случаях тариф устанавливается статьей 22.1 Основ о нотариате. Например, за свидетельствование подлинности подписи на заявлениях и других документах (за исключением банковских карточек и заявлений о регистрации юридических лиц) должен взиматься тариф в размере 100 рублей. Исключение – на банковских карточках и на заявлениях о регистрации юридического лица (с каждого лица, на каждом документе) – тариф устанавливается в размере 200 рублей. Любой гражданин, столкнувшийся с подобным нотариальным действием, укажет, что

сумма, взимаемая нотариусом, в десятки раз превышает обозначенные выше.

Налоговые органы не осуществляют контроль за правильностью исчисления нотариального тарифа и взыскания его нотариусом. Такими полномочиями не обладают и органы юстиции. Но с учетом, что именно органы местного самоуправления заинтересованы в правильном обслуживании граждан, проживающих на подведомственной территории, по-видимому, стоит подумать о расширении муниципального контроля в заявленной сфере.

Отсутствие надлежащего контроля за порядком взимания нотариального тарифа имеет дополнительный аспект. Нотариус не делает особых различий для инвалидов всех групп, несмотря на то, что статья 333.38 Налогового кодекса РФ закрепляет, что инвалиды I и II группы освобождаются от уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий на 50 процентов по всем видам нотариальных действий. Статья 22 Основ о нотариате предусматривает, что льготы распространяются и на обращения к частнопрактикующему нотариусу. В то же время даже если частнопрактикующий нотариус исходит из соблюдения принципа уменьшения тарифа, то оно лишь будет на ту сумму, которая определена законом. При десятикратном превышении тарифа снижение суммы на 50 рублей не имеет принципиального значения.

Следует обратить внимание и на принцип доступности среды инвалидам, который распространяется и на нотариусов. Статья 9 Конвенции о правах инвалидов (которая так и называется «доступность») закрепляет:

«Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности:

а) на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места;

б) на информационные, коммуникационные и другие службы, включая электронные службы и экстренные службы».

Это означает, что доступность – требование, предъявляемое и к нотариальной деятельности. Практика показывает, что (помимо взимания высоких размеров тарифа) в нотариальной практике не учитываются особенности режима работы нотариуса при обращении инвалидов, практически полностью отсутствует доступность помещений для маломобильных граждан. В лучшем случае нотариус арендует помещение в каком-нибудь деловом центре, который изначально построен с соблюдением принципа доступной среды. Практика показывает, что значительное число нотариальных контор (особенно это касается регионов) – переоборудованные жилые помещения, в которых установка пандусов не предусматривалась проектом переустройства. То же самое можно сказать и о размещении нотариальных контор, когда их место профессиональной деятельности максимально приближено к деловому центру города, а не к спальному району, где и проживает большинство инвалидов. В результате инвалид вынужден либо тратить дополнительные усилия, чтобы посетить нотариуса, либо вынужден вызывать нотариуса на дом, что влечет за собой повышенные расходы.

Представляется, что решение вышеуказанных вопросов, прежде всего, невозможно без активного участия органов местного самоуправления, которые полностью отстранены от влияния на нотариат². Одним из моментов выступает согласование размещения нотариальной конторы в пределах городского (сельского) поселения. Косвенно на возможность такого аспекта взаимодействия указывает статья 11.1 Основ о нотариате (хотя она и называется «Государственная поддержка нотариата»). Обратимся к части 1 данной статьи: «Нотариусы, занимающиеся частной практикой, и нотариальные палаты имеют право на заключение договоров аренды, а равно и иных договоров, предусматривающих переход прав

² Романовский Г.Б. Принципы правотворческой политики: проблемы реализации // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2. С. 45-50.

владения и (или) пользования в отношении помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях осуществления нотариальной деятельности (в том числе для хранения архива нотариальных документов) или размещения нотариальной палаты, без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров». Как видно, в статье упоминается муниципальная собственность. При таком подходе правильнее было бы говорить не только о государственной поддержке, но и муниципальной. Тем более неясно, как именно должна реализовываться данная статья, поскольку нотариус (нотариальная палата) при желании получить муниципальную собственность должен обратиться именно в орган местного самоуправления, который и будет осуществлять продажу имущества. Кроме того, статья 133 Конституции РФ содержит категорический императив: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Если государство предусматривает меры поддержки нотариата, то органы местного самоуправления в определенной части должны быть гарантированы от возможных нарушений их прав.

Таким образом в рамках взаимодействия нотариата и муниципалитета необходимо:

- расширить формы муниципального контроля, включив в него определенные аспекты нотариальной деятельности;
- определить порядок предоставления муниципальной собственности нотариусам и органам нотариата в рамках государственной поддержки.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сергеев Александр Аронович,
доктор юридических наук, профессор
Академии труда и социальных отношений

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) с 2014 года включает в типологию муниципальных образований внутригородские районы в городских округах. Пока такая модель реализована на практике лишь в нескольких городах - административных центрах субъектов РФ. Для конструирования этой модели были использованы две уже апробированные наработки законодателя: формирование представительного органа муниципального района без проведения муниципальных выборов и особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Каждая из них заслуживает отдельного анализа.

Как было установлено Законом № 131-ФЗ, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых указанными органами из своего состава в соответствии с равной нормой представительства от каждого поселения; при этом Законом не допускались прямые выборы главы районной администрации¹. Эта модель, предполагающая отсутствие в муниципальном районе выборного органа местного самоуправления (т.е. сформированного на прямых выборах), нашла реализацию на практике.

Между тем согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление заключается в решении вопросов местного значения посредством форм прямого волеизъявления граждан, в том числе

¹ С июля 2014 г. Закон № 131-ФЗ (новая редакция ч. 2 ст. 36) не запрещает при формировании представительного органа муниципального района (а равно городского округа с внутригородским делением) без проведения муниципальных выборов, тем не менее, избирать населением главу муниципального образования, однако теперь такой запрет может ввести закон субъекта РФ.

путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. По смыслу конституционной нормы, отнесение какого-либо вопроса к числу вопросов местного значения влечет необходимость обеспечить населению право решать его через выборный орган местного самоуправления. При описанной модели население может лишиться возможности решать через выборный орган местного самоуправления вопросы местного значения уровня муниципального района. Кроме того, эта модель расходится с требованиями Европейской хартии местного самоуправления (п. 2 ст. 3).

Отступление от принципов демократической организации местной власти объяснялось на политическом уровне «неполноценностью» муниципального района как территории осуществления местного самоуправления: это лишь формально муниципальное образование, а фактически – надмуниципальное образование, объединение поселений, Европейская же хартия ориентирована на организацию коммунального, поселенческого самоуправления. Оправдав подобное однажды, пришлось делать это и второй раз. Идеологи очередного витка муниципальной реформы были вынуждены натягивать подобные аргументы на обоснование отсутствия выборных органов местного самоуправления и института прямых общегородских выборов в городском округе. Конституционный Суд РФ не отнес городской округ к первичному (базовому) территориальному уровню местного самоуправления, к числу «наиболее близких к населению публично-территориальных единиц». Это мотивировано тем, что передаваемые государственные полномочия занимают значительное место в деятельности его органов, что влечет интеграцию в систему государственно-властных отношений².

Признавая допустимым формирование представительного органа муниципального района без проведения выборов, Конституционный Суд РФ первоначально указал три условия для такого законодательного решения³:

1) положение закона, допускающее возможность формирования представительного органа муниципального района из пред-

² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П.

ставителей поселений, не является императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной альтернативы;

2) такой способ формирования допустим для представительных органов муниципальных образований, созданных по территориальному (районному) принципу. При этом в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения, представительные органы должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов;

3) входить в состав представительного органа муниципального района могут представители поселений из числа выборных лиц, приобретших свои полномочия в результате непосредственного волеизъявления населения (ранее избранных непосредственно населением).

Положения ст. 35 (ч. 4 и 5) Закона № 131-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральными законами от 27.05.2014 № 136-ФЗ и от 03.02.2015 № 8-ФЗ) предоставили субъектам РФ право установить своими законами решение о структуре и порядке формирования органов местного самоуправления, не имеющее альтернативы. Конституционный Суд, фактически отказавшись от своей прежней позиции, признал это допустимым для муниципального района и городского округа¹. Городскому округу было отказано в праве считаться «наиболее приближенным к населению муниципальным образованием». И лишь последнее из трех указанных выше условий Конституционный Суд вновь подтвердил. Если главы поселений приобретают свои полномочия без непосредственного волеизъявления населения поселений, т.е. в результате избрания представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и ранее не избранных непосредственно населением (п. 1 и 5 ч. 2 ст. 36 – новелла Федерального закона от 03.02.2015 № 8-ФЗ), то они не могут по должности становиться депутатами представительного органа муниципального района (п. 1 ч. 4 ст. 35).

Таким образом, закон субъекта РФ сегодня может содержать решения, не допускающие проведение в муниципальных районах

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П.

и городских округах с внутригородским делением муниципальных выборов в целях избрания депутатов и главы муниципального образования. Жителям муниципального района и городского округа с внутригородским делением теперь не гарантируется конституционное право решать вопросы районного или общегородского значения через выборный орган местного самоуправления.

Вторая наработка законодателя, использованная на нынешнем этапе реформы, состояла в особой организации местного самоуправления на внутригородских территориях городов федерального значения. Конституционный Суд РФ в свое время указал на недопустимость создания территориальных органов государственной власти субъекта РФ общей компетенции в административно-территориальных единицах субъекта РФ, входящих в состав его территории не непосредственно, а через другие административно-территориальные единицы¹. На этом уровне, – отметил Суд, – публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Однако в 2002 г. в 125 районах Москвы, являющихся административно-территориальными единицами города второго уровня (входящих в состав административных округов), были созданы территориальные органы государственной власти субъекта РФ общей компетенции – управы районов (на смену упраздненным районным управам, которые были признаны в 2001 г. Верховным Судом РФ органами местного самоуправления).

После принятия Закона № 131-ФЗ на уровне районов Москвы оказалось два органа власти общей компетенции: 1) управа района со статусом государственного органа и реальными полномочиями по решению вопросов, имеющих локальное значение (районного уровня); 2) местная администрация, обладающая номинальными полномочиями и выполняющая декоративные функции. Правовым фундаментом для такой модели послужила статья 79 Закона № 131-ФЗ, позволяющая субъекту РФ самостоятельно разграничивать компетенцию и источники доходов общегородских (государственных) и субгородских (местных) органов власти. Хотя эта модель позволяла обеспечить единство вертикали государ-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П.

ственного управления в столице, нелогичность создания на одной территории двух органов власти общей компетенции была очевидна. Поэтому в 2012 г. статья 79 Закона № 131-ФЗ была дополнена положением о том, что местная администрация во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения может не создаваться. Декоративная модель местного самоуправления приобрела логическую завершенность.

И вот на этих двух неоднозначных правовых заделах на сегодняшнем этапе воссоздана модель организации местной власти на уровне районов в городских округах. Модель, которая не была востребована в регионах в 1990-х годах, когда в отсутствие жесткого федерального регулирования региональные и городские власти обладали свободой в выборе схемы территориальной организации местного самоуправления.

Нынешний этап муниципальной реформы имел также вторую составляющую: существенное расширение прав субъектов РФ по регулированию организации местного самоуправления. Само по себе такое решение следовало бы назвать правильным, соответствующим практике демократических федеративных государств. Законодательное определение структуры органов местного самоуправления и порядка их деятельности на уровне субъекта федерации не умаляет самостоятельности этих органов, а служит гарантией их демократического устройства, обеспечивает объективность решений о структуре местной власти. Однако в конкретной ситуации новеллы федерального законодательства можно оценить подобным образом лишь при наличии трех условий: подлинного федерализма, свободных и состязательных выборов, демократических традиций. Увы, ни одного из названных условий в сегодняшней России пока нет.

Ранее Конституционный Суд РФ отрицал возможность регулирования законом субъекта РФ структуры органов местного самоуправления¹. В Постановлении от 01.12.2015 № 30-П он отказался от прежних позиций и признал допустимым установление законом субъекта РФ безальтернативной структуры органов мест-

¹ Постановления от 01.02.1996 № 3-П, от 30.05.1996 № 13-П, от 24.01.1997 № 1-П, от 15.01.1998 № 3-П, от 30.11.2000 № 15-П, от 02.04.2002 № 7-П, Определения от 04.06.1998 № 70-О, от 02.11.2000 № 236-О и др.

ного самоуправления (в части порядка формирования представительного органа и замещения должности главы муниципального образования, а также места главы муниципального образования в указанной структуре). При этом право самостоятельно выбирать и закреплять в уставе муниципального образования один из предусмотренных Законом № 131-ФЗ вариантов структуры органов местного самоуправления оставлено лишь сельским поселениям, а также небольшим городским поселениям (которые «не приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта РФ», критерии указанного «приближения» могут быть установлены в субъекте РФ).

Следует отметить, что в некоторых регионах законом была предусмотрена обязательность прямых выборов глав сельских поселений. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П позволяет теперь отказаться на сельском уровне от таких прямых выборов.

Однако, по большому счету, главный вопрос состоит отнюдь не в полномочиях субъектов РФ. Установка на все более жесткое регулирование требований к структуре органов местного самоуправления исходит от федерального законодателя, рассматривать ее следует в системном единстве с генеральными тенденциями в политике государства.

В современной России конституционное право утрачивает роль регулятора общественных отношений. Оно замещается бюджетным и административным правом. Бюджетная классификация, а не конституционные принципы кладутся в основу разграничения полномочий разных уровней публичной власти. Сложные конституционно-правовые механизмы разделения власти, ее подконтрольности населению, сдержек и противовесов в ее организации подменяются простыми механизмами административной субординации в управлении. Сообщество правоведов-конституционалистов обратило внимание не столько на эту тенденцию последнего десятилетия, сколько на ее следствия, вроде сокращения учебной нагрузки по вузовским конституционно-правовым дисциплинам. Но ведь значимость учебной дисциплины неизбежно зависит от реальной роли соответствующей отрасли права в общественных отношениях.

Не столь продолжительной, но не менее тревожной тенденцией является мутация политического режима. На смену умеренному авторитаризму, опирающемуся на ненасильственные методы управления, стремящемуся к учет мнения населения и защите общего блага, всё более явно приходит жесткий стиль управления государством и обществом. Вопрос о соразмерности ограничения прав и свобод подменяется вопросом о целесообразности этого. Принцип примата международного права искусственно противопоставляется доктрине государственного суверенитета.

При этом политическое руководство сегодня не готово полностью отказаться от модели рыночной экономики. Несмотря на глубокое государственное регулирование во многих сегментах рынка, эта модель продолжает оставаться достаточно либеральной. Взаимное наложение указанных противоречивых тенденций создает в современной России сложную, причудливую политическую картину. В этой ситуации нынешний виток муниципальной реформы можно оценить как вполне мягкую трансформацию, не ломающую основ, не столь опасную для местной власти и граждан.

Достаточно вспомнить нормы Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 2 ст. 6, п. 1 ст. 12, п. 3 ст. 13, п. 1 ст. 15, п. 2 ст. 16, п. 2 ст. 17, п. 6 ст. 18, п. 1 ст. 19 и др.), чтобы понять, что субъекты РФ в те годы формально обладали гораздо более широкими полномочиями по регулированию местного самоуправления по сравнению с тем, как это сегодня закреплено в федеральном законодательстве. В тот период Центр опасался усиления субъектов РФ, стремился к сдерживанию их самостоятельности, видел в сильных муниципалитетах противовес региональным элитам. Защиту местного самоуправления от давления со стороны субъектов РФ осуществлял Конституционный Суд РФ.

Ныне определенные риски политическая власть усматривает в настроениях части жителей крупных городов. Не малообеспеченные сельские слои населения, как двадцать лет назад, а «креативный класс» в городах составляет сегодня основу т.н. протестного электората. При стечении обстоятельств в городском округе вполне может быть избрана «не та» власть. Превенция этих

рисков является подлинной политической целью муниципальной реформы. Как указал Конституционный Суд, в использовании прежних моделей организации местного самоуправления могли обнаружиться факторы, не способствующие обеспечению политической стабильности¹.

Такое толкование политической стабильности, нельзя признать бесспорным. В теории устойчивости (которая относится к числу точных наук, поскольку опирается на аппарат высшей математики) есть такое понятие – «устойчивость в малом». Это когда система может долго находиться в устойчивом состоянии, успешно преодолевая малые возмущающие воздействия, стремящиеся нарушить равновесие. Однако первый же «серьезный шторм» приведет к потере устойчивости, т.е. разрушит систему или необратимо переведет ее в качественно иное состояние. Тревожит то, что сегодняшние институты власти устойчивы в малом подобно партийно-советским институтам прошлого (которые были достаточно рационально организованы и обладали устойчивостью, но как показало время – лишь в малом). Сегодняшние институты по-прежнему опираются не на механизмы саморегуляции, не на правовые традиции и гражданское общество, а на модель личной власти, которая не бывает вечной. И именно это, на наш взгляд, является главной угрозой для основ конституционного строя, для стабильности российского государства.

Установление законом субъекта РФ модели разделения власти в городском округе и порядка формирования органов городского самоуправления позволяет достичь поставленной политической цели. Закон № 131-ФЗ пока не допускает полного отказа от формирования общегородских органов местного самоуправления, их замены территориальными органами государственной власти. Именно поэтому его новеллы можно оценить как достаточно мягкие.

Ограничение использования в политическом управлении инструментов прямой демократии, в том числе выборов, является сегодня доминирующей тенденцией. Выборы – это не панацея от социальных бед и не универсальный способ обеспечения эффективности институтов власти. Отечественная и зарубежная история

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П.

показывают, что отнюдь не всегда путем выборов к власти приходили достойные правители. Выборы – это всего лишь инструмент, используемый в правовой модели, построенной на принципе политической конкуренции¹. Конституция РФ формально закрепила эту модель в качестве основы конституционного строя (ст. 1, 3, 13 и др.).

Однако, невзирая на нормы писаного права, Российская Федерация сегодня фактически выстраивает традиционную для нее модель единоначалия власти и отсутствия реальной политической конкуренции. Эта модель апробирована вековой историей. Отход от традиций самодержавия влек для России дезинтеграцию, потерю управляемости, социальные катаклизмы. Это наблюдалось и в Смутное время XVII века, и в период русской революции 1917 г., и во времена «перестройки» конца XX века. Поэтому вполне понятен конформизм значительной части общества, фактическое одобрение традиционной для национального сознания модели самодержавной и свободной от конкуренции власти.

Нельзя давать упрощенную оценку такой парадигме, положенной в основу государственной стратегии и утвердившейся в общественном сознании. Однако очевидно, что она не исключает ограниченного использования альтернативной модели политической конкуренции на отдельных этажах власти в тех случаях, когда это не создает угрозу для суверенной государственной власти. В этом видится определенный шанс для института местного самоуправления. На смену тенденции ограничения муниципальной демократии может периодически приходиться иной курс, предполагающий ее развитие.

¹ По Й. Шумпетеру: демократия – это всего лишь честная конкуренция элит в борьбе за голоса избирателей.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА ПО СРЕДСТВАМ РАЗВИТИЯ ИДЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Соколова Анна Игоревна

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры
конституционного и международного права Оренбургского института
(филиал) Университета им. О.Е. Кутафина

Идеи построения правового государства в республиканской России востребованы уже более 100 лет: Февральская революция 1917 г. привела к необходимости поиска новых социально-правовых форм, как основы государственности, которой могло быть, однако до настоящего времени не стало гражданское общество.

Конституция Российской Федерации¹ называет правовое государство основой конституционного строя и закреплением этого положение в ст. 1 подчеркивает его особую значимость. Однако все научное сообщество солидарно в том, что включение указанной нормы в Основной закон не стало отражением развития общественных отношений, а только является его целью. Положения о правовом государстве характеризуют Конституцию Российской Федерации как перспективный закон. В то время как конституции советского периода, так же носящие плановый характер, предполагали собой срочность достижения целей. А правовое государство, если базироваться на определениях немецких философов XVIII в., – это недостижимая цель для государства, своеобразный горизонт².

Согласимся с мнением, что «правовое государство» является неудачным переводом с немецкого языка термина, буквально означающего – справедливое, правое государство¹². Говорить о реализации принципов справедливого государства на высоком демократическом уровне в современной России говорить пока не

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237).

² Воронцов С. Г., Мингалев Ж. А. Вопросы теории правового государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4 (22). С. 31.

¹² Там же. С. 35.

представляется возможным, по ряду факторов политического, социального, экономического характера. Однако с точки зрения права создано достаточное количество механизмов, направленных на обеспечение формирования правового государства, например, в рамках деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, специализированного органа по охране Основного закона и реализации его положений.

Принцип верховенства закона прямо закреплен в Конституции Российской Федерации³ и реализуется в полномочиях высшего органа конституционной юстиции по проверке на соответствие Основному закону нормативных актов государственных органов и договоров между ними⁴. Соответствие внутригосударственных законов и подзаконных актов нормам, выработанным мировым сообществом, установлено также отдельным положением Конституции Российской Федерации в идее примата международного права⁵, и ограничивается только полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации по ратификации международных договоров, не вступивших в силу⁶. Принцип разделения властей⁷ обеспечивается возможностью рассмотрения споров о компетенции между государственными органами⁸. Гарантированность пра-

³ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ст. 4.

⁴ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. : по состоянию на 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. П.п. а-в. Ч.ч. 1, 3.1 Ст. 3.

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ч. 4. Ст. 15.

⁶ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. : по состоянию на 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. П. г. Ч. 1., ч. 3.2 Ст. 3

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ст. 10.

⁸ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. : по состоянию на 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. Ч. 2. Ст. 3.

новой защищенности человека, в том числе взаимная ответственность государства перед гражданами, соблюдение и охрана прав человека и гражданина в качестве приоритетной задачи деятельности государства⁹ – разрешением жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан¹⁰.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что вся деятельность Конституционного Суда Российской Федерации обусловлена реализацией основных принципов правового государства и направлена на построение последнего. Представляется, что при определенных условиях обозначенные идеи могут быть реализованы в государстве без оговорок, однако, на наш взгляд, истинно справедливым сможет стать то государство, которое ведет равный диалог со своими гражданами.

Изначально предполагалось, что в правовом государстве общество должно подчинить себе государственные органы и должностные лица, но вековой опыт республиканского развития России, как и зарубежных стран, подтверждает, что идея подчинения одних сил другими не способна заложить основы справедливости.

Гражданское общество, являясь социальной основой правового государства, должно быть способно вносить на рассмотрение представителям власти конкретные предложения по совершенствованию правоприменительной деятельности, осуществлять собственный контроль за актами и действиями правового характера, результаты которого не могут быть нивелированы – население должно обладать и мерами воздействия на государство.

В данном аспекте представляется важным указать, на необходимость сформированного правосознания у граждан, ведущих диалог с государством. С обыденным правопониманием населения взаимодействие будет невозможным, предложения, исходящие от общества не будут конструктивными. И эта мысль уже была озву-

⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ст. 2.

¹⁰ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. : по состоянию на 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. Ч. 2. Ст. 4.

чена столетие назад – даже в годы революционных событий отмечалась утопичность возможности «кухарок по управлению государством»¹¹. Результаты советского периода развития России только подтвердили невозможность управления государством народными массами, не объединенными в общество граждан с высоким уровнем правосознания.

Идеальной площадкой для формирования гражданского общества, а, следовательно, и правового государства, на наш взгляд, является местное самоуправление. В конструкции местного самоуправления, являющегося основой конституционного строя России, по нашему мнению, заложена идея развития гражданского общества. Так, именно на муниципальном уровне гражданам представляется возможным решать вопросы местного значения самостоятельно или с помощью избираемых ими органов и должностным¹².

С практической точки зрения, вопросы государственного значения и местного принципиально отличаются друг от друга. Для регулирования прав и свобод человека и гражданина, определения основ федеральной политики и федеральных программ в любой отрасли общественных отношений, участия в международных отношениях и внешнеэкономических, решения вопросов войны и мира и так далее нужны специальные профессиональные знания, не ограниченные узкими сферами юриспруденции, экономики и управления. Однако в решении вопросов местного значения именно население муниципального образования может обозначить реальные задачи с точки зрения интересов местного сообщества. Представляется, что гражданское общество в муниципально-правовой сфере способно и должно определять целесообразность предложенного властями решения, при принятии муниципальных правовых актов, например, отвечать на вопрос существует ли необходимость правового регулирования данной сферы общественных отношений. На наш взгляд, самый «профессиональный» субъект, способный осуществлять контроль по критерию целесо-

¹¹ Ленин В. И. Удержат ли большевики государственную власть? // Полное собрание сочинений. Изд 5-ое. Изд-во Политической литературы: М., 1969. Т. 34. С. 315.

¹² Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ч. 2. Ст. 130.

образности за актами и действиями правового характера в муниципальном образовании – это его житель. Для данной деятельности наличие юридического образования у членов гражданского общества не является обязательным, но если в единичных случаях будет обращено внимание представителями юридической профессии в рамках проведения общественного контроля на несоответствие закону установленного муниципально-правового механизма, это будет положительным сопутствующим эффектом.

Однако желание участвовать в решении вопросов у населения муниципального образования опосредуется не только обретением высокого уровня правосознания, но и уверенностью в том, что *голос и мнение каждого* не только будет учтено, но при объективной обоснованности *может изменить позицию представителей власти*, заблокировать их постановления.

В настоящее время общественный нормоконтроль в сфере местного самоуправления, на наш взгляд, является перспективным способом формирования гражданского общества, так как представляет собой постепенно развивающийся механизм взаимодействия населения и органов власти в процессе принятия и применения нормативных правовых актов. Для преодоления формальности, нежизнеспособности общественного контроля в сфере местного самоуправления и привлечения к решению вопросов местного значения жителя муниципального образования с высоким уровнем правосознания необходимо придать императивный характер результатам такого контроля.

Обязательность учета результатов контроля населения независимо от формы его проведения: от публичных слушаний до консультативных опросов – позволит в случае нецелесообразности принятого решения его отменить, а в случае его обоснованности представителям власти найти дополнительные аргументы в поддержку своей позиции, тем самым повысить как свой авторитет, так и правосознание жителей, а также легитимировать свои решения последующим их одобрением населением. Возможными преобразованиями в данной сфере видится возложение обязанности на органы и должностные лица, уполномоченные в сфере муниципального нормотворчества, информировать субъектов общественного контроля о результатах реализации итогового документа контрольной деятельности. Представляется, что уклонение от рас-

смотрения итогового документа общественного нормоконтроля должно стать основанием для обращения его субъектов в суд.

Обусловленная предложенными изменениями активная гражданская позиция жителей муниципального образования с уже сформированным высоким уровнем правосознания будет способствовать созданию объективно востребованных муниципальных правовых актов, следовательно, являться залогом эффективного местного самоуправления и построения правового государства.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИШНОЙ ПОЛИТИКИ
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОТНОШЕНИИ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ
(НА МАТЕРИАЛЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)**

Сидоренко Ирина Сергеевна,
ведущий специалист-юрисконсульт
администрации городского поселения г. Николаевск
Николаевского муниципального района Волгоградской области,
референт муниципальной службы 3 класса
магистрант 2 курса Волгоградского государственного
университета (г. Волгоград)

Конституцией Российской Федерации определено право каждого гражданина на жилье, произвольное изъятие которого недопустимо в демократическом обществе. Данное право берет свое начало глубоко в римском праве, положившем начало цивилистической науки.

Однако экономические изменения, произошедшие в нашей стране в начале 1990-х годов, коренным образом изменили подход к построению жилищной политики в целом. С институционализацией права собственности, которая, как планировалась, уравновесит, в том числе и имущественные права граждан, на поверку лишь усилила классовое расслоение в обществе.

Ипотечное кредитование послужило едва ли не единственным решением для молодых семей обеспечить себя жилой площадью. Вместе с тем 17 декабря 2010 г. постановлением Правительства Российской Федерации №1050 утверждена федеральная целевая программа «Жилище» на 2015 - 2020 годы. Концепция программы сводится к обеспечению комфортными и безопасными жилыми помещениями граждан России. Участие государства презюмируется как значительное содействие, в частности, молодым семьям в приобретении жилья путем реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей».

На региональном уровне во исполнение предусмотренных положений упомянутых программ приняты соответствующие подпрограммы. В Волгоградской области действует подпрограмма «Молодой семье - доступное жилье» государственной про-

граммы Волгоградской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Волгоградской области» на 2016 - 2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Волгоградской области от 8 февраля 2016 г. № 46-п.

В рамках целевых подпрограмм Волгоградская область, среди прочего, проводит конкурсные отборы муниципальных образований для предоставления субсидий из областного бюджета для реализации жилищной политики на местах.

Однако на фоне несовершенства и противоречивости действующего законодательства в жилищной сфере создает значительные препятствия и муниципалитетам во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти, и молодым семьям в реализации конституционного права на жилище.

В состав муниципальных районов Волгоградской области входят городские округа или городские поселения в зависимости от численности населения, в задачи которых входит определение оснований в улучшении жилищных условий молодых семей в виде заключения. Окончательное же постановление о наличии оснований нуждаемости выносит исполнительный орган местного самоуправления муниципального района.

При вынесении заключения о признании молодых семей нуждающимися в улучшении жилищных условий на первом этапе администрация соответствующего поселения руководствуется административным регламентом, составленном преимущественно на основании Жилищного кодекса РФ и Закона Волгоградской области от 01.12.2005г. №1125-ОД «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Волгоградской области».

В основу вынесения упомянутого решения кладется обеспеченность жилой площадью, размер которой не должен превышать размер учетной нормы, установленный представительным органом местного самоуправления. При этом должностным лицом исполнительного органа местного самоуправления (администрации поселения) в случае регистрации членов семьи в разных жилых помещениях учитываются все площади по совокупности. Сумма площадей является частным к числу лиц, зарегистрированных в обоих помещениях. Таким образом, превышение учетной нормы

является основанием для отказа в признании супругов нуждающейся в улучшении жилищных условий. Данная процедура, включенная в регламент, соответствует положению ч.2 ст.51 ЖК РФ.

Равным образом происходит расчет обеспеченности жильем и при регистрации обоих супругов в одном жилом помещении.

Однако административные регламенты не учитывают нормы Семейного кодекса, положениями которого в ст.ст.33-39 СК РФ семейные отношения презюмируются в случае регистрации брака в органах загс и ведении совместного хозяйства и бюджета.

В силу регламента должностное лицо не вправе учитывать то обстоятельство, что молодые супруги, как правило, за неимением собственного жилья сохраняют регистрацию в жилых помещениях своих родителей, арендуя в то же время отдельную площадь. Кроме того, не может являться подтверждением раздельного от иных членов семьи и договор аренды квартиры или дома.

Реальное положение вещей вместе с тем противоречит закону. Так, ст.31 ЖК РФ установлено, что к членам семьи собственника относятся проживающие совместно с ним (ней) супруг (супруга), дети, родители. Однако факт регистрации не порождает у физического лица права собственности на долю в жилом помещении. В данной связи противоречие норм семейного и жилищного законодательства друг другу вынуждает молодые семьи обращаться за защитой своих прав в судебном порядке.

За годы реализации государственных программ и подпрограмм, направленных на улучшение жилищных условий сложилась устойчивая судебная практика оспаривания заключений органа местного самоуправления. В случаях, подобных приведенному выше, суд с учетом оценки суммарных доказательств приходит к выводу о том, что сама по себе регистрация граждан не является определяющим условием для решения вопроса о признании их членами семьи собственника данного жилого помещения (решения, принятые по гражданским делам Николаевским районным судом Волгоградской области №№2-533/2016, 2-87/2017, 2-140/2017).

В связи с этим при решении вопроса о нуждаемости в улучшении жилищных условий не могут учитываться площади жилых помещений, принадлежащих на праве собственности лицам, заре-

гистрированным с обоими супругами. Таким образом, смысл понятия *члены семьи*, предусмотренный ст.31 ЖК РФ, отличается от смысла, заложенного семейным законодательством.

Вследствие возникающей коллизии и во избежание судебных разбирательств, влекущих материальные расходы, на федеральном законодательном уровне требуется привести в соответствие ст.31 ЖК РФ и ст.ст.33-39 СК РФ в части определения семьи как правообразующей единицы. Подобные изменения позитивно скажутся и в вопросе о соблюдении прав человека, в частности, права на жилище.

К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Усманова Резида Минияровна,
доктор юридических наук, декан юридического факультета
Стерлитамакского филиала Башкирского государственного
университета (г. Стерлитамак, Россия)

Особым субъектом в системе местного самоуправления является население муниципального образования. И именно в системе местного самоуправления главным является право каждого жителя муниципального образования принимать участие в управлении, иметь возможность выразить свою позицию и быть услышанным. Данные возможности особо ярко проявляются при реализации непосредственных форм демократии. Поэтому наверно не случайно в ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ включена норма, согласно которой граждане вправе участвовать в решении вопросов в иных формах, не противоречащих законодательству¹.

В современных условиях развития местного самоуправления к таким иным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления, можно и отнести право участия в охране общественного порядка, что предусмотрено Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»². Данный закон позволяет в обеспечение правопорядка включить максимальное количество заинтересованных граждан, создать условия для реализации гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка. Верно, пишет А.М. Кононов, что участие граждан в обеспечении правопорядка является важнейшим правом и одной из форм непосредственного выражения народом своей власти³. В числе демократических институтов рассматривает участие граждан в обеспечении правопорядка также

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

³ Кононов А.М. Проблема законодательной легитимизации участия граждан в охране общественного порядка и варианты ее решения // Пробелы в российском законодательстве. 2010 № 4. С.8

И.В. Тепляшин и Д.О. Новиков⁴. Примечательно, что принятию Федерального закона № 44 предшествовала норма, закрепленная в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 14.11.2013 № Пр-2685, о необходимости привлечения граждан к участию в охране общественного порядка, развитии правовой грамотности и правосознания населения.

Участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в соответствии с принципом добровольности, что согласуется с требованием ч.2 ст.33 Федерального закона № 131, о том, что непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности. Федеральный закон № 44 устанавливает формы участия граждан в охране общественного порядка: содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности; участие в деятельности народных дружин. И именно участие граждан в охране общественного порядка через общественные объединения и есть определенная форма участия в осуществлении местного самоуправления. «Граждане принимая участие в охране общественного порядка через общественные объединения, реализуют право на непосредственное участие в управлении делами государства» - , пишет И.В. Потапенкова⁵.

При этом в соответствии с Федеральным законом № 131 на органах местного самоуправления поселений и городского округа лежит обязанность оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

В частности муниципально-правовыми актами:

⁴ Тепляшин И.В. Новиков Д.О. Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка// Вестник Казанского юридического института МВД России 2015

⁵ Потапенкова, И.В. Административно-правовое регулирование участия объединений граждан в охране общественного порядка : дисс ... канд. юрид. наук. : - Москва, 2011.- 221 с

1) могут быть регламентированы и созданы общественные структуры при органах местного самоуправления, направленные на взаимодействие граждан, органов местного самоуправления и правоохранительных структур. Например, Постановлением Администрации муниципального образования село Ратта от 29 января 2016 г. № 03-П утверждено Положение «О Совете Общественности при Администрации села с. Ратта», Красноселькупского района ЯНАО, где четко записано, что он создан в целях совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления, правоохранительных органов и граждан в сфере обеспечения охраны общественного порядка, профилактики и предотвращения правонарушений. Основными задачами Совета общественности являются: организация участия населения муниципального образования село Ратта в охране общественного порядка, профилактике и предупреждения правонарушений; организация взаимодействия граждан со всеми субъектами профилактики правонарушений;

2) регламентируется деятельность народных дружин. Так, муниципально-правовое регулирование деятельности народных дружин проявляется в следующем:

- границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего городского округа, городского, сельского поселения;

- народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления;

- решение о создании координирующего органа (штаба) народных дружин муниципального образования, его структуре и персональном составе принимается главой местной администрации соответствующего городского округа, муниципального района;

- положение о штабе народных дружин муниципального образования утверждается постановлением местной администрации соответствующего муниципального образования.

Муниципально-правовыми актами возможно установление и конкретизация форм участия граждан в охране общественного порядка. Например, Положение «Об участии граждан в охране обще-

ственного порядка на территории Новонежинского сельского поселения» 20.07.2015 г. №191-МПА Котовский муниципальный район Приморского края устанавливает такие формы как: участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и участие в народных дружинах. А в сельском поселении Леонтьевское Ступинский муниципальный район Московской области положением разрешены все формы, определяемые законом.

Не совсем радует в плане возможного участия граждан в охране общественного порядка законодательство субъектов РФ. В основном, почему то субъекты РФ под участием понимают только народные дружины (Томская область, Липецкая область, Амурская область, Республика Хакасия, Республика Башкортостан, Республика Крым). А Закон Республики Бурятия от 4 июля 2014 года №557-V «О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Республике Бурятия» помимо участия в народных дружинах предусматривает и такую форму как поиск пропавших без вести. Однако, хотелось бы, чтобы субъекты РФ, осуществляя правовое регулирование вопросов, связанных с участием граждан в охране общественного порядка, принимали также законы, направленные на поддержку отдельных видов общественных объединений, которые способствовали бы становлению институтов гражданского общества – необходимой основы для реализации принципов демократического участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Анализ деятельности участия граждан в охране общественного порядка и состояния нормативно-правовой базы в субъектах РФ показал на ряд нарушений в исследуемой сфере. Так в Республике Дагестан сотрудниками прокуратуры была проведена проверка исполнения закона об участии граждан в охране общественного порядка. В частности сообщалось о принудительном участии жителей республики в охране общественного порядка⁶, создание при мечетях народных дружин для охраны общественного порядка

⁶ Республиканская прокуратура выявила 225 нарушений при наборе в ряды народных дружин // <http://www.moidagestan.ru/news/society/23689>

в Гунибском районе республики⁷, отсутствие муниципально-правовых актов, регламентирующих вопросы создания и функционирования народных дружин⁸. А Прокуратура города Советска Калининградской области проверила соответствие нормам федерального законодательства утвержденным решением городского Совета депутатов города Советска временного положения «О дружинах по охране правопорядка в г. Советске». Проверка показала, что указанный правовой акт противоречит федеральному законодательству, в том числе и в части, устанавливающей порядок создания дружины и ее финансирования за счет городского бюджета⁹.

Таким образом, реализуя свое право на участие в охране общественного порядка, граждане тем самым реализуют демократические принципы участия в осуществлении местного самоуправления. И наиболее ярко это проявляется при участии граждан в общественных объединениях правоохранительной направленности, и иных общественных структурах при органах местного самоуправления.

⁷ Прокуратура Дагестана требует распустить дружины и суды при мечетях // <https://regnum.ru/news/2275602.html>

⁸ Прокуратура республики выявила нарушения в деятельности народных дружин // <https://procrf.ru/news/155964-prokuratura-respubliki-vyiyavila-narusheniya.html>

⁹ Финансирование деятельности дружинников из бюджета Советска противоречит закону // <http://40161.ru/news-18353.html>

МЕСТО ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Устинова Ольга Юрьевна,
кандидат исторических наук,
старший преподаватель кафедры конституционного
и международного права Оренбургского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Принятие в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепило новое положение главы муниципального образования в системе местных органов власти¹. В сравнении с Федеральным законом 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², который устанавливал обязательность формирования на местном уровне только представительного органа муниципального образования, Федеральный закон 2003 года расширяет перечень обязательных к формированию в муниципальном образовании органов. Согласно статье 34 указанного закона вводится положение об обязательности главы муниципального образования в структуре местных органов власти, устанавливаются основные элементы его конституционно-правового статуса³.

Действующий федеральный закон закрепляет за главой муниципального образования статус высшего должностного лица муниципального образования. Его наименование согласно региональному законодательству может быть различным. Например, он может называться «глава города», как закреплено в Уставе города

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. N 64-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2017).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ (утратил силу). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2017).

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. N 64-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2017).

Бузулука и Уставе города Оренбурга Оренбургской области⁴, или «глава улуса (района)», как устанавливает Устав Абыйского улуса (района) Республики Саха (Якутия)⁵.

Одновременно с этим можно отметить шаги по унификации наименования главы муниципального образования внутри конкретных субъектов Российской Федерации. Например, в 2010 году Верховный Совет Республики Хакасия принял республиканский закон, унифицировавший наименования глав муниципальных образований, местных администраций и представительных органов муниципальных образований республики. Согласно региональному закону, для главы муниципального образования устанавливалось название «глава». Соответствующие изменения были внесены в уставы городов Абакан, Абаза, Саяногорск, а также Аскизского, Бейского, Таштыпского и Усть-Абаканского районов. Это обусловило исключение такого наименования высшего должностного лица муниципального образования как «мэр»⁶.

В целом, наименование главы муниципального образования связано с его местом в структуре органов местного самоуправления, то есть находится ли он во главе местной администрации или представительного органа муниципального образования.

Согласно Федеральному закону 2003 года правовой статус и полномочия главы муниципального образования зависят от варианта формирования указанной должности. Установленный зако-

⁴ Устав муниципального образования город Бузулук Оренбургской области. Принят решением городского Совета депутатов от 21.05.2015 г. № 743. URL: <http://www.xn--90amjd2bbb.xn--p1ai/content/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 12.05.2017); Устав муниципального образования «город Оренбург». Принят решением Оренбургского городского Совета от 28 апреля 2015 г. № 1015. URL: <http://orenburg.ru/official/charter> (дата обращения: 13.05.2017).

⁵ О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия). Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 г. № 350-III (с изм. от 29.07.2009 № 3-35/09). URL: <http://sakha.gov.ru/node/17830> (дата обращения: 19.05.2017).

Устав муниципального района «Абыйский улус (район)» Республики Саха (Якутия). Принят решением Улусного (районного) Совета от 28.07.2011 г. № 7/173. URL: <http://old.sakha.gov.ru/node/9644> (дата обращения: 13.05.2017).

⁶ Главы муниципальных образований республики больше не будут называться мэрами // Информационный бюллетень местного самоуправления. 2010. 28 сентября. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-239973.html?page=3> (дата обращения: 14.05.2017).

ном первый способ закрепляет избрание главы муниципального образования на выборах. Например, глава Абыйского улуса (района) Республики Саха (Якутия) избирается на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства⁷.

В случае, если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, он сосредоточивает в своих руках полномочия высшего должностного лица муниципального образования, его официального представителя и главы местной администрации⁸. Например, это закреплено в Уставе муниципального образования Нежинский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, где 18 сентября 2016 года состоялись выборы главы сельского совета⁹. Избрание главы сельсовета прошло после внесенных в Устав муниципального образования 29 февраля 2016 года положений о том, что глава сельсовета избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет и возглавляет администрацию¹⁰. При этом глава муниципального образования уполномочен осуществлять деятельность во всех отраслях местной жизни. Его подотчетность представительному органу проявляется в предоставлении отчетов от имени местной администрации¹¹.

⁷ Устав муниципального района «Абыйский улус (район)» Республики Саха (Якутия). Принят решением Улусного (районного) Совета от 28.07.2011 г. № 7/173. URL: <http://old.sakha.gov.ru/node/9644> (дата обращения: 13.05.2017).

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. N 64-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2017).

⁹ Календарь выборов. Официальный сайт Избирательной комиссии Оренбургской области. URL: <http://www.orenburg.vybory.izbirkom.ru/region/orenburg> (дата обращения: 20.05.2017).

¹⁰ О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования Нежинский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области. Решение Совета депутатов муниципального образования Нежинский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области от 29.02.2016 г. № 13. URL: http://xn--80ajdikod.xn--p1ai/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=42 (дата обращения: 20.05.2017).

¹¹ Муниципальное право России: учебник / Под ред. А.Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2011. С. 328.

Второй способ формирования должности главы муниципального образования предполагает избрание его представительным органом муниципального образования из своего состава. В данной ситуации он не обладает правом возглавлять местную администрацию. Так, например, до 2015 года в городе Оренбурге главу города избирал Оренбургский городской Совет из своего состава, при этом глава города исполнял обязанности председателя Оренбургского городского Совета. Срок его полномочий начинался с момента принятия решения Оренбургским городским Советом об его избрании. В случае второго варианта формирования должности главы муниципального образования в полномочия высшего должностного лица Оренбурга входило: представление интересов городского Совета в отношениях с жителями муниципалитета, органами государственной власти и местного самоуправления, организациями различных форм собственности; заключение договоров и соглашений, регулирующих взаимоотношения Оренбургского городского Совета с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами территориального общественного самоуправления, организациями всех форм собственности; организация приема граждан и представителей организаций в городском Совете; обеспечение взаимодействия городского Совета с другими органами местного самоуправления города и др.¹²

Согласно Уставу Скопинского муниципального района Рязанской области главу муниципального образования избирает Скопинская районная Дума из числа депутатов на своем заседании открытым или тайным голосованием большинством голосов от установленной численности депутатов. При этом срок полномочий главы муниципального образования ограничивается сроком полномочий Скопинской районной Думы¹³.

¹² Устав города Оренбурга. Принят постановлением Оренбургского городского Совета от 27.04.2006 г. № 44 (с изм. от 25.01.2011 г. № 84) (утратил силу). URL: http://admin.orenburg.ru/official/charter/chapter_4_system_of_local_government/ (дата обращения: 15.05.2017).

¹³ Устав муниципального образования Скопинский муниципальный район Рязанской области. Принят в новой редакции решением Скопинской районной Думы от 30.11.2010 г. № 440. URL: <http://skopin-adm.ru> (дата обращения: 16.05.2017).

Изменения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года в 2015 – 2017 годах, устанавливают, что в случае избрания представительным органом главы муниципального образования из своего состава и его нахождения во главе местной администрации высшее должностное лицо муниципального образования обязано сложить полномочия депутата представительного органа муниципального образования¹⁴.

Еще один способ формирования должности высшего должностного лица муниципального образования – избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса¹⁵. Например, согласно Уставу города Бузулука главу города избирает городской Совет депутатов из числа кандидатов, которые представляет конкурсная комиссия по результатам конкурса, сроком на 5 лет. В данном случае глава города возглавляет администрацию города Бузулука и реализует свои полномочия на освобожденной основе¹⁶. При этом Устав города Бузулука закрепляет подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению города и городскому Совету депутатов.

Таким образом, разнообразие вариантов формирования должности главы муниципального образования, установленное в Федеральном законе 2003 года, свидетельствует о самостоятельности жителей в принятии решения о порядке формирования местных органов власти, руководствуясь местными культурными, географическими, хозяйственными и иными особенностями территории муниципального образования.

¹⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. N 64-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2017).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Устав муниципального образования город Бузулук Оренбургской области. Принят решением городского Совета депутатов от 21.05.2015 г. № 743. URL: <http://www.xn--90amjd2bbb.xn--p1ai/content/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 12.05.2017).

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГРУЗИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Чихладзе Леван Теймуразович

доктор юридических наук, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов; профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета

Юрчук Василий Степанович,

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой Теории и истории государства и права Сергиево-Посадского филиала Московского университета им. С.Ю. Витте

В советской – российской и грузинской – юридической литературе весьма подробно исследован вопрос генезиса местного самоуправления и местного управления в период формирования Советского государства. На всех этапах развития советского государства (с октября 1917 года до построения так называемого развитого социалистического общества) в соответствии с учением В.И. Ленина о Советах как наиболее совершенных носителях идей социалистической государственности в нормативных актах и на практике реализовалась единая система организации государственной власти в центре и на местах.

После Февральской революции в Грузии (как и во всем Закавказье) в государственную власть пришли меньшевики. Развитию деятельности меньшевиков в Грузии способствовало Временное правительство России, которое в целях “установления нового порядка и устройства Закавказского края” 9 марта 1917 года создало в Закавказье Особый Закавказский Комитет (Озаком). Озаком действовал наряду с Советами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Тем самым, в Закавказье, как и во всей России, создавалось двоевластие.

Особенность Озакома заключалась в том, что, с одной стороны, он был местным органом Временного правительства России, с другой - центральным органом Закавказья, ведавшим делами внутреннего управления. Однако 28 ноября 1917 года, меньшевики

приняли решение об упразднении “Особого Закавказского Комитета” и образовании “Закавказского комиссариата” как независимой краевой власти. Вследствие этого на территории Грузии наблюдается тенденция возобновления работ над проектом реформы земского самоуправления, тогда как в России объективно происходит постепенное отмирание старых (дореволюционных) институтов управления.

Яркой иллюстрацией возобновления интереса к началам территориального самоуправления в Грузии является уездное самоуправление, установленное “Временным положением о земских учреждениях в Закавказье” 1918 года. Этот акт регламентировал правовой статус и компетенцию органов местного управления в Грузии.

После провозглашения Грузии 26 мая 1918 года независимым государством (вследствие чего Советы “российского образца” лишились государственной власти) определилась тенденция формирования национальной системы публичной власти, в том числе местного самоуправления и новой демократической государственности.

В 1921 году была принята первая демократическая Конституция Грузии, закрепившая децентрализованный характер местного управления. Однако сложившееся положение не следует идеализировать, хотя бы потому, что согласно статье 104 Конституции Грузии 1921 года, “органы местного самоуправления Грузии в вопросах осуществления управления подчиняются центральным органам правительства”. Местное самоуправление признавалось частью единой публичной власти, но вместе с тем в Конституции закреплялась относительная децентрализация местного самоуправления, которая обеспечивалась статьей 98, регламентировавшей функционирование избираемых населением органов местного самоуправления. Такой вывод прежде всего основывается на анализе главы V Конституции Грузии 1921 года, где исполнительная власть превалирует над представительной.

Независимость Грузии исторически была непродолжительной, поскольку позитивный ход социалистической революции в Грузии 25 февраля 1921 года привел к свержению буржуазно-националистического государства и принятию 2 марта 1922 года первой Конституции Грузинской Советской Социалистической

Республики (Смотри далее Конституция Грузинской ССР), установившей на территории республики систему Советов российского образца.

С принятием Конституции Грузинской ССР 1922 года можно говорить о начале нового этапа в правовом регулировании деятельности местного управления. Во всех четырех “советских” Конституциях Грузии (1922, 1927, 1937, 1978 годов) Советы рассматривались частью единого государственного аппарата. Централизованный характер Советского государства определял жесткую систему вертикального подчинения, что нашло юридическое закрепление и в Советской Социалистической Конституции Грузинской ССР 1922 года, которая в значительной степени ограничивала независимость органов местного управления. Тем не менее нельзя не признать, что Конституция Грузинской ССР 1922 года, в отличие от Конституции Грузинской ССР 1927 года, более четко определяла концепцию взаимоотношений местных и центральных органов власти. Это выражалось в том, что согласно Конституции Грузинской ССР 1922 года у вышестоящих государственных органов было право непосредственного контроля за деятельностью местных органов власти, а Конституция Грузинской ССР 1927 года такое право за органами центральной власти не закрепляла. Кроме того, для местного управления было весьма важно и то, что в Конституции Грузинской ССР 1927 года не было специальной формулировки, устанавливающей право аннулирования вышестоящим Съездом решений местных Советов.

Конституция Грузинской ССР 1937 года, в отличие от предыдущих ее конституций, окончательно сформулировала юридическую основу общей системы органов государственной власти республики и включила в эту систему органы местного управления. Концептуальное значение в установлении специфики местного управления имеют статьи 84 и 89 этой Конституции. Статья 84 определяет перечень местных Советов рабочих депутатов, в которые входили органы государственной власти, районные, городские и сельские Советы, а статья 89 закрепляет полномочия этих органов. К их полномочиям, например, были отнесены: управление строительством, просвещением и хозяйством, составление местного бюджета, управление деятельностью нижестоящих органов, защита государственного правопорядка, усиление самозащиты стра-

ны, защита закона и гражданских прав. Анализ полномочий местных органов власти, закрепленных в Конституции Грузинской ССР 1937 года, позволяет сделать вывод, что полномочия указанных публичных институтов составляли такие функции, которые могли осуществляться только в непосредственной взаимосвязи с центральной властью. Следовательно, централизованный характер системы управления был более чем очевиден.

Конкретизируя на основе анализа четырех Конституций Грузинской ССР (компетенцию органов местных Советов, отметим, что статья 69 Конституции Грузинской ССР 1927 года (в отличие от Конституции 1922 года) установила более широкие полномочия, отнесенные к ведению органов местного самоуправления. Так, например, в компетенцию местных органов власти входили: а) составление местного бюджета; б) проведение культурных и хозяйственных мероприятий; в) исполнение постановлений высших органов власти, г) своевременное решение вопросов местного значения на определенной территории; д) распространение и соблюдение законов на соответствующей территории; ж) защита государственного порядка и общественной безопасности.

Конституция Грузинской ССР 1937 года в сфере установления компетенции местных Советов дублирует их правовое положение в соответствии с Конституцией СССР 1936 года. Существенной конкретизации полномочий местных Советов низового уровня на конституционном уровне не произошло. Однако после принятия Конституции СССР 1936 года, Конституции РСФСР 1937 года и Конституции Грузинской ССР того же года представительные органы государственной власти стали избираться непосредственно населением. Можно сказать, что принцип демократического централизма сохранялся в конституциях СССР Союзных республик на всех этапах существования советского государства. В контексте вышесказанного становится очевидным, что принятие Конституции СССР 1977 года и республиканских Конституций 1978 года существенным образом не изменило статус и компетенцию местных органов власти. Следовательно, Конституции СССР 1977 года и Грузинской ССР 1978 года оставались неизменными до тех пор, пока к концу 80-х годов XX века процесс демократизации не охватил всю сферу конституционного права.

Итак, можно утверждать, что как союзным, так и республиканским законодательством в основу организации власти на местах был положен Принцип единства системы Советов как органов государственной власти, характеризующейся жесткой соподчиненностью нижестоящих органов Вышестоящим. Все Советы, включая местные, выступали как единая система. При этом высшим организационным принципом данной структуры провозглашался демократический централизм, особенность которого заключалась в формальном декларировании самостоятельности местных органов власти. Иными словами, муниципализм отвергался как буржуазный принцип, неприемлемый для советского государства. Само понятие “местное самоуправление” встречалось в нормативной литературе лишь только в той мере, в какой оно указывало на определенный властный уровень в системе социалистического самоуправления в целом.

После провозглашения Грузии Советской Социалистической Республикой и принятия соответствующей Конституции 1922 года, а затем и Конституции Грузинской ССР 1925, 1937 и 1978 годов на ее территории начался процесс формирования советских институтов местного управления, выразившийся в строгой иерархии системы представительной власти, в которой местное управление составляло низовое звено. К концу 80-х годов XX столетия была предпринята попытка демократического преобразования как советской структуры местного управления, так и государственного управления в целом 9 апреля 1991 года Грузия стала самостоятельным государством.

29 января 1991 года в Республике Грузия был принят закон “О местном управлении в переходный период”, который заложил основу формирования постсоветской - “смешанной” (гибридной) - системы местного управления и местного самоуправления в постсоветской Грузии. Следовательно, в этом закавказском регионе начался новый этап развития институтов местного самоуправления и местного управления.

РАЗДЕЛ II
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ АСПИРАНТОВ,
МАГИСТРОВ И СТУДЕНТОВ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОГЛАСИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ
ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бекмурадов К.А.,

аспирант кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

В настоящее время на федеральном уровне интенсивно используются всевозможные формы согласительных процедур для устранения возникающих коллизий, разногласий, а также для превентивного устранения разногласии и выработки алгоритмов, которые способствуют разрешению дисбаланса интересов до перехода его в фазу активного противостояния.

Безусловно, развитие институт поиска баланса интересов при реализации различными государственными и муниципальными органами своей компетенции становится наиболее актуальным на этапе формирования в государстве различных политических сил, выражающих интересы различных слоев населения.

В научной среде имеется ряд определений согласительных процедур, так О.Е. Кутафин писал, что нормами конституционного права «...регулируются многие конфликтные ситуации, возникающие между различными органами государственной власти, между органами государства и гражданами, между субъектами РФ и т.д. Например, в Конституции РФ установлен порядок устранения разногласий между палатами Федерального Собрания при принятии федеральных законов»¹.

По мнению С.А. Авакьяна согласительные процедуры «– это совокупность правил, используемых теми или иными органами

¹ Кутафин О.Е. / Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – 444 с. С.101

или создаваемыми ими согласительными комиссиями при обсуждении и выработке предложений в целях преодоления возникших разногласий»².

Бобракова Е.Е. в своем исследовании, посвященном конституционным согласительным процедурам понимает «урегулированный нормами конституционного права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними»³.

По мнению автора согласительные процедуры являются передовым многофункциональным инструментом, значимость которого будет только возрастать со временем⁴.

Институт согласительных процедур затрагивает не только области конституционного права, но и таких гуманитарных наук, как юридическая конфликтология, история, культурология, психология и др.

В части, касающейся сущности этого процесса, считаем уместным привести мнение Кудрявцева, который рассматривал согласительные процессы на примере деятельности парламента и считал данный институт объективным процессом, участники которого вступают в него на добровольных началах, при этом перечень этих субъектов остается открытым⁵.

Согласительные процедуры, по нашему мнению, возможно определить следующим образом: предусмотренный правовыми нормами порядок выработки решения, преодоления разногласий, инструмент управления конфликтной ситуацией, разработка правовых алгоритмов превентивного устранения разногласий.

Рассматриваемые процессы, способствующие преодолению разногласий с участием органов местного самоуправления, закрепляется в различных источниках, в их числе федеральный за-

² Авакьян С.А./ Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М.: Норма, 2001

³ Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве (Общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Москва, 2001 200 с.

⁴ Там же.

⁵ Юридическая конфликтология под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1995.

кон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶.

Положениями данного нормативно-правового акта установлено, что необходимо достижения согласия между органами местного самоуправления и населением муниципального образования в случаях: изменения границ муниципальных районов, образования новых поселений, округов, изменения границ поселений, округов и иных вопросов изменения границ районов, поселений и округов.

В.В. Комарова доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации в своей работе также подвергает исследованию данный вопрос «при изменении границ муниципального образования (ст. 12) согласие населения может быть выражено в том числе и на сходе граждан; преобразование муниципальных образований (ст. 13) в некоторых случаях осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного, в том числе, и на сходах граждан; решение об упразднении поселения должно быть принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении (ст. 13.1); на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, выдвигается инициатива о создании вновь образованного поселения (ст. 13.2)»⁷.

В своем исследовании автор разбивает весь описываемый процесс на несколько стадий, в том числе стадию инициирования (первая стадия в процессе), включающую процедуру согласования, которая состоит в следующем: «определение субъектов инициирования и субъектов уведомления об инициативе, инициирование мероприятия, оформление инициативы, срок уведомления, согласование по предмету инициативы и по срокам подготовки и проведения, решение уполномоченного органа (положительное или отрицательное)»⁸.

Согласно статистическим данным приведенным в исследовании Шугриной Е.С. в 2004 г. в Ставропольском крае принято 50 законов об установлении границ 330 муниципальных образований.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822

⁷ Комарова В.В. *Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие.* – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2011. – 144 с. 66 с.

⁸ Там же 79 с.

В ходе данного процесса возникающие противоречия разрешались с помощью согласительных процедур, порядок проведения которых был установлен краевой думой⁹.

Кроме того, решение представительного органа местного самоуправления об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В данном случае согласование данного вопроса с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) возможно на первом этапе – инициативном¹⁰.

Ранее в нормативно-правовых актах имелись положения, согласно которым при наличии спора о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления создавались согласительные комиссии, а как следствие невозможности достижения баланса интересов передача спора в судебные органы. Например, ч. 6 ст. 21 Закона Московской области, принятого решением Московской областной Думы от 13.06.96 N 27/96-ОЗ «О местном самоуправлении Московской области» и др.

«Споры и конфликты между органами государственной власти и органами местного самоуправления, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или их реализацией, разрешаются посредством проведения согласительных процедур через согласительные комиссии, создаваемые на паритетных началах, или в судебном порядке»¹¹.

⁹ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.

¹⁰ Заболотских Е.М. Правовой механизм удаления главы муниципального образования в отставку в контексте реформы местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права// № 1, 2010 М.

¹¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.

Также в целях устранения разногласий между органами местного самоуправления в пределах одного субъекта, законодателем предусмотрено создание межмуниципальных Советов в целях координации деятельности без подмены их полномочий, организации взаимодействия между муниципальными образованиями (ст. 66 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Например, ст. 6 Закона Чеченской Республики от 24 мая 2010 года N 11-рз «О местном самоуправлении в Чеченской Республике».

В целом анализ законодательства, регламентирующего и устанавливающего возможность согласования интересов, показал, что все процедурные вопросы оставлены на усмотрение участников согласительного процесса, что может повлечь злоупотребление правом. Законодателем лишь предусмотрена возможность, а в некоторых случаях обязанность согласования интересов с населением либо с органами государственной власти субъектов¹².

Положениями, устанавливающими компетенцию представительных органов, не предусматривается порядок согласования разногласий по принятым ими решениям с главой муниципального образования, регламентируется лишь порядок преодоления «вето» главы муниципального образования.

Данные обстоятельства с одной стороны, по нашему мнению, негативно влияют на правотворческий процесс муниципальных образований, который на практике сводится лишь к «киванию» за проекты правовых актов, проводимых главой муниципального образования, но с другой стороны исключают возможность по затягиванию сроков принятия решений, что «на земле» может повлечь за собой реальный ущерб.

¹² Комарова В.В. Местное самоуправление через призму Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации // В сборнике: Человек, общество, государство. Межвузовский сборник научных работ преподавателей, аспирантов, студентов. 2016. С. 7-11.

Однако с учетом сложившейся практики, когда наиболее интересные «живые» инициативы идут снизу-вверх и воспринимаются федеральным законодателем после сложившегося опыта использования тех или иных новаторских положений, возможно, разработка и применение новых либо не закрепленных в законодательстве согласительных процедур, например, лоббизма окажет неоценимую помощь государственным строителям.

ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Жумабаева Алия Аманбаевна
аспирантка Института государства и права
Российской академии наук

Гарантиями деятельности Советам муниципальных образований мы назовем различные формы поддержки Советов муниципальных образований органами государственной власти федерального уровня и субъектов федерации, органов местного самоуправления.

Условно разграничим их на следующие **виды гарантий: правовые, организационные, методические, информационные, экономические, идеологические и другие**, поскольку перечень в анализируемом законодательстве, как правило, не закрыт.

Обращает внимание установление в законах некоторых субъектов федерации гарантийных принципов, как основы взаимодействия советов с органами государственной власти соответствующего субъекта федерации.

Например, закрепление **принципов согласования и взаимной заинтересованности**.

Принцип ответственности закреплен в законодательстве Еврейской АО, но в других субъектах мы видим различные виды ответственности:

социальная (социальная ответственность, как принцип, установлен в законодательстве таких субъектов Российской Федерации, как Костромская, Мурманская, Нижегородская, Рязанская, Владимирская, Волгоградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Нижегородская, Томская области; Республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Чеченская Республика; Краснодарский край);

взаимная: принцип взаимной ответственности мы видим в Республике Северная Осетия-Алания, Оренбургской и Псковской областях.

Принцип самостоятельности в решении уставных задач закреплен в Республике Алтай и в Кировской области. По нашему

мнению его разновидностью можно считать такие гарантийные принципы самостоятельности, как принцип взаимного невмешательства и принцип невмешательства органов власти.

Отметим, что наиболее распространен **принцип невмешательства органов власти**¹ в сравнении с закреплением **принципа взаимного невмешательства**².

К основам организационных гарантий, по нашему мнению, можно отнести **принцип учета исторических и местных традиций**, закрепленный в Костромской, Воронежской, Костромской областях, Республиках Бурятия, Карачаево-Черкесской, Чеченской.

В качестве **принципа** закреплено **признание государственными органами права на методическую и информационную поддержку** (в Рязанской обл., Республике Саха (Якутия)).

Признание государственными органами права на участие в формировании и реализации государственной политики, проводимой в сфере местного самоуправления, как принцип установлен в законодательстве Ленинградской области, Карачаево-Черкесской Республике и Республике Саха (Якутия).

С нашей точки зрения целесообразно распространение этого положительного опыта в законодательстве иных субъектов федерации.

Примерами **правовых гарантий** публичного представительства Советами муниципальных образований, по нашему мнению, могут стать:

Первое. Закрепление Федеральным законом от 25.12.2008 N 281-ФЗ обязательного наличия советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации как выразителей интересов муниципальных образований; законов субъектов Российской Фе-

¹ См., например: Костромская, Нижегородская, Псковская, Рязанская, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Костромская, Курганская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Пензенская, Псковская, Сахалинская, Тульская области; Республики Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Тыва, Чеченская Республика; Краснодарский край; Ямало-Ненецкий АО.

² Он установлен в законодательстве таких субъектов Российской Федерации, как Мурманская, Ленинградская, Вологодская, Кемеровская, Курская, Томская области; Карачаево-Черкессия, Татарстан, Чеченская Республики; Ставропольский край.

дерации, в которых должны быть закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с СМО для выполнения цели последних – выражения интересов муниципальных образований.

Второе. Закрепление межмуниципального сотрудничества, а значит и его основной формы – СМО, как форму объединения и согласования интересов муниципальных образований³;

как направление деятельности органов местного самоуправления, призванное способствовать выражению и защите общих интересов муниципальных образований, эффективному решению задач местного значения и осуществлению прав граждан на местное самоуправление, обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления субъекта и всей России⁴;

как право муниципального образования на участие в Совете муниципальных образований; В Уставе городского округа "город Якутск" (ст. 75) закреплено право на участие в Совете муниципальных образований Республики Саха (Якутия)⁵.

как форму взаимоотношения органов местного самоуправления различных муниципальных образований: некоторые Уставы закрепляют специальные статьи «Взаимоотношения органов местного самоуправления муниципального района и органов местного самоуправления других муниципальных образований»⁶;

³ Решение Собрания представителей г. Заречного от 21.02.2007 N 322 (ред. от 21.10.2011) "Об утверждении Положения о порядке участия муниципального образования г. Заречного Пензенской области в организациях межмуниципального сотрудничества" // "Заречье", N 16, 18.04.2007.

⁴ Решение Урмарского районного Собрания депутатов ЧР от 27.04.2007 N 174 "Об утверждении Положения о порядке участия муниципального образования Урмарский район в организациях межмуниципального сотрудничества" // "Урмарский вестник", N 11, 03.05.2007; Постановление городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 28.03.2007 N 193 (ред. от 19.12.2013) "Об утверждении Положения об участии города Дзержинска в организациях межмуниципального сотрудничества" // "Дзержинские ведомости", N 51(325), 28.12.2013.

⁵ Решение окружного Совета г. Якутска от 25.06.2007 N РОС-51-1 (ред. от 26.04.2016) "Об утверждении Устава городского округа "город Якутск" в новой редакции" // "Эхо столицы", N 7, 29.01.2008; N 39, 10.06.2016.

⁶ Ст. 49, Решение Полесского районного Совета депутатов от 25.05.2005 N 62 "О принятии в новой редакции Устава муниципального образования "Полесский городской округ"; ст. 48, "Устав муниципального образования "Сафоновский

как элемент права прав граждан на осуществление местного самоуправления; и др.

Третье. Создание системы нормативного регулирования правового статуса СМО, механизма его реализации, в том числе путем использования отсылочных норм, делегированных полномочий.

Закрепленные в законодательстве субъектов федерации дополнительные права, например, право Совета муниципальных образований законодательной инициативы в представительном органе субъекта: Ульяновской области; в Оренбургской области; в Волгоградской области" и др. может быть охарактеризовано как дополнительная правовая гарантия.

Четвертое. Установление правовых форм контроля и защиты – безусловная правовая гарантия. Например, участие представителей советов муниципальных образований в представлении и защите интересов муниципальных образований в конституционных (уставных) судах субъектов: такие примеры есть в Республике Ингушетия⁷; Кабардино-Балкарской Республики⁸ Челябинской области и др.

Представляется, что в совокупности исследуемые гарантии создают новое направление реализации конституционной идеологии Конституции России 1993 года⁹, поскольку создают базу для дополнительной формы народного представительства посредством Советов муниципальных образований.

район" Смоленской области" от 30.06.2005 N 9 (ред. от 25.05.2015) // КонсультантПлюс.

⁷ Представитель от Ассоциации муниципальных образований Республики Ингушетия выступал в конституционном судопроизводстве по делу о проверке конституционности частей 3 и 4 статьи 31 Устава муниципального образования "Сельское поселение Кантышево" // Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 29.12.2014 N 9-П // КонсультантПлюс.

⁸ Представитель Ассоциации сельских муниципальных образований принимал участие в конституционном судопроизводстве по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" // Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 N 16-П // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 6, 2003.

⁹ Комарова В.В. Идеи народовластия // Lex Russica. 2016. № 3. стр. 75. С. 69-81.

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ИСПАНИИ

Комлев Евгений Юрьевич,

аспирант кафедры муниципального права юридического института
Российского университета дружбы народов

История развития испанского государства характеризуется непрерывным поиском подходящего соотношения между централизацией и децентрализацией публичного управления. Большую часть времени Испания была государством довольно централизованным, при этом потребность в децентрализации власти, особенно в отдельных регионах, существовала практически всегда. Намечившаяся в начале 1930-х годов политика в сторону децентрализации была прервана с приходом к власти Франсиско Франко, установившего сильно централизованный режим. И только с принятием в 1978 году новой, действующей в настоящее время Конституции Испания, кажется, окончательно перешла к децентрализованному публичному управлению, что значительно изменило правовой статус и значение местных органов. Для России, которая несколькими годами позже, чем Испания, также начала свой путь в построении государства с децентрализованным управлением, установив, в том числе, абсолютно новую систему функционирования местных органов власти, изучение испанского опыта в данном вопросе представляется крайне актуальным.

Ключевые слова: местные органы, Испания, автономия, децентрализация.

Конституция Испании 1978 года является документом, основной целью которого было учесть интересы основных политических сил с одной стороны и представителей различных территориальных образований и национальностей с другой.

Полагаем, можно указать, что несмотря на очевидную разницу в этих интересах, одним общим для большинства указанных групп интересом было установление децентрализованного управления в государстве. По прошествии почти сорока лет с момента принятия Конституции можно отметить, что данной цели основной нормативный правовой акт Испании во многом достиг.

Местным образованиям посвящен раздел восьмой Конституции. Как отмечают Лаура и Рамон Тамамес, именно раздел восьмой Конституции, регулирующий вопросы территориальной организации государства, был одним из самых дискуссионных разделов при подготовке текста Конституции, и принятие его в таком виде является действительно решительным шагом, поскольку в нем был закреплён переход от унитарного централизованного государства к государству автономий, что некоторыми было воспринято как промежуточный этап на пути к построению федеративного государства¹.

Однако нельзя сказать, что правовому положению местных органов власти Конституция 1978 года посвятила много положений. При этом Конституция установила основы деятельности местных органов, которые впоследствии были раскрыты и конкретизированы отраслевым государственным законодательством и региональным законодательством. Стоит также отметить, что большую роль в развитии местного самоуправления в Испании сыграли решения Конституционного суда Испании, в правовых позициях которого были раскрыты основные принципы деятельности местных органов и их взаимодействия с государственными и региональными органами власти².

В первую очередь отметим статью 137 Конституции, которая закрепила основы территориальной организации государства, указав, что государство состоит из таких территориальных образований, как муниципии, провинции и автономные сообщества. Конституцией и отраслевым законодательством, в первую очередь Законом 7/1985 от 02.04.1985 «О регулировании основ местного режима»³, допускается образование иных территориальных образований, но обязательность наличия трех указанных выше террито-

¹ Laura y Ramón Tamames. *Introducción a la Constitución Española. Texto y comentarios*. Madrid: Alianza editorial. 1997. С. 212.

² О роли решений Конституционного суда Испании в данном вопросе см. подробнее: Комлев Е.Ю. Влияние решений Конституционного суда на взаимодействие местных органов с государственными и региональными органами власти: опыт Испании // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2017. - № 4. - С. 60-64.

³ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local // *Boletín Oficial del Estado*, № 80, de 03 de abril de 1985.

риальных образований, в том числе местных территориальных образований - муниципиев и провинций - устанавливается на конституционном уровне.

Кроме того, в статье 137 Конституции закреплено еще одно важнейшее для деятельности местных органов положение - положение о том, что все указанные территориальные образования пользуются автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес. Именно принцип автономии, о содержании которого до сих пор нет единой позиции в испанской доктрине, является ключевым принципом деятельности местных органов власти.

Именно принцип автономии позволяет местным органам быть именно органом власти в сложном механизме публичного управления, а не просто фикцией, как это во многом было до принятия Конституции 1978 года⁴.

Статья 140 Конституции закрепляет, что она, Конституция, гарантирует автономию муниципиев. Муниципии, указывается в статье 140, обладают всей полнотой прав юридического лица. Руководство и управление муниципиями осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальда и советников. Советники избираются жителями муниципиев путем всеобщего, равного, свободного и тайного голосования в порядке, установленном законом. Алькальды избираются советниками или жителями муниципиев. Законом регулируются условия для осуществления режима открытого совета.

Таким образом, говоря о муниципиях - базовом территориальном образовании Испании, Конституция, во-первых, гарантировала им наличие автономии, а также установила основы демократического формирования и деятельности их органов - муниципальных советов.

Провинция, закреплено в статье 141 Конституции, как местное образование представляет собой объединение муниципиев. Провинция также пользуется правами юридического лица. Часть

⁴ Подробнее о содержании принципа автономии см.: Комлев Е.Ю. Содержание принципа автономии - основного принципа деятельности местных органов в Испании. // Административное и муниципальное право. — 2017. - № 3. - С.60-71. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.3.22311. URL: http://e-notabene.ru/pamp/article_22311.html

вторая статья 141 Конституции устанавливает, что автономное управление и руководство провинцией осуществляется провинциальным советом или иным органом представительного характера.

Также важным принципом деятельности местных органов в Испании является принцип так называемой финансовой достаточности для реализации полномочий местных органов, закрепленный в статье 142 Конституции.

Кроме того, Конституция также содержит ряд положений, которые напрямую не закрепляют каких-либо элементов правового статуса местных органов, однако оказывают существенное влияние на их деятельность. Так, статья 103 Конституции установила, что публичная администрация беспристрастно служит общим интересам и действует в соответствии с рядом принципов, среди которых отмечается принцип децентрализации.

На основании в том числе данной нормы, более подробно раскрытой государственным и региональным законодательством, развивается децентрализованное публичное управление в Испании, которое распространяется и на местные органы.

Кроме того, именно Конституция установила основы правового регулирования деятельности местных органов. Так, основы деятельности местных органов устанавливаются государственным законодательством, преимущественно упомянутым выше Законом 7/1985, а отдельные вопросы, не раскрытые в государственном законодательстве, раскрываются в законодательстве региональном. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 148 Конституции, к предметам ведения автономных сообществ относится изменение границ муниципиев, находящихся на территории соответствующего автономного сообщества, и регулирование иных вопросов деятельности местных органов, относящихся к предметам ведения государства, регулирование которых автономными сообществами допускается законодательством о местном самоуправлении.

При этом вопрос о правовом регулировании деятельности местных органов, а именно о полномочиях в данной сфере, долгое время был дискуссионным, поскольку автономные сообщества полагали, что именно они должны регулировать большинство вопросов, относящихся к деятельности местных органов. Однако

Конституционным судом Испании данный вопрос был решен в пользу государства⁵.

Таким образом, Конституция Испании 1978 году закрепляет, ключевые положения правового статуса местных органов, основные принципы их деятельности и взаимодействия местных органов с государственными и региональными органами власти. Данные положения подробно раскрываются законодательством меньшей юридической силы. Кроме того, большую роль в определении статуса местных органов и их места в системе публичного управления играет Конституционный суд Испании, принявший ряд важнейших постановлений по вопросам, относящимся к деятельности местных органов.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre // Boletín Oficial del Estado, № 10 de 11.01.1990.

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Коньгин Д.В.,

магистрант 1-го года обучения кафедры гражданского
и трудового права Российского университета дружбы народов

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского и трудового права РУДН

Н.В. Бадаева

Особой специфической областью человеческой деятельности является трудовая деятельность работников, занятых в органах местного самоуправления. По своей сути это труд управленческий, направленный на решение задач, которые поставлены перед конкретным органом управления и документально закреплены законодательным или нормативно-правовым актом. Для реализации этих задач требуется целенаправленная работа сотрудников аппарата соответствующего органа управления, организованная таким образом, чтобы каждый работник (руководитель структурного подразделения, специалист) вносил свой вклад в их решение в соответствии с его ролью и статусом. При этом основным результатом труда работников является управленческое решение, принятое, как правило, в виде определенного документа. Степень причастности различных категорий работников органов местного самоуправления к разработке, принятию и реализации решений зависит от тех конкретных действий, которые они выполняют в процессе управления. Исходя из содержания и характера выполняемых функций, выделяют следующие категории служащих: руководители, специалисты и другие служащие (исполнители).

Существующие различия в содержании труда муниципальных служащих требуют различного подхода при регламентации трудовой деятельности каждой из категорий этих работников. Регламентация – это средство организации управленческих процессов, при помощи которого орган местного самоуправления и его подразделения функционируют как система, ориентированная на определенные результаты в сфере разработки и осуществления муниципальной политики. Принцип регламентации означает установление и строгое соблюдение определенных правил, положений,

указаний, инструкций, нормативов, в соответствии с которыми осуществляется деятельность персонала в органах управления. Необходимо отметить, что большая часть персонала органов местного самоуправления относится к категории муниципальных служащих и, следовательно, регламентации их деятельности необходимо уделять огромное значение.

Представляется целесообразным уточнить понятие муниципальной служащий в рамках поставленной проблемы. В соответствии со статьей 7 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.¹ Лица исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Муниципальная служба это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.²

Можно выделить следующие основные черты, присущие муниципальной службе независимо от субъекта РФ:

1 - Муниципальная служба профессиональная деятельность, право на которую у гражданина возникает в соответствии с квалификацией, указанной в документе о начальном, среднем или высшем профессиональном образовании. Гражданину, претендующему на должность муниципального служащего, необходимо иметь уровень профессионального образования, соответствующий квалификационным требованиям к определенной муниципальной должности. Для этого ему необходимо иметь документы, подтверждающие его квалификацию. Это могут быть дипломы об об-

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон № 25-ФЗ от 2 мар. 2007 г. // Российская газета № 4310 – 2007. – 7 марта.

² Бухвальд Е. Местное самоуправление: этап обновления и укрепления / Е. Бухвальд // Экономист. – 2004. – № 4.

разовании, дипломы о профессиональной переподготовке, удостоверения или свидетельства о повышении квалификации.

2 - Муниципальная служба - деятельность на постоянной основе, это означает, что в отношениях между органом местного самоуправления и служащим лежит трудовой договор. Вводя формулировку «постоянная основа», законодатели стремились подчеркнуть, что это не деятельность по выполнению какой-то одной обязанности, исполнение которой прекращает отношения между органом местного самоуправления и гражданином. Вместе с тем «постоянная основа» не должна пониматься только как работа «на всю жизнь», бессрочно. Профессиональная деятельность на постоянной основе предполагает оплату. Соответственно, муниципальная служба это оплачиваемая деятельность. Денежное содержание муниципальным служащим выплачивается за счет средств местного бюджета.

3 - Сущность муниципальной службы заключается в обеспечении реализации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

4 - В основе муниципальной службы лежит принцип замещения муниципальной должности, не являющейся выборной.

5 - Муниципальная служба это деятельность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения. е вопросов местного значения.

Основные черты муниципальной службы позволяют определить её как профессиональную деятельность по обеспечению реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемую на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения.³

³ Беликова К.М. Механизмы и перспективы взаимодействия стран БРИКС в сфере трудовых отношений, осложненных иностранным элементом / Сравнительное

Муниципальная должность муниципальной службы - это должность, замещаемая путем заключения трудового договора в органе местного самоуправления, образуемом в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа и ответственностью за исполнение этих обязанностей и устанавливаемая в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ.

Согласно федеральному законодательству и законодательству субъектов федерации муниципальные должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы: 1-я группа – младшие должности; 2-я группа – старшие должности; 3-я группа – ведущие должности; 4-я группа – главные должности и 5-я группа – высшие должности. К какой группе и категории относится та или иная муниципальная должность, определяет реестр муниципальных должностей муниципальной службы конкретного субъекта Российской Федерации.

В зависимости от особенностей муниципальной должности муниципальной службы и полномочий соответствующих органов местного самоуправления устанавливаются основные профессиональные и квалификационные требования к муниципальным служащим.

Основными профессиональными качествами служащего являются: верность Конституции РФ, профессионализм и компетентность, нравственность. Среди этих качеств наименее ясны в современных условиях понятия «профессионализм» и «компетентность». Соотношение понятий «профессионализм» и «компетентность» выступает как соотношение содержания и качественных характеристик профессиональной деятельности. Профессионализм отражает высокую степень овладения профессиональными знаниями, умениями и навыками. Профессионализм муниципальных служащих подразумевает под собой знание общей характеристики определенной сферы, в управлении которой он участвует, особенностей этой сферы, ее специальных функций и задач. Про-

фессионализм так же проявляется в анализе проблем, постановке стратегических и тактических задач, в практической деятельности по реализации управленческих решений. Признаком профессионализма муниципальной службы является высокая социальная эффективность ее деятельности, основанной на научной модели организации, достаточной правовой и финансовой базе и профессионализме муниципальных служащих. Практической реализацией профессиональных способностей и деловых качеств работника органов местного самоуправления является компетентность.

Необходимо уточнить, что компетентность происходит от юридического понятия «компетенция» – круг полномочий органа или должностного лица, определяющих его место в общей системе органов местного самоуправления.⁴ Исходя из этого, компетентность обозначает соответствие лица, занимающего определенную должность, предоставленным ему полномочиям, поставленным перед ним задачами, возложенным на него обязанностям. Таким образом, профессионализм и компетентность муниципального служащего предполагает в их деятельности: а) наличие необходимого образования; б) наличие необходимого стажа и опыта; в) практическое знание служащим своего дела; г) знание структуры управления муниципальной службой, схем служебных взаимоотношений; д) регулярное и качественное выполнение функций служащим, последовательное решение поставленных перед ним задач; е) постоянное совершенствование профессионализма служащего (повышение квалификации, получение дополнительного образования и пр.). Выявленные признаки компетентности и профессионализма обуславливают существующие квалификационные требования для работников органов местного самоуправления, устанавливаемые к соответствующей должности муниципальной службы. Квалификационные требования прописывают соответствие подготовки работника функциям и полномочиям, установленным по данной муниципальной должности согласно должностным инструкциям⁵.

⁴ Стариков Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Стариков. – М.: Бек. – 2000.

⁵ Шугрина Е. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами / Е. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист. – 2007. – № 6.

К базовым критериям квалификационных требований относятся: уровень профессионального образования; стаж и опыт работы по специальности; уровень знания Конституции РФ, действующего законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта РФ, устава муниципального образования и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Существующие квалификационные требования, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей муниципального служащего, устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выявить два основных способа изложения квалификационных требований к муниципальным служащим, замещающим различные муниципальные должности, исходя из классификации должностей муниципальной службы: - с разделением критериев на требования к стажу и образованию, где требования к уровню образования, и к стажу по каждой категории и группе должностей разделены по критериям; - комплексный, если требования, обозначенные выше, излагаются в общем. При выполнении должностных обязанностей муниципальные служащие должны руководствоваться должностными инструкциями и интересами местного сообщества.⁶

Чтобы избежать возможностей для создания какой-либо личной заинтересованности в принятии того или иного решения, действующим Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года установлены ограничения, обусловленные статусом муниципального служащего. В частности муниципальному служащему запрещено: заниматься другой оплачиваемой, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не преду-

⁶ Беликова К.М Оформление и упорядочение отношений трудового найма с участием иностранного элемента: Индивидуальный трудовой договор и регулирование основных условий труда в странах БРИКС / Пробелы в Российском законодательстве / Издательский дом "Юр-ВАК" 2016

смотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организации муниципального служащего; образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов; быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного органа субъекта РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, выбранным должностным лицом местного самоуправления.⁷

Таким образом, труд муниципальных служащих, являясь специфической областью человеческой деятельности, направлен на обеспечение поддержки конституционного строя, соблюдение Конституции РФ, реализацию норм правовых актов различных уровней, а также функций местного самоуправления в области: а) образования; б) культуры; в) здравоохранения; г) социальной защиты населения; д) экономики; е) экологии; ж) охраны общественного порядка и т.д. и полномочия муниципальных органов в указанных областях.

⁷ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Правовое обеспечение профессиональной деятельности / Учебник и практикум 2-е изд., пер. и доп. // Капустин А.Я., Беликова К.М., Беседина А.С., Глебов В.А., Кучерков В.А., Мамедов А.А., Писенко К.И., Четвергова Н.Ю. /// Издательство Юрайт 2017

КОЛЛИЗИИ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ И МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

Мадоян Милана Рубеновна,
магистр 2-го года обучения кафедры муниципального права
Юридического института
Российского университета дружбы народов

Современная юридическая наука рассматривает коллизионное право в рамках международного частного права. Хотя коллизии содержит любая отрасль права, однако исследование этого явления, разработка способов коллизионного регулирования осуществляется именно специалистами международного частного права – И.В. Гетьман-Павловой¹, Г.К. Дмитриевой², Т.Н. Нешатаевой³ и др.

Международное частное право выработало устоявшуюся систему способов и методов, которые используются для разрешения коллизий между правовыми нормами различных стран. В то же время национальным законодательством при взаимодействии с нормами внутригосударственного права установлена «концепция примата (преимущества) норм международного права».

При экскурсе в историю становления российского муниципального права, становится возможным обнаружить, что основная задача создания и выделения муниципалитетов на территории страны заключалась в «решении населением... вопросов местного значения, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных интересов» (ч. 2 ст. 1 Закона о местном самоуправлении). Данное законоположение аргументировали многие

¹ Гетьман-Павлова И.В. Международное частное право России, Франции и Европейского Союза: новые горизонты для совместного правосудия обзор научно-исследовательского проекта Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Университета Париж 1 Пантеон-Сорб. М.: ООО НБ-Медиа, 2014. - С. 117-165.

² Дмитриева Г.К. Унификация или гармонизация права: новые формы. М.: Инфра-М, Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2014. - С. 14-25.

³ Нешатаева Т.Н. Реализация прав человека в арбитражных судах. М.: МГИМО-Университет, 2012. - С. 175-185.

исследователи проблем муниципального права, в том числе, профессор С.А. Авакьян⁴, Н.А. Игнатьев⁵, профессор В.И. Фадеев⁶, С.Е. Чаннов⁷ и др. «Каждой страной модель местного самоуправления претворяется в жизнь непременно с учетом свойственных ей тех или иных черт оригинальности и самобытности».

В качестве основных международных источников муниципального права общепризнаны Европейская хартия местного самоуправления и Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ.

Несмотря на закрепление в Конституции РФ приоритета над внутренним законодательством международных правовых актов, в теории источников муниципального права Российской Федерации однозначный ответ по этому поводу не сложился. Е.С. Шугрина⁸, А.В. Павлушкин⁹ и др. в своих научных работах однозначно отмечают, что в случае противоречия между законами Российской Федерации и Европейской хартией местного самоуправления, применяются нормы Европейской хартии.

Налицо коллизия норм права, когда в каждом из актов закрепляется приоритет правового регулирования другого акта.

При возникновении коллизий между нормами международного и национального права, выбор права должен быть сделан именно в пользу национального, исходя из следующего:

1. Цель. Главный аргумент в пользу приоритета национального законодательства состоит в специфической цели, свойственной муниципальному праву. Международная правовая си-

⁴ Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2014. - С. 60-66.

⁵ Игнатьев Н.А. Основные публично-правовые аспекты взаимоотношений органов власти с представителями негосударственного сектора. СПб.: Изд-во Юрид. факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2010. - С. 95-109.

⁶ Фадеев В.И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2014. - С. 44-59.

⁷ Чаннов С.Е. Проблемы формирования законодательства ЕврАзЭС и его интеграции в российскую правовую систему. М.: Новая правовая культура, 2014. - С. 56-65.

⁸ Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? М.: Юрист, 2015. - С. 68-71.

⁹ Павлушкин А.В. Правовой мониторинг межгосударственных актов. М.: Норма, 2015. - С. 18-24.

стема и национальная правовая система – принципиально различающиеся правовые системы, характеризующиеся самостоятельными путями развития, разным кругом участников правоотношений и различными методами правового регулирования. При рассуждении о логичности выбора национального или международного законодательства, необходимо исходить из главной задачи местного самоуправления – учет исторических и иных местных традиции при решении вопросов. Цель же международного законодательства заключается в гармонизации законодательства, создании унифицированных, единых, общих правил. Исходя из этого, в случае коллизии правильнее было бы применять нормы национального законодательства, поскольку принципиальные местные обычаи и традиции могут отражаться именно в нем.

2. Инструмент. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят; в пределах своих полномочий местное самоуправление наделено самостоятельностью. Местное самоуправление представляет собой правовой институт и используется в качестве инструмента достижения целей муниципального права.

По сути, местное самоуправление представляет собой мощный инструмент народовластия на территории муниципалитета и демократизации общества. Этим обусловлена необходимость в самостоятельности и независимости вопросов местного значения от международно-правовых актов. Ограничение же местного самоуправления международно-правовыми актами и применение их норм на территории муниципального образования вместо национального законодательства чревато унификацией местных традиций и невозможностью применения обычаев в тех или иных ситуациях. Ограничение применения местных традиций и обычаев содержит угрозу потери населением своей самобытности, а следовательно и смысла существования самого местного самоуправления. Применение национального законодательства при возникновении его противоречия с нормами международного права, служит задачам сохранения института местного самоуправления.

3. Судебное толкование. Хотя формально толкование права его источником и не является, но учеными признается как один

из способов преодоления коллизий. Например, З.А. Незнамова¹⁰, Е.А. Чуличкова¹¹ и др. в своих работах отметили, что Конституционный Суд РФ представляет собой единственный орган, дающий официальное толкование Конституции РФ. Такое толкование дает возможность предупредить нарушение прав и свобод граждан, конфликты между органами власти, невыполнение обязательств и другие негативные последствия.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 30.11.2000 г. № 15-П¹² указал, что Конституцией РФ и федеральными законами закреплён уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами России. Поэтому при возникновении коллизий между национальным и международным законодательством, в муниципальном праве приоритет отдается внутреннему национальному регулированию.

Изложенное позволяет источники муниципального права расставить в иерархической последовательности, отведя соответствующие места по мере снижения приоритета:

1. Конституции РФ;
2. Международным договорам и соглашениям;
3. Федеральному законодательству;
4. Законодательству субъектов федерации;
5. Местному законодательству.

Исходя из того, что конкретные местные традиции ни Европейской хартией местного самоуправления, ни другими международными нормативными правовыми актами учтены быть не могут, приоритетными в муниципальном праве они не могут быть признаны. Исторические и местные традиции в полной степени могут быть гарантированы только национальным законодательством.

¹⁰ Незнамова З.А. Судебное толкование как способ преодоления коллизий уголовно-правовых норм. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2012. - С. 86-92.

¹¹ Чуличкова Е.А. Межотраслевые коллизии уголовно-правовых норм с охранительными нормами права иной отраслевой принадлежности. Челябинск, 2011. – С. 14.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 50. - ст. 4943.

Международным же правом должны обеспечиваться правовая защита и предлагаться общие юридические конструкции, методы и способы защиты. Европейскую хартию следует воспринимать в качестве рекомендательного, «рамочного» нормативного правового акта, обеспечивающего для местного самоуправления минимум правовых гарантий, которые оно всегда может использовать.

ПРОБЛЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Фурсов Андрей,

магистр кафедры конституционного и административного права
Национального университета "Высшая школа экономики"

Необходимость института публичных слушаний согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 15 июля 2010 года, обуславливается задачей выявления "коллективного мнения, либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный характер"¹. Данный институт предоставляет каждому заинтересованному лицу, проживающему на территории муниципального образования, возможность участвовать в обсуждении вопросов местного значения.

Гарантией участия граждан в публичных слушаниях выступают обязательные требования к органам местного самоуправления по организации публичных слушаний: заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения слушаний; заблаговременное ознакомление с проектом акта, выносимого на обсуждение; обнародование результатов публичных слушаний, включающее мотивированное обоснование принятых решений².

Реализация данных требований федерального законодателя, однако, сталкивается с определенными трудностями, препятствующими выявлению волеизъявления населения, и обесценивающими институт публичных слушаний от действенного правового механизма, направленного на повышение прозрачности выработки управленческих решений, до декларативного мероприятия, выполняемого исключительно с целью соблюдения норм федерального законодательства без действительного стремления публичной власти выявить позицию местного сообщества. Именно подмена сущ-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (последняя редакция) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

ности публичных слушаний как механизма реального вовлечения граждан в процесс принятия управленческих решений на декларативное мероприятие, проводимое для соблюдения федерального законодательства, является сегодня наиболее значимым вызовом, который предопределяет проблематику реализации конкретных законоположений.

В этой связи следует согласиться с Р.В.Петуховым, отметившим, что публичные слушания сегодня востребованы, поскольку «являются формально необходимыми для наступления каких-либо юридически значимых последствий»³. Н.В.Винник также отмечает, что публичные слушания «зачастую подменяются формальным обозначением учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления»⁴.

Формальный подход к проведению публичных слушаний обуславливает снижение интереса граждан к данному институту, порождая неверие в возможность реально повлиять на принятие решений органами местного самоуправления. Представляется, что для разрешения данной проблемы необходимо проведение системной информационной работы со средствами массовой информации для повышения уровня информированности граждан о решениях органов местного самоуправления, принятых с учетом выраженного мнения населения, что будет способствовать укреплению доверия к институту публичных слушаний.

Пониженный интерес граждан к публичным слушаниям обусловлен отчасти и временем их проведения. Практический опыт показывает, что слушания зачастую назначаются в рабочее время в будние дни, что не позволяет всем заинтересованным лицам принять участие в процессе обсуждения. В этой связи представляется разумным установление запрета проведения слушаний в будние дни, либо в рабочее время. Следует также рекомендовать ведение прямых трансляций слушаний через электронные сервисы с возможностью последующего просмотра видеозаписи мероприятия,

³ Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. 2 изд. перераб. и доп. – М: Изд-во «Проспект», 2015. – С. 34 – 41

⁴ Винник Н.В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 5. – С. 20 – 23

предусмотрев в муниципальных положениях соответствующие требования к помещению, предоставляемому для слушаний.

Другой причиной пониженного интереса граждан к публичным слушаниям видится недостаточное информирование населения. Объявление публикуется в непопулярной муниципальной газете, как правило печатается мелким шрифтом, а тема слушаний формулируется недостаточно понятно. Не все муниципальные образования стремятся привлечь внимание к публичным слушаниям при размещении информации на официальных веб-сайтах. Информация зачастую размещается в скрытых разделах. Указанные обстоятельства осложняют участие граждан в публичных слушаниях. Целесообразным представляется введение административной ответственности в законодательство Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации для органов местного самоуправления за нарушения, допущенные при организации публичных слушаний. Повышению имиджа публичных слушаний может способствовать создание отдельного федерального Интернет-ресурса, созданного при поддержке Конгресса муниципальных образований. На данном ресурсе целесообразно размещать информацию о публичных слушаниях, проводимых в муниципальных образованиях на территориях субъектов РФ. Возможно установить обязанность для органов местного самоуправления по своевременному предоставлению информации на данный ресурс, что позволит повысить уровень информирования граждан о проводимых мероприятиях и вопросах, выносимых на обсуждение. Целесообразно также рекомендовать органам местного самоуправления договариваться непосредственно с управляющими компаниями о своевременном размещении объявлений о проведении публичных слушаний на информационных стендах в подъездах жилых домов, что позволяет обеспечить наиболее высокий уровень информированности отдельного гражданина.

Для комплексного выявления мнения населения с помощью публичных слушаний, повышения доверия граждан к процедурам консультативной демократии предлагается также на этапе подготовки к публичным слушаниям использовать иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, например, проводить опрос граждан или собрания граждан. Полученная таким образом информация будет доводиться до сведения участни-

ков публичных слушаний и органов местного самоуправления, что способствует принятию последними более взвешенных решений с учетом мнения граждан, выраженного различными способами консультативного волеизъявления. Возможны также консультации с экспертным сообществом из числа представителей некоммерческих организаций, академических и деловых кругов, с целью выявления экспертного мнения по обсуждаемому вопросу местного значения и доведение его до участников публичных слушаний.

Наконец, представляется необходимым упрощение порядка организации публичных слушаний по инициативе населения муниципального образования, что способствует его развитию как института консультативной демократии. Анализ муниципальных положений о порядке организации публичных слушаний свидетельствует о достаточно высоком количестве подписей, необходимых для сбора инициативной группой граждан. К примеру, на территории городского округа город Воронеж предусматривается сбор подписей группы жителей в количестве не менее 1% от численности населения городского округа (более 10 тысяч человек)⁵. Вместе с тем, количество участников публичных слушаний является на порядок меньшей величиной, то есть сбор подобного количества подписей направлен на усложнение реализации гражданской инициативы по вопросу проведения публичных слушаний. Представляется разумным в этой связи использовать инструменты электронной демократии, позволяющие осуществлять сбор подписей населения в электронной форме, при снижении минимально необходимой численности подписей на данном этапе развития отечественного местного самоуправления.

Публичные слушания, являясь популярным и востребованным институтом непосредственного волеизъявления граждан, должны стать действенным инструментом выявления общественного мнения, которое становится базой для принятия решений по вопросам местного значения органами местного самоуправления. Проводимые в условиях свободного диалога участники слушания позволяют взвесить все возможные аргументы по поводу принятия

⁵ Решение Воронежской городской Думы от 26.10.2005 г. № 170-II "О Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе город Воронеж"

проекта правового акта. В этой связи следует согласиться с Н.В.Лариной, выдвигающей тезис о том, что публичные слушания должны быть совместным рабочим процессом населения и органов местного самоуправления, в ходе которого “вырабатывается единая позиция по рассматриваемому вопросу”⁶.

⁶ Ларина Н.В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 63 – 69

ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Хасянов Рафаэль Зиннурович,
аспирант кафедры конституционного и административного права
Национального исследовательского университета
"Высшая школа экономики"

В настоящее время в России действует двухуровневая система местного самоуправления. Данная система состоит из базового поселенческого (низового) уровня (сельские и городские поселения) и верхнего территориального уровня (муниципальный район, городской округ с внутригородским делением), который может, как избираться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, так и формироваться из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений, либо путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов. Далее приводятся достоинства и недостатки такой системы.

Достоинства.

1) Данный способ формирования представительного органа муниципального района обеспечивает равное независимо от численности населения поселений представительство соответствующих муниципальных образований по норме, утвержденной в уставе данного муниципального района.

2) Способствует созданию условий для объединения и рационального применения финансово-материальных ресурсов каждого из поселений на базе принципа солидарности. Так, например, состав бюджета муниципального района, сформированного из представителей поселений, состоит также из субсидий, которые в некоторых случаях передаются в соответствии с уставом муниципального района из поселенческих бюджетов на решение вопросов межмуниципального характера. Размер данных субсидий утверждается решениями представительных органов поселений по единой методике, который утвержден для всех поселений такого муниципального района (п. 3 ст. 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

3) Сформированный из представителей поселений, представительный орган муниципального района имеет более устойчивую связь с населением, так как выборные лица поселений, которые впоследствии стали и членами представительного органа, получили свои полномочия путем волеизъявления населения. В связи с чем, они подконтрольны своему населению и несут перед ними ответственность. На них возложена обязанность при осуществлении своей деятельности, в том числе, когда они являются депутатами представительного органа верхнего территориального уровня, учитывать интересы избравшего их населения.

4) В процессе очередных муниципальных выборов местное сообщество поселения при волеизъявлении будет также учитывать и руководствоваться деятельностью выборных лиц в качестве представителей органа верхнего территориального уровня. Исходя из этого, население может либо переизбрать такого лица, либо отказать ему в поддержке.

5) Является причиной спуска муниципальной власти к населению (к примеру, в пределах большого городского округа единые органы местного самоуправления не способны решать многие стоящие перед ними задачи).

6) Способствует непосредственному взаимодействию органов муниципальной власти низового и верхнего уровней.

7) Обеспечивает экономию средств бюджета (однако данное достоинство не относится к городскому округу) и способствует упрощению процедуры формирования органов власти в муниципальном районе.

Недостатки.

1) Народовластие, таким образом, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа¹. Никто не вправе посягать на волю избирателей. В ином случае данная деятельность

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 N 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

может расцениваться как умаление конституционного принципа народовластия, прав и свобод человека и гражданина, учитывая еще и тот факт, что по своей сути избирательные права являются одним из видов политических прав граждан, с помощью которого непосредственно и реализуется народовластие в России, где каждый гражданин выступает в роли активного члена в формировании органов государственной власти. Следовательно, народовластие – существенный элемент и качественный показатель правового демократического государства. Отсюда смело можно утверждать, что оттеснение граждан от принятия важных государственных решений, в частности, путем запрета свободных выборов органов власти, приводит к искажению самого смысла такого государства.

2) Неравное представительство в представительном органе верхнего уровня. В качестве членов представительного органа муниципального района будет представлено неодинаковое количество граждан от поселений, поскольку формирование будет происходить исходя от численности жителей поселений, тем самым будет иметь место несправедливое представительство населения.

3) Данный способ формирования представительного органа верхнего уровня противоречит положениям Европейской Хартии местного самоуправления², в которой указано, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (часть 2 статьи 3). При этом данная норма - обязательная, из тех, с которыми сторона (государство), ратифицирующая Хартию, считает себя связанной (ст. 12).

4) Вместе с тем данный способ, когда большая часть населения проживает в районном, а меньшая в других поселениях, ведет одновременно к нарушению сразу двух конституционных принципов: принципа равенства, смысл которого заключается в гарантировании публичной властью прав избирателя на одинаковое обращение с его голосом; и принцип демократии (ситуация, когда две трети жителей поселения будут ратовать за новый порядок формирования представительного органа верхнего уровня, однако при этом будут представлены менее половиной населения района или городского округа).

² «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС «КонсультантПлюс».

5) Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 марта 2000 года N 4-П³, принцип равенства в полном объеме распространяется на предусмотренное частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными. Равное избирательное право предусматривает наличие у каждого избирателя одного голоса (либо одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. В связи с этим осуществление данного принципа, в том числе должно обеспечиваться образованием равных по числу избирателей избирательных округов, соблюдением установленных норм представительства.

6) Значительным недостатком данной системы является то, что федеральным законодателем не установлено, в силу каких причин или обстоятельств система формирования должна прийти на смену системе прямых выборов. В связи с этим возникает возможность для самовольного установления системы формирования при отсутствии каких-либо понятных и обоснованных причин для этого.

7) Анализируя данную сложившуюся ситуацию, в принципе можно смело утверждать, что происходит подчинение институтов прямой демократии институтам представительной демократии, а также нарушение принципа самостоятельности и независимости местного самоуправления, что не совместимо с нормами статей 3 (части 3), 12, 130 (части 1) Конституции РФ.

8) Указанный способ формирования органов представительной власти верхнего уровня способствуют еще более сильному усилению и укреплению вертикали власти в связи с сокращением количества муниципальных выборов, нарушения избирательных прав граждан, уменьшения возможностей граждан оказывать свое влияние на местную власть, слияние (поглощение) местного самоуправления с системой государственной власти (так, например, определение способа образования представительного органа верхнего территориального уровня утверждается Законом субъекта РФ).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 N 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СПС «КонсультантПлюс»

9) Вхождение в противоречие с российским избирательным законодательством, в котором не закреплено понятие непрямого (косвенного) избирательного права.

10) Двухуровневая система местного самоуправления в крупных городах неизбежно явилось причиной удвоения структур власти, что, в свою очередь, привело к увеличению численности муниципальных служащих, а также к возрастанию расходов на содержание аппарата управления.

11) Дробление города на отдельные и самостоятельные муниципальные образования может привести к определенным сложностям в отношении вопроса сохранения единства городского хозяйства.

12) Перекалывание существенной части функций и полномочий городских и сельских поселений на верхний уровень лишает низовой уровень самостоятельности и независимости в решении важных вопросов. Кроме того, верхний уровень может злоупотребить и, наоборот, перебрасывать некоторые свои полномочия на поселенческий уровень.

13) Указанная система формирования представительных органов на верхнем уровне может стать причиной появления конфликта интересов у выборных лиц, которые таким образом вынуждены одновременно отстаивать интересы и района, и сельского поселения, делегатами которого они являются⁴.

14) Существует вероятность решения проблем, стоящих перед районным советом, по остаточному принципу в связи с отсутствием времени, поскольку данная деятельность при такой системе формирования носит непостоянный характер.

Заключение

Дать однозначный ответ на то, плоха или хороша данная система, по моему мнению, невозможно. Представляется, что эффективность и полезность данной системы будет зависеть от того кем, каким образом и в каких целях она будет применяться и использоваться.

⁴ Зюзина Е.Б., Романовский А.А. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере Воронежской области) // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. 2015. № 2. С. 66-70.

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 29.12.2017 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 9,77. Тираж 100 экз. Заказ 2079.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41