

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, РУДН, 22 апреля 2016 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, РУДН, 22 апреля 2016 г. / под ред. д.ю.н., доц. Л. Т. Чихладзе. – Москва : РУДН, 2017. – 161 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 978-5-209-08554-6

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

СОДЕРЖАНИЕ

Чихладзе Л.Т. Размышление о некоторых этапах развития местного самоуправления в России (в место предисловия)..... 6

РАЗДЕЛ 1.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Прудников А.С. История становления и развития местного самоуправления..... | 12 |
| Акимова С.А. Основные периоды развития муниципального управления в Российской Федерации..... | 16 |
| Червонюк В.И. Конструкция местного управления и местного самоуправления в Российской Федерации: постановка проблемы и конституционные механизмы ее решения..... | 20 |
| Пашенцев Д.А. Проблемы развития местного самоуправления в контексте постклассической научной методологии..... | 23 |
| Харламов С.О. Критерии классификации принципов местного самоуправления..... | 25 |
| Милосердов А.С. Учет исторических и иных местных традиций как принцип организации местного самоуправления..... | 29 |
| Романовский Г. Б. О государственном управлении «на местах»..... | 31 |
| Долакова М. И. Формирование местного самоуправления в Российской империи в период «Великих реформ»..... | 35 |

РАЗДЕЛ 2.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|----|
| Прудникова Т.А. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации..... | 38 |
| Комарова В.В. Местное самоуправление сквозь призму конституции и уставов субъектов Российской Федерации..... | 44 |
| Ларина Л. А. Международные стандарты как основа осуществления местного самоуправления..... | 49 |

**РАЗДЕЛ 3.
ПРЯМЫЕ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|---|----|
| Хазов Е.Н. Особенности формирования органов местного самоуправления в современной России..... | 53 |
| Усманова Р.М. К вопросу о самороспуске представительного органа муниципального образования..... | 56 |
| Хазова В.Е. Основные модели, применяемые в России по избранию (формированию) главы муниципального образования..... | 61 |
| Осавелюк А.М. Муниципальные выборы и референдум как ведущие формы непосредственного народовластия..... | 65 |
| Ежевский Д.О. Взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы..... | 69 |

**РАЗДЕЛ 4.
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|--|----|
| Голованов К.П. К вопросу о финансовой самостоятельности органов местного самоуправления..... | 72 |
| Егоров С.А. Проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований и пути их решения..... | 80 |

**РАЗДЕЛ 5.
КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|--|-----|
| Овчинников И.И. К вопросу о компетенции местного самоуправления (теоретико-правовые аспекты)..... | 84 |
| Кучеренко П.А. Некоторые аспекты проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти..... | 97 |
| Зинченко Е.Ю. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления..... | 100 |
| Накашидзе Б.Д. Характер нецентральной власти: общее и особенное..... | 104 |
| Романовская О.В. Передача государственных полномочий органам местного самоуправления (практика Конституционного Суда Российской Федерации)..... | 110 |

| | |
|---|-----|
| Хорунжий С. Н. Некоторые аспекты делегирования полномочий..... | 115 |
|---|-----|

РАЗДЕЛ 6.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| Уваров А.А. Об ответственности представительных органов муниципальных образований..... | 119 |
| Соколова А.И. Об ответственности в сфере муниципального нормотворчества как мере повышения гражданской активности..... | 124 |
| Поддубная О.С. Дуализм института ответственности органов местного самоуправления пред государством..... | 129 |
| Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г. К вопросу об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления..... | 134 |

РАЗДЕЛ 7.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| Чихладзе Л.Т. Судебная защита как важнейшая гарантия прав местного самоуправления..... | 138 |
|---|-----|

РАЗДЕЛ 8.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

| | |
|---|-----|
| Чеишвили М.В. Экономическая основа муниципальных образований европейских стран..... | 146 |
| Штокало С.В. Судебная защита местного самоуправления в Республике Ирландии..... | 151 |
| Жумабаева А. А. Местное самоуправление в Республике Казахстан (сравнительный анализ и пути совершенствования)..... | 157 |

**РАЗМЫШЛЕНИЕ О НЕКОТОРЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
(В МЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)**

Чихладзе Леван Теймуразович,
доктор юридических наук, доцент
заведующий кафедрой муниципального права
Юридического института
Российского университета дружбы народов

Ключевые слова. Местное самоуправление. Местное управление. Централизация. Децентрализация. Органы местного самоуправления. Административная модель местного самоуправления. Государственно управление. Смешанная модель местного самоуправления.

Ежегодно 21 апреля, начиная с 2013 года, в Российской Федерации празднуется День местного самоуправления. Указ об учреждении праздника президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подписал 10 июня 2012 года. Согласно данному акту новая дата вводится в календарь «*в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества*».

Данная дата выбрана не случайно, поскольку является весьма значимой для истории становления местного самоуправления и местного управления в России.

В современной науке муниципального права существует несколько точек зрения о времени зарождения местного самоуправления в России. Первая теория относит зарождение самоуправления в России ко времени становления и развития общинного строя у восточных славян, объединения общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную. Согласно второй теории отсчет начала местного самоуправления ведется от так называемого городского самоуправления, которое было широко распространено еще в домонгольской Руси и строилось на традиции решать на вече важнейшие вопросы общественной жизни вплоть до приглашения или изгнания князя. Исходя из третьей теории, начальный этап зарождения самоуправления

связан с первой земской реформой царя Ивана IV в середине XVI века.

При всем этом неоспоримым является факт, что именно в 1785 г. была принята «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», которая была подписана Императрицей Екатериной II. Грамота положила основу развития российского муниципального законодательства. Вне зависимости от профессиональной деятельности данный документ закрепляет за населением городов единый сословный статус.

Политика Императрицы Екатерины II в отношении местного управления основывалась на идее децентрализации государственного управления при сохранении элементов централизации. В свою очередь децентрализация государственного управления была направлена на разгрузку от местных проблем, что могло привести к некоторой самостоятельности органов местного управления.

Следует признать, что содержание грамоты показывает неизменность основного принципа организации местной власти, заложенной еще при Петре I – принципа тесной связи и сотрудничества структур самоуправления с органами государственной власти.

Такая ситуация не является исключительной особенностью эпохи правления Императрицы Екатерины II. Думается, что сохранение административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и местного управления и увеличение централизации обнаруживается на всех этапах развития российской государственности, включая и современную эпоху генезиса местного самоуправления и местного управления. Однако, в сельских общинах сохранялись традиционные формы местного самоуправления. Примечательно, что именно сельское самоуправление являлось базой развития элементов народовластия.

Конечно, о местном самоуправлении как части публичной власти, наделенной признаками власти, до земской реформы 1864 г. следует говорить с некоторой долей условности. Положение о земских учреждениях 1864 года ввело выборные губернские и уездные земские собрания, которые заведовали местными делами. По существу именно в эту эпоху формируется прообраз современного местного самоуправления в России, который как тогда, так и сейчас базируется на дуалистической модели местного самоуправ-

ления. Данная модель четка, демонстрирует традиции сочетания централизации и децентрализации в государственном управлении России.

Однако и в данном случае, уровень реальной самостоятельности, вводимых или воссозданных местных органов власти не следует преувеличивать, поскольку закрепленные за ними те или иные полномочия на практике, зачастую, были лишь результатом разграничения компетенции между центром и местами в рамках единого бюрократического централизованного государственного механизма. Местные органы не обладали, если можно так выразиться «компетенцией устанавливать свою компетенцию», то есть не могли самостоятельно определять круг своих властных полномочий, который устанавливался или делегировался вышестоящими государственными органами.

Думается, что каждой эпохе развития местного самоуправления и местного управления была свойственна тенденция крена в сторону то одного принципа управления (централизация) то другого (децентрализация). Безусловно, эта особенность связана с конкретными историческими событиями. Однако, с некоторой долей уверенности можно утверждать, что именно централизация являлась и отчасти является тем основным принципом управления который лежит в основе развития российской государственности.

Развитие централизации в области регионального и местного управления, усиление правового регулирования деятельности местных органов со стороны государства приводило к трансформации местного самоуправления в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках единой государственной политики.

Ярким примером реально централизованной системы управления является советская эпоха, которая стала формироваться с 1917 года. В данном случае, речь могла идти только о местном управлении. Местное самоуправление как таковое отсутствовало, поскольку органы местного управления являлись составной частью структуры органов государственной власти.

В данном случае мы не ведем дискуссию об эффективности или не эффективности советской модели местного управления. Тем более считаем, что такая модель местного самоуправления являлась вполне эффективной. Мы лишь утверждаем, что в дан-

ном случае вряд ли можно говорить о децентрализации, поскольку функционировали только государственные органы публичной власти. При этом следует признать, что вполне результативно действовали органы общественной самодеятельности, что отчасти свидетельствует о развитии самоорганизации граждан. Последнее, безусловно, не является местным самоуправлением с точки зрения ее включения в систему публичной власти. Однако некоторые элементы местного самоуправления в этом можно обнаружить.

С принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации можно говорить, о начале новой эпохи развития местного самоуправления в Российской Федерации. Особый интерес в этом смысле вызывают статья 3 Конституции РФ 1993 года, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, получается, что с этого момента местное самоуправление становится элементом системы публичной власти. Статья 12 Конституции РФ 1993 года впервые устанавливает гарантии местного самоуправления и отделяет структуру органов местного самоуправления от структуры органов государственной власти. Безусловно, в данном случае речь идет о структурной обособленности. Что касается самостоятельности, то на этот счет в рассматриваемой статье закреплена формулировка, согласно которой местное самоуправление самостоятельно только в пределах своих полномочий. Тем самым определенные Основным законом пределы допустимы, что говорит о подзаконной деятельности органов местного самоуправления.

Принятие 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ более подробно конкретизируют демократические положения конституции о местном самоуправлении.

Каждый из этих законов является ярким показателем конкретной эпохи и базируется на определенной концепции. Так, например, концепция Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. преимущественно основывалась на общественной теории местного самоуправления, а концепция Федерального за-

кона о местном самоуправлении 2003 г. на смешенной (общественно-государственной) теории.

В Российской Федерации наметилась тенденция трансформации смешенной модели местного самоуправления в сторону административной. Однако на наш взгляд не стоит между принципом централизации и административной моделью местного самоуправления ставить знак равенства. Как уже отмечалось выше реальная централизация это вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, что в Российской Федерации по определению не возможно, поскольку положения статьи 12 Конституции РФ 1993 г. никто не отменял и в обозримом будущем вряд ли отменит.

Административная модель предполагает повышение роли органов государственной власти при решении вопросов местного значения, которые, прежде всего, направлены на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования. В свою очередь население муниципального образования является частью народа Российской Федерации. Поэтому вполне объяснимо то, что государство через обеспечение деятельности органов местного самоуправления стремится к созданию единой эффективной модели местного самоуправления. Хотя модель местного самоуправления в Российской Федерации нельзя назвать централизованной, но элементы централизации в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. все же присутствуют. Они направлены на реализацию конституционного принципа законности. Реформа местного самоуправления, начавшаяся 27 мая 2014 г. безусловно, усиливает государственный фактор в местном самоуправлении и направлена на укрепление единства публичной власти при сохранении положений статьи 12 и других принципиально важных положений для развития конституционной модели местного самоуправления.

В рамках всероссийской научно-практической конференции по теме: «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» приуроченной ко дню местного самоуправления, проходившей на кафедре муниципального права юридического института РУДН, обсуждались актуальные проблемы местного самоуправления.

Активное участие при обсуждении практических и теоретических вопросов становления и развития местного самоуправления

в России приняли такие известные государственоведы как: Накашидзе Б.Д. (МГУ), Кучеренко П.А. (РУДН), Чихладзе Л.Т. (РУДН), Галушкин А.А. (РУДН), Комарова В.В. (МГЮА), Осавелюк А.М. (МГЮА), Хазов Е.Н. (Университет МВД), Прудников А.С. (Университет МВД), Червонюк В.И. (Университет МВД), Уваров А.А. (Оренбургский государственный аграрный Университет); Усманова Р.М. (Стрелитамаский филиал Башкирского государственного университета), Романовская О.В. (Пензенский государственный университет), Романовский Г.Б. (Пензенский государственный университет) и др..

Проблемы, вынесенные для обсуждения на конференции, актуальны как для Российской Федерации, так и большинства стран мира. Безусловно, интерес научной общественности вызывает реформа местного самоуправления, начавшаяся 2014 году. Некоторые положения данной реформы рассматривались и на нашей конференции. В частности обсуждалась проблема взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, особенности модели местного самоуправления в Российской Федерации, правовой статус главы муниципального образования, вопросы формирования муниципального совета городского округа и муниципального района, проблема перераспределения полномочий органов местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Участники конференции пришли к выводу о том, что переосмысление тех или иных положения современной реформы местного самоуправления дает возможность прогнозирования будущего развития местного самоуправления и местного управления. Выработки предложений органам государственной и муниципальной власти по совершенствованию институтов местного самоуправления. Безусловно, празднование дня местного самоуправления привлекает внимание общественности к актуальным проблемам народовластия в Российской Федерации, повышает значимость местного самоуправления.

Таким образом, начиная с 2016 г. кафедра муниципального права юридического института РУДН закладывает основы проведения ежегодных научно практических конференций, посвященных дню местного самоуправления в РУДН.

**РАЗДЕЛ 1.
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Прудников Анатолий Семенович,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
заслуженный юрист Российской Федерации

Ключевые слова. Местное самоуправление. Децентрализация. Земская реформа. Городская реформа. Земские учреждения. Государственное управление. Местные советы. Демократический централизм.

Так или иначе, но самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории, и в этом сходятся все отечественные исследователи, занимающиеся вопросами исторического развития местного самоуправления.

Представляется необходимым выделить две очень важные тенденции, изначально обусловившие развитие местного самоуправления на территории России. Во-первых, история развития местного самоуправления в нашем государстве со времен Киевской Руси представляет собой процесс постоянной борьбы цивилизации и децентрализации публичной власти. Во-вторых, развитие местного самоуправления происходило параллельно в непосредственно в городах и сельских местностях, но его содержание было различным. Именно поэтому обоснованно считается изучение городского самоуправления и земского самоуправления [1. с. 43].

Становление русского государства на ранних этапах было связано со своеобразным двоевластием. С одной стороны, существовала власть князя (государя), характеризовавшаяся особой военной и ритуально-клановой организацией, с другой – институты общинного самоуправления, опиравшиеся на кровнородственные отношения и общинно-соседские связи.

Толчок развитию местного самоуправления дали земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II. Ростки земского и городского самоуправления встречались и на ранних этапах исторического развития российской государственности.

Возникновение местного самоуправления в России обусловлено предпосылками, связанными с развитием скотоводства, земледелия, промыслов, ремесел, т.е. производство способствовало формированию общинного самоуправления. А с другой стороны, властные полномочия обеспечивали общине получение в свое распоряжение определенной собственности. В этот период общественное самоуправление существовало в виде вечевой формы самоуправления.

Определенное влияние на развитие местного самоуправления на Руси оказало принятие христианства (988), так как расширился круг субъектов самоуправления: наряду с производственными и территориальными общинами появилось монастырское и церковное самоуправление, которое сочетало производственный и территориальный принципы организации [3. с. 50].

Но отсчет российского опыта местного самоуправления, по мнению большинства историков, можно начинать с Ивана IV. В его Указе под названием «Приговор царской о кормлениях и службах» лета 7064 (1555—1556) речь фактически шла о проведении земской реформы.

В 1555 г. указом Ивана IV были введены земские учреждения. Они не имели всесословного характера. Земские органы действовали в границах волостей. Земская власть осуществлялась земскими старостами, а также земскими дьяками и лучшими людьми. Полномочия земских властей распространялись на все ветви правления: полицейскую, финансовую, экономическую, а также осуществляли и судебную власть.

В XVII в. местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Обе формы самоуправления (губные учреждения и земские) продолжали существовать при воеводской системе управления. Воевода назначался центральной властью для осуществления контроля за губными и земскими органами.

Преобразования Петра I фактически затронули все области государственного управления России. Губные учреждения были

упразднены, земским органам переданы функции управления финансовой и экономической деятельностью. В 1699 г. в Москве была образована бурми́стрская палата, которая являлась органом местного общинного самоуправления Москвы и одновременно центральным органом управления городами государства. Для реформ Петра I характерно усиление государственного вмешательства в местное самоуправление, однако и прослеживаются попытки предоставить некоторую самостоятельность местным общинам [2. с. 44-45].

При Екатерине II, в последней четверти XVII в., были заложены основы самоуправления, которые определили структуру местного управления, вплоть до 1864 г. Были созданы губернские и уездные дворянские собрания, на которых выбирались лица на должность местной администрации и суда, а также для заведования сословными нуждами. Для управления сословными делами назначались предводители губернского и уездного дворянства. Создавалась «общегородская дума», которая являлась представительным органом и формировалась на основе выборов представителей из шести разрядов городских обывателей.

В 1864 г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания и избираемые ими земские управы. На них возлагались функции управления местными хозяйственными делами.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г. и была основана, по существу, на тех же принципах, что и земское самоуправление. Законом определялся порядок, в котором их действия и распоряжения утверждались и контролировались правительственными органами.

Таким образом, в этот период действовали две системы управления на местах: государственное управление и земско-городское самоуправление.

При Александре III эти положения были пересмотрены. Реформа преследовала цель устранить недостатки практики земского и городского самоуправления. Основной недостаток такого подхода к местному управлению состоит в отсутствии единства и согласия в действиях правительства и земских властей.

После Октябрьской революции был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления, упразднялись органы

земского и городского самоуправления, создавался аппарат местных Советов.

В 1918 г. в основу организации управления на местах был положен принцип централизованного управления, т.е. единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы выступали как местные органы государственной власти и являлись структурной частью единого государственного аппарата управления.

В 1936 г. после принятия Конституции СССР и Конституции РСФСР все звенья представительной системы СССР стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Системы съездов Советов были упразднены, и все местные представительские органы государственной власти стали именоваться Советами. Основным принципом управления системы Советов был демократический централизм, т.е. сочетание самостоятельности и инициативы на местах с централизованным руководством государственной власти и четким соблюдением субординации на местах. Вышестоящие органы государственной власти руководили нижестоящими органами. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящими органами власти.

В заключении следует отметить, что в 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления. В соответствии с этим Законом местные Советы на своей территории имели право координировать деятельность всей системы местного самоуправления [4].

Библиографический список

1. Местное самоуправление и муниципальное самоуправление / Под ред. А.С. Прудникова. М., Юнити-Дана, - 2009 г.
2. Местное самоуправление и муниципальное самоуправление / Под ред. А.С. Прудникова. М., Юнити-Дана, - 2009 г.
3. Прудников А.С. и др. Муниципальное право России. -2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, - 2005.
4. Свод законов СССР.1990. Т. 1. Ст.267.

ОСНОВНЫЕ ПЕРИОДЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Акимова Светлана Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного
и муниципального права Московского университета МВД
имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Местное самоуправление. Местное управление. Муниципальное управление. Местная власть. Коммунальная собственность.

В 1990—1991 гг. происходит переход к новым принципам организации местной власти, принимаются первые законы о местном самоуправлении (Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»). Соответствующие изменения вносятся в союзную Конституцию и Конституцию РСФСР [1, с.50].

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, которое призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды. Он устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов в качестве основного звена данной системы. В соответствии с Законом местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц. Основой местного хозяйства являлась коммунальная собственность. В соответствии с ним союзные и автономные республики должны были разработать и принять собственные законодательные акты, регулирующие местное самоуправление.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» определял местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных осо-

бенностей, на основе Конституции и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Российской Федерации.

Российский закон в отличие от союзного ввел в понятие местного самоуправления такой важный его признак, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения. Закон использовал также понятие «муниципальная собственность», в то время как союзный — понятие «коммунальная собственность». Органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете являлась местная администрация, которая заменила ранее действовавшие исполнительные комитеты местных Советов. Глава администрации осуществлял свои полномочия на принципах единоначалия. Акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции, могли быть отменены соответствующим Советом, вышестоящим исполнительно-распорядительным органом или признаны недействительными судом [2.с.51].

Таким образом, можно сделать вывод, что российский закон предполагал формирование местного самоуправления на основе сложившейся советской структуры местной власти, сохраняя при этом главенствующую роль местного Совета в системе местного самоуправления, двойное подчинение местных органов управления, право вышестоящих Советов отменять противоречащие законодательству решения местных Советов.

Следующий период связан с начавшимся осенью 1993 г. процессом реформирования системы местного самоуправления, сложившейся на основе реализации Закона РСФСР о местном самоуправлении.

Правовой основой послужили указы Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» деятельность местных Советов была прекращена, их функции возлагались на местную администрацию. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного само-

управления в соответствии с положениями указа от 26 октября 1993 г.

Процесс реформирования местного самоуправления изменил основы организации местного самоуправления. Прежде всего надо отметить, что существенным образом изменился характер взаимодействия представительного органа местного самоуправления и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления. По существу, утвердился приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления.

Данный период связан с принятием в августе 1995 г. Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Начался новый этап развития правовой основы местного самоуправления.

Закон закрепил: самостоятельность местного самоуправления, не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, права граждан на осуществление местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, функции и полномочия его органов, государственные гарантии местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления перед населением и государством. Он более полно, по сравнению с предыдущим законодательством, соответствует основным нормам и положениям Европейской хартии о местном самоуправлении.

Следующий период. Помимо вышеуказанного закона, были приняты федеральные законы: «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997), «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (1997), «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1998) и др. Правительством Российской Федерации разработана и принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. 11 июня 1997 г. был принят указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий завершение формирования правовой базы, которая обеспечивает становление местного самоуправления, а также создание финансово-

экономической основы местного самоуправления и осуществления мер его государственной поддержки [3.с.99].

Завершающий период становления местного самоуправления связан с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь 2003).

В основу Федерального закона и внесенного Президентом Российской Федерации в Государственную Думу одновременно с ним Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» положена концепция разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

С этой целью вводится единая структура территориальной организации местного самоуправления, более подробно регулируется деятельность органов местного самоуправления.

Решение этой задачи в части полномочий органов местного самоуправления потребовало установить двухуровневую систему органов местного самоуправления по всей Российской Федерации с введением соответственно двухуровневой системы местных бюджетов, изменить правовое содержание некоторых полномочий органов местного самоуправления, сформулировать подходы к правовому регулированию наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Библиографический список

1.Муниципальное право России / под ред. А.С. Прудникова -2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2005.

2. Муниципальное право России / под ред. А.С. Прудникова -2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2005.

3.Местное самоуправление и муниципальное самоуправление / Под ред. А.С. Прудникова. М., Юнити-Дана, - 2009.

КОНСТРУКЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Червонюк Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Муниципальная реформа. Публичная власть. Местное самоуправление. Местное управление. Органы местного самоуправления. Государственная власть. Инновационная модель местного самоуправления.

1. Систематическое, на протяжении более десяти лет после принятия базового закона в данной сфере - Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - внесение крупных («блоковых») изменений свидетельствует о несовершенстве модели (конструкции) организации власти на местах, а вместе с этим и нестабильности конституционных порядков в этой сфере. В результате перманентно проводимых муниципальных реформ полностью переформатированный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ существенно изменил конституционно установленную конструкцию местного самоуправления: вопреки конституционному императиву произошло встраивание структур муниципальной власти в систему органов государственной власти и связанная с этим централизация управления на муниципальном уровне власти. Отмеченное указывает на то, что поиск оптимальной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации окончательно не завершён. Настоятельно заявляющая о себе необходимость поддержания высокой степени управляемости на всех уровнях государственной и общественной жизни, обеспечения нормальной жизнедеятельности территорий, придание конституционности действиям и решениям публичных властей на местах со всей очевидностью указывают на то обстоятельство, что существуют объективные основания для учреждения более всего отве-

чающей конституционным реалиям страны модели муниципального устройства.

2. Основное формально-юридическое препятствие для реформирования организации публичной власти на местах как учеными, так и практиками усматривается в невозможности внесения поправок в статью 12 действующей Конституции РФ (что потребовало бы принятие новой Конституции). Анализ проблемы указывает, что существует возможность использования принципиального иного подхода (парадигмы) к решению этой действительно сложной проблемы российской конституционной практики, основанного на учете системных связей норм и принципов Основного закона страны. С точки зрения предлагаемого подхода приведение на законодательном уровне положения статьи 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с положениями части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации не потребует полного пересмотра Конституции: уточнение пределов действия местного самоуправления, или его территориальных основ, устраняет необходимость изменения редакции действующей статьи 12 Основного закона страны.

3. В то же время, очевидно, что глава 8 действующей Конституции Российской Федерации подлежит коренному (конструктивному) усовершенствованию или реформированию: взамен существующей должна быть предложена принципиально иная конституционная конструкция устройства публичной власти на местах. Новации касаются прежде всего территориальных пределов распространения в Российской Федерации местного самоуправления, и в этой связи полного или частичного отказа от двухуровневой модели муниципальных образований (упразднения муниципальных районов) и, соответственно, признания местного самоуправления исключительно на территории городских и сельских поселений. Что касается т.н. второго («искусственного») уровня муниципальных образований, то он должен быть включен в систему местного управления, с учреждением государственной местной администрации и выборного населением представительного органа власти. Одновременно реформа должна коснуться уточнения характера взаимоотношений (конституционно-правовых связей) и ответственности высших должностных лиц местного самоуправления. Соответственно в городских и крупных сельских поселе-

ниях избираемые прямыми выборами главы муниципальных образований должны быть ответственными одновременно как перед избирателями (представительными органами местного самоуправления), так и высшим должностным лицом субъекта Федерации; в этой же связи законодательно должны быть уточнены правовые основания и процедуры досрочного прекращения полномочий глав местного самоуправления.

Таким образом, не изменяя конституционно установленной конструкции местного самоуправления, предусмотренной статьей 12, прежде всего ее главного концепта: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», становится возможным посредством реконструкции нормативного состава главы 8 действующей Конституции РФ, с учетом накопленного в стране опыта муниципального строительства, объективно существующей потребности в вариативных моделях организации публичной власти на местах, учредить принципиально новый подход к определению места и роли местного самоуправления в системе конституционного строя, нового формата его компетенционных связей с органами государственной власти, территориальной сферы действия (не требующего изменения части 1 статьи 131 Конституции РФ). На этой основе становится возможным на конституционном уровне учредить в Российской Федерации, отвечающую теории и практике современного российского конституционализма, инновационную модель, или организацию местного самоуправления и местного управления.

4. С учетом предлагаемых изменений глава 8 Конституции Российской Федерации могла бы получить иное название: «Местное управление и самоуправление». Отсюда в результате проведенной реформы т.н. «третий» уровень власти получит действительно равноправное (равностатусное) признание и юридическое оформление в сравнении с иными («верхними») «этажами» публичной власти. Устранена будет необходимость дальнейших бесчисленных коррекций базового Федерального закона № 131-ФЗ; приведенный в соответствие с конституционными нормами Закон придаст стабильность и устойчивость всему процессу общественно-государственного строительства на местах, обеспечив тем самым и значительно большее, соответствующее современным потребностям, качество государственного (общесоциального) управ-

ления. Что немаловажно, окажутся совместимыми конституционные нормы «в букве» и в реальной жизни, должный конституционный порядок одновременно приобретет в конституционной действительности качество действующего порядка.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОСТКЛАССИЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ МЕТОДОЛОГИИ

Пашенцев Дмитрий Алексеевич

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Московского городского педагогического университета

Ключевые слова. Местное самоуправление. Методология. Муниципальное право. Антропоцентризм. Постклассицизм. Муниципально-правовые отношения.

Муниципальное законодательство. Публичная власть. Субъекты права.

В современных условиях невозможно отрицать как тот факт, что местное самоуправление играет важную роль в развитии взаимодействия государства, общества и личности, так и то, что в России остается немало проблем в развитии органов и структур самоуправления. Представляется, что попытки объяснить и спрогнозировать перспективы и направления дальнейшего развития самоуправления на базе традиционных научных принципов, используемых в муниципальном праве, во многом себя исчерпали. Те сложные и многообразные вызовы, перед которыми оказалась наша страна, и которые определяют вектор дальнейшего государственно-правового развития, требуют иных методологических подходов. В этом отношении перспективной представляется та методология, которую предлагает постклассическая юриспруденция.

Благодаря успехам физики и других точных наук научная картина мира стремительно меняется, многие привычные и устойчивые представления подвергаются сомнениям. На смену при-

вычным принципам и критериям научного знания, таким, как детерминизм, объективность, универсальность, истинность, приходят плюрализм точек зрения, признание ненаучного компонента (мифы и стереотипы), антропоцентризм и контекстуальность [1.с.8-9].

Как отмечает И.Л. Честнов, в качестве принципов постклассической юридической картины мира выступают многомерность права, сконструированность правовой реальности, релятивизм и неопределенность [2.с.105].

Одним из перспективных направлений современной постклассической юриспруденции выступает антропоцентризм, который уделяет первостепенное внимание человеку как субъекту права. Причем в современных условиях «субъект права должен трактоваться не просто как субъект правоотношений, а гораздо шире – как центр правовой системы, ее творец и постоянный деятель. Именно субъект права формирует и воспроизводит своими действиями правовую реальность» [3.с.55].

Применительно к развитию местного самоуправления это означает, во-первых, что местное самоуправление – это не только и даже не столько структурированная совокупность органов и институтов, но это, прежде всего, те конкретные люди, которые в своих действиях воспроизводят и реализуют соответствующие нормы права. Только воплощаясь в конкретных повседневных действиях участников муниципально-правовых отношений, нормы муниципального законодательства становятся подлинным правом, или, в терминологии О. Эрлиха, «живым правом».

Если признать определяющую роль субъекта права в реализации правовых норм, становится понятно, почему муниципальное законодательство в современных условиях работает либо неэффективно, либо вообще не так, как первоначально замышлялось.

Субъекты муниципально-правовых отношений обладают своим правосознанием, и, соответственно, собственным набором представлений о том, как должна функционировать публичная власть на местном уровне. Базовые установки в этой сфере формируются в определенном смысле генетически, они отражают историческую память и сохраняют набор устойчивых исторических традиций. Но российская правовая традиция связана с доминированием государства, с недостаточной развитостью самоуправлен-

ческих структур и инициативы на местном уровне. Поэтому простое совершенствование муниципального законодательства не даст желаемого результата. Необходимо менять менталитет как государственных чиновников, деятельность которых так или иначе связана с организацией местного самоуправления, так и населения, формируя у него установки на проявление инициативы и самостоятельно в решении местных вопросов. Все это требует длительной, кропотливой и многоплановой работы, но в итоге даст более заметный позитивный результат, чем бесконечное совершенствование норм муниципального законодательства.

Библиографическая справка

1. Дорская А.А., Честнов И.Л. Эволюция системы права России: теоретический и историко-правовой подходы. СПб., 2010.

2. Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. СПб., 2012.

3. Честнов И.Л. Человеческое измерение правовой реальности: на пути к формированию персоноцентристской теории права // Актуальные проблемы права в современной России: Сб. науч. статей. Вып. 10 / под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2009.

КРИТЕРИИ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Харламов Сергей Олегович

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Принципы местного самоуправления. Классификация принципов. Природа местного самоуправления. Самостоятельность. Организационная обособленность. Гласность. Законность. Коллегиальность.

В отечественно юридической науке происходит широкая дискуссия в области определения принципов местного самоуправления.

В основу классификации принципов положено их правовое закрепление в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года № 131-ФЗ и других.

Имеется общая точка зрения, что под принципами местного самоуправления понимаются обусловленные природой местного самоуправления коренные, основополагающие начала, идеи, концепции, лежащие в основе организации и осуществления местного самоуправления на территории РФ.

Несомненно, заслуживает большого внимания классификация принципов местного самоуправления в трудах таких учёных как О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева, А.С. Прудникова, Е.С. Шугриной и других, поскольку их изложения оригинальные и всесторонние. Но, в то же время нет единства в подходе определения критериев их систематизации.

Известно, что принципами местного самоуправления являются:

1. Принцип самостоятельности (причём, данные принципы являются многогранными, имеют различные аспекты, например, самостоятельность населения в решении наиболее важных вопросов местного значения, самостоятельность в реализации полномочий органами местного самоуправления и т.д.);

2. Принцип организационного обособления местного самоуправления и основы взаимодействия органами государственной власти;

3. Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления и их полномочий;

4. Многообразие форм осуществления местного самоуправления;

5. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;

6. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

7. Законность в деятельности органов местного самоуправления;

8. Гласность деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

9. Коллегиальность и единоличие в деятельности местного самоуправления;

10. Государственные гарантии местного самоуправления.

Считаю целесообразным, обратить внимание на принцип легитимности и гуманизма.

Некоторые учёные дают расширенное толкование принципов местного самоуправления [1]. Каждый из названных принципов имеет самостоятельное значение и в то же время находится в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими принципами.

Государство принимает на себя обязанность осуществлять поддержку местного самоуправления. С этой целью принимаются федеральные и региональные программы развития местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления рекомендует для государств-участников закрепить принципы в законодательстве государства и по возможности, в Конституции.

Этот критерий можно признать центральнообразующим, но для методологии понимания природы, сущности и содержания принципов местного самоуправления имеется потребность в теоретическом осмыслении поиска иных подходов для их систематизации на группы.

С этой точки зрения все принципы можно классифицировать на специфические (собственные) принципы местного самоуправления и общие (универсальные) принципы административного управления.

Исходя из модели организации местного самоуправления и особенностей его осуществления в РФ на данную организацию и деятельность оказывают своё воздействие как общие начала выполнения управленческих функций, так и специфические.

Это мотивируется тем, что с одной стороны местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти в соответствии со статьёй 12 Конституции РФ, а с другой определённым уровнем, является продолжение (определённым уровнем) осуществления публичной власти, реализуемой в соответствии с Российским законодательством.

Из вопросов, ранее считавшихся второстепенными, как в рамках конституционного и муниципального права, так и с точки зрения организации политико-управленческой системы в целом –

организация местной власти переходит в разряд ключевых и наиболее перспективных для развития публичной сферы.

Указанные обстоятельства указывают очевидную необходимость всестороннего, многогранного и глубокого изучения аспектов и специфики принципов осуществления местного самоуправления с точки зрения их влияния на практику и теорию муниципализма.

Указанная выше классификация принципов местного самоуправления на две группы обусловлена также потребностью организации учебного процесса.

Процесс обучения наглядно показывает необходимость усвоения природы местного самоуправления через призму факторов, условий и закономерностей, способствующих эффективности организации и деятельности местной власти.

В настоящее время нет единого подхода к определению и разграничению понятий принципов местного самоуправления и основ местного самоуправления, что приводит к разночтению и неправильному пониманию их природы.

Считаю целесообразным рассматривать основы местного самоуправления в двух значениях, с одной стороны как закреплённые в законодательстве государства права и гарантии на осуществление местного самоуправления, права граждан на их участие в решении вопросов местного значения, территориального, организационного и финансово-экономического обеспечения муниципальной власти. С другой стороны, как реально сложившиеся общественные отношения в сфере муниципальной деятельности.

В дальнейшем, сопоставляя и аргументируя содержание групп принципов удаётся доказать, что на осуществление местного самоуправления оказывают влияние как общие принципы управления и раскрыть их значение и содержание, так и специфические (собственные) принципы местного самоуправления.

Имеется точка зрения, что принципы местного самоуправления следует определить как основные начала правового обеспечения местного самоуправления, принципы территориальной организации, финансово-экономической основы и другие, но в данном случае принципы местного самоуправления теряют свою смысловую оболочку как стержня муниципальной власти и тех идей и концептуальных начал, которые определены в преамбуле Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Принципы имеют главенствующее значение для всей правовой системы. Выделяют общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы

Принципы местного самоуправления и принципы муниципального права не совсем равнозначны, но во многом сходны.

Принципы местного самоуправления опосредованы целями муниципального законодательства и муниципального регулирования вообще.

Все прочие нормы должны строиться на основе принципов муниципального права и соответствовать им, то есть, принципы занимают наивысшее место в иерархии муниципально-правовых норм.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года № 131-ФЗ допускается не иначе как путём внесения изменений и дополнений в него.

В заключении хотелось бы отметить, что изложенный материал является дискуссионным и способствует динамике развития науки муниципального права.

Библиографический список

1. Шугрина Е.С. Муниципальное право России. М.: Из-во «Дело», 1999 год.

УЧЕТ ИСТОРИЧЕСКИХ И ИНЫХ МЕСТНЫХ ТРАДИЦИЙ КАК ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Милосердов Алексей Сергеевич

Соискатель кафедры муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов

Ключевые слова. Местное самоуправление. Местные традиции. Исторические традиции местного самоуправления. Органы местного самоуправления. Организация местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливают, что при организации органов местного самоуправления необходимо учитывать исторические и иные местные традиции. В связи с этим, представляется возможным отнести учет исторических и иных местных традиций к числу принципов организации местного самоуправления.

Историческая традиция местного самоуправления может быть определена как совокупность обусловленных предшествующим государственно-правовым развитием особенностей, которые устойчиво воспроизводятся как в организационной модели местного самоуправления, так и в действиях его субъектов.

Местные традиции – это особенности реализации общей исторической традиции местного самоуправления в конкретной местности, которая отличается от других регионов какой-либо выраженной спецификой, влияющей на осуществление публичной власти. Местные традиции есть отражение общей исторической традиции в специфических местных условиях.

Как правило, исторические и иные местные традиции организации местного самоуправления, сложившиеся на той или иной территории, отвечают в большинстве своем интересам ее населения, они сформировались на основе повседневной реализации этих интересов, приобрели в процессе развития достаточно оптимальные формы. Эти формы должны позитивно восприниматься населением в силу исторической памяти, в силу ментальных ценностных установок, в силу их соответствия представлениям народа о справедливости. В силу этого, игнорирование исторических традиций может негативно сказаться на деятельности органов местного самоуправления и даже привести к конфликтам между отдельными группами населения, а также между населением и государственными структурами. Отсюда следует, что полноценная реализация принципа учета исторических и иных местных традиций в деятельности местного самоуправления позитивно влияет на режим законности и правопорядок, нормализует отношения в социуме.

Учет исторических традиций местного самоуправления должен осуществляться с пониманием того, что традиции могут устаревать, не отвечать современным тенденциям и реалиям, их при-

менение в таких случаях может тормозить развитие самоуправления и даже нарушать права и свободы граждан.

В современных условиях примером использования исторических и иных местных традиций может служить создание института старост в ряде субъектов федерации, таких, как Республика Башкортостан, Алтайский край, Пермский край, Владимирская область, Ленинградская область, Московская область, Ульяновская область. Данный опыт может оцениваться позитивно и требует дальнейшего научного исследования.

О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ «НА МЕСТАХ»

Романовский Георгий Борисович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
уголовного права Пензенского государственного университета
(Пензенская область)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Государственное управление. Государственная власть. Публичная власть. Властные полномочия. Муниципальные органы. Территориальные органы.

По настоящему времени в юридической науке предлагается восстановить систему государственного управления, которая бы пронизывала все сферы общественной жизни – от самого низового звена (поселок, район, город) до центрального федерального (построение сквозной вертикали исполнительной власти). В юридической науке также высказывалась точка зрения, согласно которой не существует принципиальных различий в публично-правовой природе органов местного самоуправления и органов государств [2].

В связи с этим следует еще раз обратить внимание на те правовые позиции, которые были сформулированы в Постановлении Конституционного Суда РФ № 1-П от 24 января 1997 года «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [4]. Предметом рассмотрения стали

нормы Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», согласно которым предусматривалось образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города). Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, считали, что данные положения Закона Удмуртской Республики выходят за рамки компетенции субъектов Российской Федерации, которые не вправе создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах, а могут создавать лишь структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, предметом анализа стал один из важных вопросов – создание органов государственной власти на местах.

Оспаривалась также часть третья статьи 1 Закона, в соответствии с которой Государственный Совет Удмуртской Республики самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в Удмуртской Республике. Президентом России в запросе применительно к данной статье указывалось, что недопустимо закрепление в региональном законодательстве положений, из которых следует, что субъект Российской Федерации абсолютно самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти. При регулировании таких отношений региональный законодатель «связан» Конституцией Российской Федерации, а также соответствующим федеральным законом (статья 77 Конституции России). Конституционный Суд России дал системный анализ региональному документу. Поскольку в других положениях закона содержатся соответствующие указания на обязательность федеральных актов, часть 3 статьи 1 закона была признана соответствующей Конституции России. Исходя из данного вывода, видно, что с точки зрения Конституционного Суда России допустимо закреплять отдельными нормами правила о самостоятельности формирования органов государственной власти на уровне региона. Но последующие положения этого же нормативного документа должны показывать, что самостоятельность не означает полную самостоятельность [1.с.288].

В Постановлении Конституционного суда РФ указывалось, что субъект Российской Федерации не ограничен в создании орга-

нов государственной власти по их количеству. Соответственно могут создаваться как высшие органы, так и территориальные (органы государственной власти местного уровня). Причем и эти органы по предметам ведения Федерации и совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, образно говоря, была разрушена феодальная формула: вассал моего вассала – не мой вассал. Территориальные органы не оторваны от общей системы организации государственной власти [3.260]. Был рассмотрен вопрос о разделении властей на уровне региона как по горизонтали, так и вертикали. Принципы децентрализации власти должны распространяться и на такой вид разделения. Использован термин «публичная власть», которая может осуществляться посредством местного самоуправления. Была проведена связь между осуществлением государственной власти на местах и административно-территориальным устройством: «Учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т.д.». При этом решение данного вопроса находится в ведении субъекта Российской Федерации.

Данная позиция Конституционного Суда России в последующем нашла подтверждение в Определении Верховного Суда РФ от 2 августа 2002 года (дело № 11-Г02-15). Верховный Суд России выступал в качестве кассационной инстанции. Прокурор Республики Татарстан обращался с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству Закона Республики Татарстан «О местных органах государственной власти и управления» от 30 ноября 1994 года. Решением Верховного суда Республики Татарстан от 16 мая 2002 г. заявление прокурора Республики Татарстан было удовлетворено, а приведенным Определением оставлено в силе. Были признаны противоречащими федеральному законодательству отдельные положения закона, например, указы-

вающие на то, что представительными органами власти в районах в городах являются местные Советы народных депутатов; что исполнительно-распорядительными органами в районах в городах являются администрации соответствующих административно-территориальных единиц; предусматривающие освобождение Президентом Республики Татарстан от должности главы местной администрации; предусматривающие освобождение от должности главой городской администрации назначенного им главы районной в городе администрации; предусматривающие назначение главы администрации района и города, главы администрации города с районным делением Президентом Республики Татарстан.

Обобщая, необходимо выделить следующие ключевые позиции Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г., которые не утратили свою актуальность и в настоящее время:

- текстуальное закрепление полномочий субъекта Российской Федерации по вопросу формирования системы органов государственной власти в региональных законах должно оцениваться системно, исходя из содержания всего правового акта;

- введен термин «публичная власть», которая осуществляется, в том числе, посредством местного самоуправления. Это означает, что термины «государственная власть» и «публичная власть» не равнозначны;

- выделена видовая характеристика региональных органов государственной власти, создаваемых на местах – органы государственной власти местного уровня. Они также входят по отдельным предметам ведения в единую систему органов государственной власти. Тем самым выстроена субординационная вертикаль. Эти органы следует отличать от территориальных управлений региональных органов государственной власти;

- отдельные властные полномочия могут осуществляться органами местного самоуправления, но это отнюдь не означает, что муниципальные органы становятся органами государственной власти. Таковое свойство (властность) приобретает органом местного самоуправления только при осуществлении соответствующей функции, что не означает приобретение государственно-властного статуса у органа местного самоуправления в целом. Это не порождает и включение местных органов в систему органов исполнительной власти.

Библиографический список

1. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. М.: Юрлитинформ, 2016.
2. Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 12. С. 15; Соловьев С.Г., Гладких Н.М. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.
3. Романовский Г.Б., Романовская О.В. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография. Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2007. 260 с.
4. Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОД «ВЕЛИКИХ РЕФОРМ»

Долакова Макка Исрапиловна

Кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры музеологии, культурологии и туризма
Казанского (Приволжского) федерального университета
(Республика Татарстан)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Российская империя. Земские органы. Административный аппарат. Ответственно хозяйственная теория. Крепостное право. Крестьянское самоуправление. Местная администрация.

Российская империя представляло собой государство, в котором взаимоотношения власти и общества не отличались демократичностью. Благоприятные возможности в этом вопросе открылись в результате отмены крепостного права, которая инициировала целый ряд важных государственных реформ.

Отмена крепостного права открыла возможности для развития местного самоуправления. Решающую роль в этом плане сыграло принятие законов, создававших систему земских и городских органов. Эти органы были сословными, но избирались населением на основе сословного принципа и имущественного ценза. Однако значительная часть населения страны вообще оказалась лишенной избирательных прав на выборах земских и городских учреждений.

В традициях имперского бюрократизма деятельность органов местного самоуправления подвергалась мелочной регламентации со стороны административного аппарата.

В период «великих реформ» получила преобладание общественно-хозяйственная теория местного самоуправления, которая послужила основой для разработки правовых актов о земских и городских учреждениях. В результате органы самоуправления занимались решением вопросов местного хозяйственного значения. Они сыграли важную роль в развитии народного образования, здравоохранения, ветеринарной помощи, статистики, в благоустройстве населенных пунктов. При этом финансовым источником деятельности местного самоуправления служили налоги, которые платило население.

Отмена крепостного права привела и к созданию системы крестьянского сословного самоуправления. В ее основу были положены традиции крестьянской сельской общины и нормы обычного права.

Крестьянское самоуправление осуществлялось на двух уровнях: на сельском и волостном, и выступало важным звеном в фискальной, рекрутской, землеустроительной политике государства.

В то же время, оно служило целям защиты и социальной помощи крестьянскому населению, обеспечивая стабильность его существования. Попытка самодержавия по разрушению общины в начале XX века, инициированная П.А. Столыпиным, не дала ожидаемых результатов. Крестьяне в большинстве своем держались за общину, сопротивлялись ее разрушению.

Изменение политического курса после прихода к власти нового императора сказалось и на развитии местного самоуправления. Реформы сменились контрреформами, которые означали, в

числе прочего, усиление государственного контроля над местным самоуправлением, ограничение компетенции последнего, расширение полномочий МВД и местной администрации по регламентации деятельности самоуправления. Были приняты новые нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность земского и городского самоуправления.

Таким образом, в период «великих реформ» в Российской империи был накоплен богатый опыт развития местного самоуправления и его правового регулирования. Анализ этого опыта может быть полезен для современной практики развития местного самоуправления.

РАЗДЕЛ 2.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прудникова Татьяна Анатольевна

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
административного права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Основы местного самоуправления. Правовые основы местного самоуправления. Местное самоуправление. Гарантии местного самоуправления.

Устав муниципального образования. Федеральные законы.

В теории муниципального права еще в 1990-е гг. появилось понятие «основы местного самоуправления». Очевидно, появление этой научной категории, перекочевавшей в законодательство, было вызвано необходимостью объяснить на чем держится этот во многом новый для России институт.

Согласно ч.1 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные федеральные нормативные правовые акты;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан и иные муниципальные правовые акты.

Кроме того, составной частью правовой основы местного самоуправления в РФ является ратифицированная в 1998 г. нашей страной *Европейская хартия* местного самоуправления: ее основ-

ные принципы и положения нашли отражение в российском законодательстве о местном самоуправлении [1. с. 99.].

Конституция РФ, федеральные законы занимают особое место в правовой основе местного самоуправления, которое определяется следующими факторами. Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление как особый уровень власти в государстве, специфическую форму осуществления народовластия, относя при этом местное самоуправление к основам конституционного строя РФ (ст. 3, 12 и др.).

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Таким образом, Конституция определяет предел правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти: установление единых, общих для всей территории России основ построения и функционирования местной муниципальной власти.

Конституция РФ закрепляет в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления важнейшие исходные начала организации местного самоуправления, составляющие правовой фундамент муниципального развития в нашей стране. К ним относятся прежде всего положения о признании и равной защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности; о праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Кроме того, Конституция РФ, признавая право граждан на местное самоуправление, гарантирует его осуществление в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций через формы прямой и представительной демократии. Оно определяет также сферу деятельности местного самоуправления: вопросы местного значения, допуская при этом возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий [2. с. 16].

Наконец, Конституция РФ устанавливает важнейшие гарантии прав местного самоуправления:

1) самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления;

2) необходимость учета мнения населения при изменении границ, территории местного самоуправления;

3) обязательность передачи органам местного самоуправления соответствующих материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями;

4) компенсация дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

5) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами, а также судебная защита этих прав.

Таким образом, Конституция РФ выступает основным источником муниципального права, устанавливает основы системы местного самоуправления и создает базу для текущего законодательства в этой сфере.

Основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления, его место и роль в системе народовластия, закрепляемые Конституцией РФ, получили развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В нем определены единые принципы формирования и развития основ местного самоуправления в нашей стране: правовых, территориальных, организационных и финансово-экономических. Вместе с Конституцией РФ и Европейской хартией местного самоуправления он составляет юридическую базу для правового регулирования местного самоуправления субъектами Федерации.

При этом следует учитывать особую роль Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в системе федеральных законов. Согласно ст. 7 ему не могут противоречить другие федеральные законы, устанавливающие нормы муниципального права. В случае же противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции РФ, Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» должны применяться положения Конституции РФ и названного Закона. При этом его положения распространяются на

республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа [3. с. 52].

Значение указанного Закона для развития правовой основы местного самоуправления определяется также и тем, что он разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления. Полномочия федеральных органов государственной власти включают:

1) правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления. Оно осуществляется путем принятия и изменения федеральных законов: об общих принципах организации местного самоуправления, основах местного самоуправления (финансовых основах, основ муниципальной службы, основ приватизации муниципального имущества и т.д.).

Кроме того, федеральные органы государственной власти принимают правовые акты по конкретным сторонам, направлениям муниципальной деятельности. Так, они регулируют порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность, отношения между федеральным бюджетом и местными бюджетами; устанавливают ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов; регулируют особенности организации местного самоуправления в приграничных территориях, административно-территориальных образованиях.

В целях обеспечения конституционных прав граждан осуществлять местное самоуправление федеральным законом могут быть установлены временные нормы. Они регулируют отношения, отнесенные к ведению субъектов Федерации, муниципальных образований, и действуют в случае, если соответствующими актами субъектов Федерации и муниципальных образований указанные отношения не урегулированы;

2) закрепление и обеспечение федеральных гарантий местного самоуправления. В этих целях федеральные органы государственной власти:

обеспечивают осуществление обязанностей государства в области местного самоуправления;

обеспечивают федеральные гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;

принимают федеральные программы развития местного самоуправления;

компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

регулируют и защищают право граждан на осуществление местного самоуправления;

3) обеспечение контроля за соблюдением законодательства о местном самоуправлении. Федеральные органы государственной власти обеспечивают соответствие законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному закону.

Значение федеральных законов о местном самоуправлении обусловлено тем, что они, обеспечивая общие для всех субъектов Федерации подходы к вопросам формирования и развития правовой основы местного самоуправления, дают определения основных понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений: муниципального образования; вопросов местного значения; органов и должностных лиц местного самоуправления; муниципальной службы и др.

Важное место в системе нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти о местном самоуправлении занимают указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Это дает ему возможность играть существенную роль в разработке и реализации государственной политики по развитию местного самоуправления в РФ. Вопросам местного самоуправления постоянно уделяется внимание в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях политики РФ.

На процесс формирования правовой основы местного самоуправления оказывают влияние постановления Конституционного Суда РФ, в которых затрагиваются вопросы местного самоуправления. Правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в его постановлениях, способствует утверждению конституцион-

ных принципов местного самоуправления в практике правового регулирования местного самоуправления.

Субъекты Федерации вправе создавать свои конституционные (уставные) суды, которые призваны, в частности, обеспечивать соответствие нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления, нормативных правовых актов муниципальных образований конституции (уставу) субъекта Федерации.

Таким образом, система законодательства о местном самоуправлении субъектов Федерации во многом аналогична федеральной, с тем лишь принципиальным отличием, что она закрепляет конкретные вопросы организации и развития в данном регионе.

Библиографический список

1. Местное самоуправление и муниципальное самоуправление / Под ред. А.С. Прудникова. М., Юнити-Дана, - 2009 г.

2. Прудников А.С. Демократизация нормотворчества органов местного самоуправления: вопросы теории и практики // Юридическая техника. № 8, - 2014.

3. Прудников А.С. Конституционно-правовые основы организации деятельности федеральных органов государственной власти и субъектов федерации в России // 20-летие Конституции РФ. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей. М.: ЮНИТИ- ДАНА, Закон и право, - 2014.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИИ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комарова Валентина Викторовна

Профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Субъекты Федерации. Муниципальная власть. Нормотворческая техника. Территориальные основы местного самоуправления.

Рассмотрим структурные и содержательные особенности регулирования конституциями и уставами субъектов Российской Федерации относительно нового для страны правового явления, самостоятельного вида публичной власти – местного самоуправления, наиболее приближенного к народу [3. с. 978].

Отметим, что местное самоуправление, как вид публичной власти, в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации закреплён весьма разнообразно, что очевидно из анализа структурных элементов этих актов. Встречаются субъекты федерации, в тексте конституций (уставов) которых совершенно отсутствует структурная единица, посвященная местному самоуправлению (например, Белгородская область). Одной статьей ограничили Уставы Астраханской (ст. 6), Волгоградской (ст. 8), Костромской областей (ст. 10).

В некоторых субъектах в их основных законах, муниципальной власти посвящены разделы, однако, состоящие из нескольких статей. Так, в Уставе Красноярского края раздел VII "Местное самоуправление в крае" состоит из четырех статей, в Конституции Республики Татарстана (разд. V "Местное самоуправление") – из пяти, в Уставе Мурманской области (разд. VII "Местное самоуправление") – из девяти.

Некоторые субъекты федерации, посвятив местному самоуправлению разделы, по традиции нормотворческой техники, разделили их на главы.

В Уставе Иркутской области, к примеру, раздел IV «Основы местного самоуправления в Иркутской области», состоит из двух глав «Основные начала организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области» (гл.19) и «Основные гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в Иркутской области» (гл.19).

Устав Московской области содержит раздел 5 «Местное самоуправление в Московской области», состоящий из трех глав: 5.1. «Понятие местного самоуправления, его территория и статус», 5.2. «Формы осуществления местного самоуправления. Органы местного самоуправления» и 5.3. «Гарантии и защита прав местного самоуправления».

В Уставе Самарской области закреплён раздел 3 «Организация местного самоуправления в Самарской области», включающий четыре главы: «Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области» (гл.13), «Органы и должностные лица местного самоуправления в Самарской области» (гл.14), «Гарантии осуществления местного самоуправления на территории Самарской области» (гл.15), «Наделение органов местного самоуправления в Самарской области отдельными государственными полномочиями» (гл.16).

Однако, следуя традиции нормотворчества, некоторые субъекты, выделив разделы о местном самоуправлении, тем не менее, их структуру свели к одной, зачастую одноименной с названием раздела, главе. Так, Устав Курской области содержит раздел VII «Местное самоуправление в области», состоящий из главы 14 «Общие принципы организации местного самоуправления в области». В Уставе (Основного Закона) Калининградской области Раздел VIII «Местное самоуправление в Калининградской области» состоит из одноименной главы 16.

Не всегда конституции и уставы субъектов ограничивают регулирование местного самоуправления специально выделенной частью. Так, в Уставе Оренбургской области помимо специальной главы 7 «Местное самоуправление», вопросы взаимодействия Законодательного Собрания, Правительства области и органов местного самоуправления регулируются специальной главой 8, как и государственная и муниципальная службы в Оренбургской области, которой посвящена глава 9.

Презюмируем, что структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации разрабатывается их законодателями с учетом требований законодательной техники, мировых и национальных конституционных традиций, необходимости сохранения и развития конституционных ценностей. Помимо других причин структура конституции (устава) обусловлена удобством пользования актом, его максимальной компактностью, доступностью для понимания простых граждан. Безусловно, желательна полнота и четкость используемых формулировок, завершенность и логичность устанавливаемых механизмов.

Вероятно, для простоты восприятия в структуре конституции (устава) субъекта целесообразнее выделять специальный структурный элемент, посвященный местному самоуправлению – например, раздел, логично подразделенный на главы, состоящий из статей. Далеко не все конституции (уставы) использующие для закрепления местного самоуправления только статьи, имеют их наименование, что не способствует поиску необходимых норм жителями соответствующего субъекта.

Содержательная характеристика местного самоуправления в конституциях, уставах субъектов федерации зависит от воли законодателя.

В конституциях, уставах субъектов федерации закрепляются различные аспекты местного самоуправления. Так, право на местное самоуправление закреплено в Республике Тыва, Приморском крае, Астраханской, Воронежской, Ивановской, Костромской областях. Закрепление местного самоуправления как формы народовластия мы видим в Уставах Курской области и Алтайском крае; как вид публичной власти местное самоуправление закреплено в Уставах Ивановской, Воронежской, Кемеровской, Вологодской областей.

В Уставе Иркутской области закреплены цели местного самоуправления (ст. 82): «... обеспечение самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения исходя из его интересов на основе гарантированности прав граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий по решению вопросов местного значения, учета исторических и иных местных традиций, необходимости достижения

баланса местных и государственных интересов, развития межмуниципального сотрудничества». Это новелла законодателя субъектов, могущая стать примером определения идеологии муниципальной власти.

Закрепляя принципы в сфере местного самоуправления законодатели субъектов пошли по двоякому пути: в Уставе Вологодской области установлены принципы деятельности органов государственной власти области в сфере местного самоуправления.

В Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 98) перечислены принципы осуществления местного самоуправления в Республике Саха (Якутия): законности, самостоятельности, ответственности; сочетания местных и общегосударственных интересов с учетом экономико-географических особенностей; соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления; соблюдения национально-этнических и исторических традиций; подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а также открытости их деятельности.

В Уставе Кемеровской и Свердловской областях установлены принципы организации местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления не только закрепляются в конституциях и уставах, но и являются формой проявления особенностей того или иного субъекта федерации. Например, в Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 99), закреплено, что местное самоуправление осуществляется в улусах (районах), городе республиканского значения Якутске, городах, наслегах, поселках и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; в местностях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом. В Уставе Самарской области (ст. 101) перечисляются территории Самарской области, где осуществляется местное самоуправление: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах.

Официальные символы муниципальных образований, закрепленные в Конституции Республики Тыва, в Уставе Приморского края можно так же расценивать как дополнительную гаран-

тию национальных и исторических традиций в соответствующем субъекте федерации. Официальные символы муниципальных образований призваны отражать исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Анализ действующих основных законов субъектов федерации позволяет расширить перечень конституционно закрепленных форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления [4. с. 87], в сравнении с федеральной Конституцией России:

- общественные обсуждения, как форму народовластия, закрепляют в своих конституциях и уставах такие субъекты федерации, как Амурская, Воронежская, Иркутская, Омская, Кемеровская, Томская, Тульская области, Кабардино-Балкарская Республика;

- публичные слушания как форма непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления закреплены в уставах Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской областей;

- территориальное общественное самоуправление (особая, комплексная форма непосредственного народовластия) закреплено в Республике Тыва, Алтайском, Красноярском, Пермском краях, Брянской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской, Московской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Тамбовской, Томской, Тюменской, Ненецкого автономного округа;

- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования – Пермского края, Брянской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Магаданской областей.

Процесс расширения форм прямой демократии в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, по мнению автора, обусловлен в том числе, и правовыми позициями Конституционного суда России. Он неоднократно формулировал в своих постановлениях наличие интересов жителей муниципальных образований, субъектов федерации и интересов иных субъектов [2. с. 7].; провозглашал демократические институты конституционными ценностями, способными выявить на формирование и достижение общих интересов [1. с. 1387].

Библиографическая справка

1. Комарова В.В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «Конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. – 2015. – № 1 (8). – С. 1385-1387.
2. Комарова В.В. Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Сборник международной конференции «Демократия как конституционная ценность и международное право». МГЮА 2-4 апреля 2015 г. Стр. 4-9.
3. Комарова В.В. Демократия в работах великого российского государствоведа О.Е. Кутафина // Право и политика. -2012. - № 5. - С. 977 – 981.
4. Комарова В.В. Особенности непосредственного народо-властия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11 (66). С. 87-89.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ КАК ОСНОВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ларина Лариса Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника
кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России

Ключевые слова. Местное самоуправление. Хартия. Административный контроль. Территориальная единица. Ответственность. Местное население. Государственный контроль. Переданные полномочия.

Государства-члены Совета Европы, признавая нормы Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. (См. далее Хартия), подписавшие ее, подтвердили, ратифицировав данный акт в государственных парламентах, и реализовали нормы Хартии в законах.

Статья 3 Хартии закрепляет определение местного самоуправления – право и реальная способность органов местной власти регламентировать большую часть государственных дел и

управлять ею. Причем, реализация возможна в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления. Реализация права на осуществление местного самоуправления должна быть не только гарантирована действующей национальной конституцией и законами государства, но и у государства должна быть возможность реализации данного права. Финансовые средства должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления. Прежде всего, это финансовые государственные гарантии, а затем и эффективное формирование местных бюджетов. Практика показывает, что органы местной власти в этих целях эффективно используют местные налоги и сборы, ставки которых установлены законом. Международные гарантии присоединившихся к Хартии государств устанавливают возможность защиты финансово слабых органов местного самоуправления. Так, финансово слабые органы местной власти могут различными способами и из различных источников получить финансовую поддержку. Для финансового выравнивания или аналогичных мер распределения источников финансирования применено правило перераспределения финансов, применяются такие механизмы как субсидии, субвенции, дотации местных бюджетов. Особенности реализации данных правил базируются на сбалансированных финансовых системах государств и местных единиц.

Хартия выступает базой для территориальных единиц. Право на возможность осуществления местного самоуправления предоставляет государствам гарантии легитимизации власти на местах, ее статуса. Европейская хартия предусматривает защиту территориальных разграничений органов местной власти, при чем, государства могут указать территории, к которым будет применяться Хартия.

Безусловно, способность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия зависит от ряда факторов, прежде всего, от желания эффективной работы должностных лиц, отсутствия коррупционных проявлений, отсутствие абсентеизма избирателей, доверие власти, взаимодействие власти с населением территориальных единиц, реализация полномочий органов местного самоуправления, как собственных, так и отдельных государственных полномочий, экономическая основа местного самоуправления, прежде всего, доходы местных бюджетов и иные факторы.

Следует отметить, что реализация полномочий возможна исключительно в рамках национального законодательства. Фактически действующие европейские национальные конституции подтверждают нормы Хартии. Территориальные органы местного самоуправления в своих уставах так же устанавливают приемлемые для территориальных единиц государств и соответствующие Хартии нормы.

Хартия устанавливает норму об ответственности органов местного самоуправления. При чем, основания ответственности, закрепляются в национальном законодательстве. Так, российское законодательство устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью. Хартия же разделяет возможность привлечения к ответственности органы местного самоуправления, а контроль за деятельностью органов местного самоуправления установлен административный. Следует отметить, что Европейская Хартия местного самоуправления не упоминает государственный контроль органов местного самоуправления с точки зрения выполнения непосредственных полномочий органов местного самоуправления. Это сфера деятельности соответствующих органов внутренних дел местного самоуправления. Административный контроль, по мнению международного стандарта, возможен лишь за выполнением делегированных полномочий. Российское законодательство закрепляет такие формы делегированных полномочий как отдельные государственные полномочия. Так, в результате порученных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, государство (в лице, например, Российской Федерации) оставляет за собой обязанность государственного контроля исполнения переданных полномочий, а так же и расходования финансов, сопровождающих это полномочие. Практика показывает, что Российской Федерации государственный контроль в данном случае осуществляется в городских округах – наукоградах, закрытых административно-территориальных образованиях. Внутримunicipальный контроль (или ведомственный) осуществляется постоянно по вертикали построения органов местного самоуправления, в том числе и с учетом двухуровневого построения в Российской Федерации. Государственный контроль

осуществляют уполномоченные органы государственной власти на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Интересы местного населения, указанные в Хартии, охватывают зачастую субъективные права граждан. Субъекты правоотношений пользуются соответствующими социальными благами, а государство гарантирует государством в виде юридического дозволения. Интересным представляются субъекты и формы осуществления местного самоуправления. Хартия упоминает советы или собрания в качестве избираемых населением органов местного самоуправления, а также функциональные основы их деятельности – референдумы, выборы и иные формы, предусмотренные национальными конституциями.

Особенность эффективности Европейской Хартии местного самоуправления зависит от реальной возможности государств применения на практике закрепленных основополагающих принципов.

**РАЗДЕЛ 3.
ПРЯМЫЕ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Хазов Евгений Николаевич

доктор юридических наук, профессор
начальник кафедры Конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Реформа местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации. Местная власть. Глава муниципального образования. Формирование органов местного самоуправления. Делегирование. Прямые выборы. Представительный орган.

В настоящее время в научной литературе проводится дискуссия общественности, касающейся реформирования местного самоуправления. Реформа местного самоуправления, направлена на учет региональных особенностей при определении структуры органов местного самоуправления.

На новом этапе муниципального строительства отмечается существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях. При этом правовые новеллы затрагивают и вопросы структуры органов местного самоуправления.

В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и оптимизации моделей местной власти применительно к конкретным региональным и местным условиям, федеральный законодатель Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ установил, что порядок формирования и структура органов местного самоуправления теперь должны устанавливаться уставами муниципальных образований не только в соответствии с федеральным законом, но и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, и предоставил возможность определять законами субъектов

Российской Федерации способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований. Тем самым произошел отказ от единого организационного шаблона в пользу вариативности и многообразия форм осуществления местного самоуправления.

Как отметил В.В. Путин «каждая конкретная территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования прямым голосованием или делегируют это право избранному ими же представительному органу муниципальной власти».

Таким образом, регулирование порядка формирования представительных органов муниципальных районов и городов с внутригородским делением, а также порядка избрания и функциональной роли главы муниципального образования стало обязанностью субъекта РФ.

Федеральный закон №136-ФЗ предусмотрел два варианта формирования представительного органа муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

- 1) делегирование - представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. В случае использования данного варианта должна устанавливаться либо равная норма представительства независимо от численности населения поселения, либо норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района;
- 2) прямые выборы - депутаты представительного органа муниципального района избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при

тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Подобные варианты формирования представительного органа и ранее предусматривались Федеральным закон №131-ФЗ (за исключением делегирования по квоте, исходя из численности населения поселения). По данным мониторинга федеральных органов исполнительной власти по состоянию на 1 мая 2014 года в абсолютном большинстве муниципальных районов представительные органы формировались на основе прямых выборов, и только в 285 из 1815 муниципальных районов - путем делегирования.

По итогам муниципальной реформы 2014 года ситуация серьезно изменилась - субъекты РФ стимулировали массовый переход к формированию представительных органов районов на основе делегирования. По мнению некоторых экспертов «данная форма представляется предпочтительнее, поскольку обеспечивает равномерность представительства каждого из поселений на уровне района». Теперь такой подход является для большинства муниципальных образований обязательным. И только часть субъектов РФ сохранили за муниципальными образованиями право самим определять порядок формирования представительных органов районов.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ следует с осторожностью. Он носит двойственный характер. С одной стороны, Закон приближает муниципальную власть к населению, оптимизирует функциональное содержание различных уровней этой власти, а с другой - ослабляет сущностную основу местного самоуправления, ограничивает его организационную самостоятельность, усиливает в нем государственное начало. К сожалению, не исключены шаги, ведущие к поглощению местного самоуправления региональной государственной властью. В этих условиях окончательную оценку новому Закону можно будет дать по результатам анализа правоприменительной практики.

К ВОПРОСУ О САМОРОСПУСКЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Усманова Резида Миньяровна,
доктор юридических наук,
декан Стерлитамакского филиала Башкирского государственного
университета (Республика Башкортостан)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Орган местного самоуправления. Самороспуск. Представительный орган муниципального образования. Сельское поселение. Муниципальное образование. Досрочные выборы.

В Федеральном законе № 131 в ст. 35 закреплён правовой статус представительного органа местного самоуправления. Этой же статьёй установлено такое основание для досрочного прекращения полномочий как самороспуск, решение о котором принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования. ФЗ № 131 больше не содержит никаких норм, относительно оснований и порядка самороспуска. По сути, все правовое регулирование, включая основания и порядок принятия решения о самороспуске, осуществляется уставом муниципального образования. Анализ ряда Уставов муниципальных образований относительно самороспуска показал следующее.

1. Решение о самороспуске принимается на заседании совета. При этом по-разному решен этот вопрос в Уставах. Так, в одних муниципальных образованиях решение о самороспуске принимается не менее чем тремя четвертями голосов от установленной численности депутатов, в других же, двумя третями голосов от установленной численности депутатов. А например, Уставом Ситинского сельского поселения муниципального района имени Лазо Хабаровского края, решение о самороспуске принимается большинством голосов от установленной численности депутатов. Однако, как нам кажется верной, является позиция М.М. Курманова о том, что решение, принятое половиной депутатов, лишает остальных депутатов, не желающих принимать решение о самороспуске, гарантии на осуществление депутатской деятельности [4.с.39]. При оценке различных подходов муниципальных образований к

установлению процедуры голосования следует согласиться с позицией, выраженной в Постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2002 года № 143пв-02 относительно законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. И эта позиция вполне может быть наложена и для представительного органа муниципального образования. В нем отмечено, что решение о самороспуске, принимаемое квалифицированным большинством голосов, является гарантией взвешенности такого решения, а также одним из факторов, обеспечивающих стабильность функционирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, что полностью отвечает интересам населения с точки зрения сохранения устойчивости законодательной ветви власти.

2. В Уставах Муниципальных образований можно увидеть конкретные основания для самороспуска. Так, например, в Уставе г. Белгорода в ст. 31 закреплено такое основание. Если в течение трех месяцев подряд Совет депутатов города Белгорода не может провести сессию из-за неявки необходимого для принятия решений числа депутатов, то глава городского округа принимает решение о назначении очередного заседания и направляет каждому из депутатов письменное извещение о сроках проведения следующего заседания. В случае неявки депутатов на заседание Совета депутатов города Белгорода и срыва заседания глава городского округа назначает новое время заседания. В случае повторной неявки депутатов на указанное заседание депутаты, явившиеся на заседание (но не менее 50% от избранного состава) обязаны принять решение о самороспуске Совета депутатов города Белгорода и назначении досрочных выборов Совета депутатов нового состава.

Отсутствие определенной конкретной нормы относительно оснований для самороспуска в федеральном законе, повлекло ряд негативных практик муниципальных образований..

И как показывает анализ деятельности представительных органов по самороспуску на сегодняшний день можно выделить следующие основания, по которым часть депутатов обращаются с инициативой о самороспуске.

Во-первых, это своего рода самоответственность депутатов представительного органа. Безусловно, это будет самоответственностью каждого в случае, если решение о самороспуске принято

каждым депутатом. Такое решение может быть принято ими, если они понимают, что не могут выполнить свои обещания. Но, наверное, в данном случае наиболее приемлемым будет сложение полномочий депутатами или отставка по собственному желанию. И в чем отличие от самороспуска? И ответ дает С.А Авакьян отличие в том, «что в этом случае депутат лично принимает решение. А при самороспуске решение, принятое половиной депутатов, лишает остальных депутатов возможности продолжать выполнение полномочий» [1.с.21]. Но, как известно сложение депутатами своих полномочий, вполне возможно может привести к решению соответствующего суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Во-вторых, как протест власти. Так, депутаты Родниковского сельского поселения (Челябинская область), протестовавшие против отмены прямых выборов главы, заявили о досрочном самороспуске совета. По их словам, они исчерпали правовые возможности для защиты избирательных прав местных жителей. Кроме того, Родниковские депутаты обратились в прокуратуру Челябинской области с просьбой вмешаться в ситуацию вокруг выборов главы [5]. Они объясняют это тем, что не смогли добиться сохранения в поселении прямых выборов главы, назначенных депутатами в обход регионального закона, упраздняющего их во всех муниципалитетах.

В-третьих, вследствие конфликта интересов. Так, например, в г. Петропавловск-Камчатский Камчатского края прокурор в марте 2016 года направил в гордуму представление, в котором сообщается, что у 24 депутатов есть конфликт интересов при принятии нормативно-правовых актов. – Конечно, это ситуация возникла вследствие расширительного толкования ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции». Тем не менее, деятельность гордумы, по сути, может быть полностью парализована, поэтому, как крайний вариант, депутаты вынуждены будут рассмотреть вопрос о самороспуске. Но и это вряд ли решит проблему. У людей, которые войдут в новый состав гордумы, тоже будет возникать конфликт интересов, поскольку законодательство РФ не ограничивает граж-

дан в желании избираться по роду их профессиональной деятельности [5].

При этом самороспуск представительного органа возможен и вследствие конфликта интересов между исполнительным и представительным органом местного самоуправления, как например в г. Смоленске, где возник конфликт интересов депутатов и интересов администрации при рассмотрении вопроса о тарифах на горячую воду и тепло [2].

В - четвертых, причиной самороспуска нередко является «политическая игра», внутри представительного органа. Так, например, в совете Ульяновского городского поселения Госненского района десять народных избранников разбились на две группы по пять человек - одни поддерживают позицию глав поселения, другие находятся в оппозиции. Конструктивное общение затруднено, каждая из сторон обвиняет своих противников в саботаже работы органов местного самоуправления [6].

Возможен самороспуск и по наставлению главы местной администрации. В этом плане очень отрицательный пример в Белогорске, где глава в мае 2008 года предложил народным избранникам объявить о самороспуске, так как это позволит сэкономить бюджетные средства – почти два миллиона рублей. По мнению градоначальника, нужно совместить выборы депутатов с выборами нового главы города. Они состоятся в октябре этого года, кроме экономии денег, это позволит повысить явку избирателей [7].

Как показывает практика муниципальных образований, во многих случаях депутаты, принимая решение о возможном самороспуске не задумываются о том, что на новые внеочередные выборы нужны финансы. Порой складывается и такая ситуация при которой, в самом муниципальном образовании масса различных проблем, которые требуют своего решения и вложения муниципальных финансовых ресурсов, и получается парадоксальная ситуация: средств на решение вопросов местного значения нет, но средства для внеочередных выборов должны быть. Как видим, целью самороспуска является стремление либо отсрочить важное для муниципального образования решение, либо получить на новых выборах преимущество в совете. И как верно подмечено, «тот и другой варианты не отвечают тем целям, которые лежат в основе представительного правления»[8.с.144-153].

На наш взгляд, верно, поступили те муниципальные образования в Уставах, которых прописано, что инициатива о принятии решения о самороспуске не может быть выдвинута в период принятия бюджета и утверждении отчета о его исполнении.

В целом, хочется закончить словами С.А. Авакьяна: «Самороспуск представительного органа не имеет права на существование вообще, а значит, и в качестве меры конституционно-правовой ответственности. Самороспуск противоречит идее представительного правления. Народ избирает депутатов в представительный орган власти для того, чтобы они по его уполномочию осуществляли публичную власть. И народ не управомочивает представительный орган на досрочное сложение его полномочий» [1.с.21].

Библиографический список

1.Авакьян С.А. Введение // В кн.: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран/ Под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2001.

2.Администрация и горсовет // <http://www.smolnews.ru/news/36989> (дата обращения 28.04.2016).

3.Гордуме Петропавловска грозит самороспуск из-за конфликта интересов депутатов// <http://www.kam24.ru/news/main/20160311/34888.html> (дата обращения 28.04.2016).

4.Курманов М. М.проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ Автореф ...д.ю.н., Москва 2009.

5.Конфликт в Ульяновке: дойдет ли дело до самороспуска Совета? <http://www.lenoblinform.ru/news/2012/04/05/konflikt-v-ulyanovke-dojdet-li-delo-do-samorospusk.html> (дата обращения 28.04.2016).

6.Сельский совет самораспустился // <http://nvdaily.ru/info/55918.html> (дата обращения 28.04.2016).

7.Семь белогорских депутатов после обращения мэра решили сложить свои полномочия//<http://www.amur.info/news/2008/05/29/37653> (дата обращения 28.04.2016).

8. Малый А.Ф. Досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации // Право и об-

щество: сб. науч. трудов. – Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2009.

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В РОССИИ ПО ИЗБРАНИЮ (ФОРМИРОВАНИЮ) ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Хазова Виктория Евгеньевна

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры гражданского и трудового права,
гражданского процесса Московского Университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

Согласно Федеральному закону №136-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может устанавливаться одна из следующих моделей избрания и деятельности главы муниципального образования:

1) глава избирается на муниципальных выборах (в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан), и исполняет полномочия главы местной администрации - в юридической литературе такая модель получила название модели *«сильного мэра»*;

2) глава избирается представительным органом из своего состава, входит в него с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, в то время как глава администрации муниципального образования назначается по конкурсу - такая модель получила название модели *«сити-менеджера»*;

3) глава избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, а глава администрации муниципального образования назначается по конкурсу - так называемая *«гибридная модель»*;

4) в сельских поселениях также может использоваться модель, при которой глава избирается на муниципальных выборах или представительным органом из своего состава, при этом одновременно исполняет полномочия главы местной администрации и

председателя представительного органа (так называемая модель «три в одном»).

Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительно была предоставлена возможность использования в соответствии с законом субъекта РФ еще двух моделей:

5) глава муниципального образования наделяется полномочиями по конкурсу и исполняет полномочия главы местной администрации (условно назовем эту модель «сильный мэр по конкурсу»);

6) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия главы местной администрации (условно назовем эту модель «сильный мэр из состава депутатов»).

Таким образом, федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. В частности, Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Как показывает анализ практики правоприменения, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закрепленных в законодательстве моделей муниципальной власти, что делает расширение вариативности этих моделей актуальным. Аналогичная ситуация сложилась и с выборами главы муниципального образования. Раньше вопрос о том, выбирать ли главу на муниципальных выборах или из состава депутатов, решался уставом муниципального образования, принимаемым по демократической

процедуре представительным органом. В спорных случаях вопрос иногда выносился на референдум, в соответствии с итогами которого глава муниципального образования обретал соответствующий статус. Теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации. Референдум в данном случае неприемлем, поскольку окончательное решение при любом его результате принимает субъект Федерации. Сама по себе вариативность решения вопросов организации местной власти прогрессивна. По смыслу закона субъект федерации может использовать действующую систему. Если в данном регионе эта система позволяет местному самоуправлению эффективно развиваться. Но если возникает потребность усовершенствовать организацию власти, Закон предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных федеральным законом о местном самоуправлении.

Это особенно важно иметь в виду, поскольку новый Закон усиливает присутствие государственной власти не только в определении структуры органов местного самоуправления, но и во внутренней организации деятельности муниципалитетов. В прежней редакции ст. 34 Закона № 131-ФЗ, посвященной органам местного самоуправления, было записано, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Закон № 136-ФЗ дополняет эту формулу словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Используя новую норму, региональные власти могут по-разному распределять полномочия между органами местного самоуправления. Они не вправе ограничить исключительную компетенцию представительных органов, закрепленную федеральным законом, но вправе изменить другие прерогативы этих органов, уменьшить или увеличить полномочия глав муниципальных образований, повысить роль руководителя местной администрации, сделав его фактическим лидером муниципального образования, и т.д. Необходимо отметить, что в ряде субъектов РФ имеет место прямое навязывание единой модели организации местной власти - с ситуацией менеджером. Дело не в плюсах и минусах самой модели (все модели имеют право на существование), а именно в отсутствии свободы выбора, в ее навязывании, вопреки возражениям муниципалитетов, что пря-

мо противоречит Конституции РФ, согласно которой структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно. Между тем на практике имели место противоправное давление и навязывание удобной модели местного самоуправления.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ следует с осторожностью. Нам представляется также для преодоления негативных последствий муниципальной реформы, необходимо:

- в модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов. Создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента РФ об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью рекомендовать создание при высшем должностном лице субъекта РФ специального консультативного органа. Возможно использование для решения этой задачи региональных советов муниципальных образований;

- признать целесообразным предоставление органам местного самоуправления права самостоятельно выбирать структуру органов местного самоуправления с учетом местной специфики и мнения населения, как это уже сделано в ряде субъектов РФ. Закон субъекта РФ об изменении статуса и порядка избрания главы муниципального образования, а также о создании внутригородских муниципальных образований принимать только с учетом мнения населения, выраженного путем массовых опросов или голосования.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ КАК ВЕДУЩИЕ ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО НАРОДОВЛАСТИЯ

Осавелюк Алексей Михайлович,

доктор юридических наук, профессор, академик МСА,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

1. Предусмотренные положениями ч. 2 ст. 130 Конституции России референдум, равно как и муниципальные выборы, являются не просто формами прямого волеизъявления граждан, при помощи которого могут быть решены вопросы местного значения, а ведущими, первичными формами народовластия.

На их основе институты производной, – представительной формы народовластия (посредством представительных органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов текущего законодательства) осуществляют повседневное регулирование отношений местного значения.

2. Признаки ведущей роли местных выборов и референдумов:

- непосредственное осуществление населением муниципальных образований прямого волеизъявления путем голосования;
- на местном референдуме население, проживающее на территории муниципального образования, непосредственно принимает основные правила по организации местного самоуправления на этой территории, а также формирования муниципальных органов власти;
- на основе указанных правил формируются муниципальные органы, осуществляющие текущее регулирование местных вопросов на территории муниципального образования;
- инициатором, проведения местного референдума могут быть граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме, собравшие подписи в поддержку данной инициативы, в количестве установленном законом субъекта Российской Федерации. Каждый гражданин или группа граждан могут образовать инициативную группу по проведению местного рефе-

рендума численностью не менее десяти человек. В случае выдвижения инициативы проведения местного референдума общественным объединением, зарегистрированным в органе юстиции того же или более высокого уровня, руководящий орган такого общественного объединения выступает в качестве инициативной группы по его проведению независимо от своей численности;

- принятые на местном референдуме решения не могут быть изменены или отменены законом, принятым представительным органом местного самоуправления. Их изменение или отмена возможны только путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет, либо если оно признано недействительным в судебном порядке.

3. Обязательность назначения местного референдума и выборов. При соблюдении всех требований закона представительный орган муниципального образования обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган документов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

Местные выборы также в обязательном порядке назначаются в сроки, установленные избирательным законодательством.

4. Правовую основу проведения местного референдума и выборов составляют Конституция Российской Федерации, Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федера-

ции избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, закрепившие принципы проведения муниципальных выборов и референдума.

Это всеобщее, равное и прямое волеизъявление при тайном голосовании, свободное и добровольное участие независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

5. На местный референдум выносятся вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Конкретные вопросы, выносимые на местный референдум, определяются в законах субъектов Федерации о местном референдуме.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Они должны быть сформулированы так, чтобы на них можно было дать однозначный ответ. Кроме того, эти вопросы не должны противоречить ни федеральному, ни региональному законодательству. Не допускается установление ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, за исключением установленных федеральным законом.

6. Обязательность назначения, порядок проведения и реализации решений, принятых на референдуме, а также результатов муниципальных выборов обеспечиваются системой гарантий. Особое место среди которых занимают конституционные (законодательные), организационные, судебные, процессуальные, материальные.

Подготовку и проведение местного референдума и муниципальных выборов, защиту права граждан на участие в них осуществляют муниципальные (территориальные) и участковые избирательные комиссии и комиссии по референдуму, которые в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

Членами муниципальных и участковых избирательных комиссий и комиссий по референдуму с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) ор-

ганов государственной власти, депутаты представительных органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, представители инициативных групп по проведению местного референдума. Член комиссии не может быть одновременно членом и муниципальной и участковой комиссий.

Государство предоставляет и обеспечивает гражданам России, общественным объединениям, политическим партиям право вести свободную агитацию «за» или «против» выдвинутых кандидатов в представительные органы местного самоуправления и проведения местного референдума, участия в нем, «за» или «против» вопросов, выносимых на местный референдум.

Агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов, а также в иных установленных законом формах.

В агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий и комиссий по референдуму с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих обязанностей.

7. Финансирование подготовки и проведения местных выборов и референдума осуществляется за счет средств местного бюджета. Финансирование деятельности инициативных групп и других участников производится через созданные ими собственные фонды для участия в референдуме. Порядок формирования и расходования средств этих фондов устанавливается законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Ежевский Дмитрий Олегович

кандидат юридической наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права и конституционного
судопроизводства юридического института
Российского университета дружбы народов

Федеральный закон о муниципальной службе 2007 г. создает правовую основу тенденции сближения государственной гражданской и муниципальной службы. Следовательно, данный закон обеспечивает единый подход к правовому регулированию и организации государственной гражданской и муниципальной службы «включая четкий законодательный механизм их взаимосвязи» [1.с.13].

Несмотря на то, что по ст. 12 Конституции РФ 1993 г. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти все-таки и те и другие составляют единую публичную власть Российской Федерации. Данную позицию можно аргументировать с учетом положения статьи 3 Конституции РФ 1993 года, согласно которой единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Соответственно эти органы обладают статусом публично-правового института поскольку участвуют в процессе управления от имени народа.

«Еще в 2001 г. в своем Определении от 8 февраля Конституционный Суд РФ установил, что реализуя полномочия Российской Федерации в области организации местного самоуправления и устанавливая общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для них гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на

них установленные законодательством о государственной службе требования о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих» [2.с.410].

Впервые на законодательном уровне, Федеральный закон «О государственной гражданской службе» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (далее – Федеральный закон о государственной службе» 2004 г.) в п. 1 ст. 7 одним из важнейших принципов, обеспечивающих взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы провозглашает единство основных квалификационных требований, предъявляемых к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы.

Очевидно, что единство природы муниципальной службы следует рассматривать в соотношении не со всей государственной службой, а лишь только с одним ее видом - гражданской службой.

Более подробно, чем в Федеральном законе о государственной службе 2004 г. взаимосвязь между рассматриваемыми частями публично- властного аппарата страны устанавливается в Федеральном законе о муниципальной службе 2007 г. Так например статья 5 данного закона определяет взаимосвязь через единство:

- основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- основных условий соотносительности оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных служащих;

- основных условий соотносительности государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Библиографическая справка

1. Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.

2. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.

**РАЗДЕЛ 4.
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Голованов Кирилл Павлович
кандидат юридических наук
кафедра Муниципального права юридического института
Российского университета дружбы народов

Ключевые слова. Финансовая самостоятельность. Органы местного самоуправления. Публичная власть. Финансы. Бюджет муниципального образования. Самообложение граждан. Местный налог. Межмуниципальное сотрудничество.

Концептуальные положения Европейской хартии местного самоуправления, от 15 октября 1985 г. изложенные в ст. 9 «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления» в парадигме российского законодательства позволяют заключить о достаточной самостоятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации при осуществлении своих полномочий. Так, например, можно с уверенностью утверждать, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление местным бюджетом, являясь при этом первичным субъектом управления при утверждении, исполнении и формировании отчета об исполнении бюджета.

Самостоятельность органов местного самоуправления проявляется и при управлении муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Однако возникающие отношения органов местного самоуправления при реализации их полномочий не всегда соотносятся с их реальными возможностями. На сегодняшний день в экспертных сообществах все чаще говорят о необходимости повышения самостоятельности органов местного самоуправления, при этом речь идет о финансовой самостоятельности. Необходимо отметить, что финансовая само-

стоятельность органов местного самоуправления – это сложная категория, которая включает в себя материальную, экономическую и юридическую составляющую.

Материальная составляющая выражается в фонде денежных средств, образуемый для целей местного самоуправления, который находится в их распоряжении. Экономическая составляющая выражается в экономических отношениях, возникающих в связи с функцией создания, распределения и использования государственных, местных и иных фондов денежных средств.

Юридическая составляющая выражается в документе, принятом в специальном порядке, в котором содержится план образования, распределения и использования денежных средств муниципального образования.

Финансы, как составляющая финансовой самостоятельности, также имеет свои особенности. Финансы как категория - это деньги, активы, фонды. Финансы как понятие – *это совокупность социально-экономических отношений, которые возникают и осуществляются по поводу денег, активов, фондов.* Таким образом, финансовая самостоятельность органов местного самоуправления определяется комплексом юридических, экономических и фискальных мер на осуществление своих полномочий.

Говоря о комплексе мер необходимо упомянуть термин достаточности. Применительно к муниципальным образованиям достаточность – *это степень соответствия законодательных, организационно-управленческих и иных возможностей органов местного самоуправления с их потребностями.*

Законодательные возможности органов местного самоуправления при реализации комплекса мер ограничены уровнем муниципального образования, а также отдельными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В свою очередь организационно-управленческие возможности органов местного самоуправления как комплекс организационных мер, ограничены лишь бюджетом конкретного муниципального образования. Таким образом, финансовая самостоятельность органов местного самоуправления, с учетом законодательных ограничений и управленческих инициатив определяется достаточностью бюджета на реализацию их полномочий при осуществлении местного самоуправления.

Бюджет муниципального образования, как упоминалось ранее в предыдущей главе, состоит из доходной и расходной части бюджета. Доходная часть формируется из налоговых и неналоговых поступлений, расходная часть формируется из потребностей муниципальных образований при осуществлении своих полномочий. Налоговые доходы муниципальных образований получают достаточно четкую правовую и фактическую оценку со стороны экспертов и законодателей, где ключевым направлением является не увеличение налогооблагаемой базы или увеличение налоговых ставок, а путем изменения соотношения поступаемых налоговых платежей. Так, предлагается перераспределение поступаемых налоговых платежей в пользу муниципальных образований, однако данное направление взято на перспективу и все еще требует тщательной и глубокой проработки.

Конституция Российской Федерации принятая 12 декабря 1993 г. в ст. 132 предусматривает право органов местного самоуправления на установление местных налогов и сборов.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. ФЗ-13 также предусмотрено такое право. Так, в соответствии с п.2 ст. 14 рассматриваемого закона (Вопросы местного значения городского и сельского поселения), к вопросам местного значения относятся установление, изменение и отмена местных налогов поселения. В соответствии с п. 2 ст. 15 ФЗ N 131-ФЗ (Вопросы местного значения муниципального района), к вопросам местного значения относятся установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района. В соответствии с п. 2 ст. 16 данного закона (Вопросы местного значения городского округа), к вопросам местного значения относятся установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа. Аналогичные права установлены в ст.16.2 (Вопросы местного значения внутригородского района).

Как процедура, установление местных налогов и сборов – *это определение и введение налога в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, законами Российской Федерации и правовыми актами местного уровня.*

Процедура установления налога должна сопровождаться полным описанием юридического состава налога, который включает в себя субъекта налогообложения, объект налогообложения, предмет налогообложения, налоговую базу и налоговую ставку.

Российская практика установления местного налога позволяет заключить, что органы местного самоуправления имеют право изменять существующие налоги, а не вводить новые, что влечет за собой изменение налоговой ставки, базы налога и другие, то есть в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации. В свою очередь использование данной меры может быть эффективным лишь при стимулировании или дестимулировании определенных субъектов экономики, и не является полным решением проблемы увеличения доходов местного бюджета.

Представляется, что одним из возможных решений проблемы увеличения налоговой базы муниципальных образований может стать определение на уровне Налогового кодекса Российской Федерации термина - специального налогового режима муниципального образования.

Специальный налоговый режим муниципального образования предполагает введение новых налогов с последующей отменой старых в той части, в которой это необходимо с экономической точки зрения. Специальный налоговый режим должен вводиться на определенной территории, где формирование налоговой базы, исходя из существующего перечня налогов, будет неэффективной с экономической точки зрения. Поэтому специальный налоговый режим должен устанавливаться самими муниципальными образованияами исходя из территориальных особенностей, непротиворечить Налоговому кодексу Российской Федерации и санкционирован субъектом Российской Федерации.

Неналоговые доходы муниципальных образований выделяется законодателем в три основных направления и представлены следующим образом: средства самообложения граждан, направление распоряжения имуществом и привлечение инвестиций, штрафы.

Средства самообложения граждан, упомянуты в ст. 56 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ понимаются как – «разовые платежи граждан, осуществ-

ляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен».

На сегодняшний день является очевидной необходимости совершенствования системы самообложения граждан на муниципальном уровне, при этом необходимо отметить противоречивость и сложность процесса самообложения, а также самого понятия «самообложение граждан».

Представляется, что в целях развития системы самообложения граждан на муниципальном уровне, необходимо использовать следующее:

1. Развитие системы самообложения граждан, в наиболее значимых областях, должно быть организовано в форме муниципального частного партнерства.

2. При этом самообложение в форме частного партнерства должно быть ограничено кругом объектов, например, к таким могут быть отнесены: строительство или реконструкция моста, детского сада, бассейна и т.д.

3. Система принятия решения о самообложении граждан, должна приниматься на местном референдуме, путем закрытого голосования.

4. После подсчета голосов, в пользу принятия решения с каждым гражданином, внесшим свой вклад, должен быть заключен договор о муниципальном частном партнерстве.

Данная форма позволит выстроить систему, позволяющую гражданам точно понимать, за что они платят, кому и что они получают, в итоге, существенно повысится инициативность граждан в решении проблем местного уровня.

В отдельную категорию необходимо выделить межмуниципальное сотрудничество. Межмуниципальное сотрудничество, в современном понимании, представляет собой совокупность форм взаимодействия муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ существуют следующие формы межмуниципального сотрудничества:

1. В зависимости от уровня:

-на уровне субъекта Российской Федерации;

-на уровне муниципальных образований.

2. В зависимости от содержания межмуниципального сотрудничества:

-в сфере финансовых отношений;

-в имущественной сфере;

-в сфере партнерских отношений.

3. В зависимости от целей:

-в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения интересов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

-в целях объединения финансовых, материальных и иных ресурсов.

Межмуниципальное сотрудничество как наиболее важная сфера для развития была обозначена еще В.В. Путиным на съезде местного самоуправления в Суздале в 2013 году, где была подчеркнута важность создания городских агломераций для обеспечения социально-экономического развития территорий Российской Федерации. Представляется, что формирование агломерации является эффективным инструментом для развития межмуниципального сотрудничества, особенно важно развитие законодательства в данном направлении, при этом представляется интересной идея разработки отдельного федерального закона.

Если концепция городских агломераций предполагает формирование единой сложной системы обеспечивающей производственный или иной цикл на разрозненной по административному признаку территории, то совместные проекты в имущественной сфере обеспечивают создание таких агломераций.

Именно поэтому необходимо учитывать важность отдельных аспектов межмуниципального сотрудничества, таких как развитие совместных проектов в имущественной сфере. Представляется, что в концепцию развития законодательства затрагивающего отноше-

ния межмуниципального сотрудничества необходимо учитывать именно имущественный аспект, в качестве отдельной главы.

Так, в концепции закона могут быть использованы положения регулирующие порядок разработки совместных муниципальных программ развития, порядок формирования и использования имущества, а также определение источников финансирования.

При этом необходимо учитывать следующее:

1. В части финансирования межмуниципальных программ представляется интересной возможность закрепления в законе обязанности субъектов Российской Федерации на финансирование отдельных статей межмуниципальных программ, с формулировкой: «которые затрагивают или могут затрагивать интересы субъекта Российской Федерации».

2. В законе должны быть учтены положения защиты имущественных интересов инвесторов, если межмуниципальная программа предполагает привлечение частного капитала.

3. В законе должны быть учтены интересы, непосредственно, населения муниципального образования. Межмуниципальная программа должна обеспечивать улучшение уровня жизни населения муниципального образования.

4. Необходимо внесение дополнений в п. 5 ст. 8 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, следующего содержания: «Муниципальные образования в целях решения вопросов местного значения, могут разрабатывать программы межмуниципального сотрудничества. Порядок разработки, регистрации, утверждения и исполнения межмуниципальной программы определяется Федеральным законом».

Расходная часть бюджета не менее сложная категория, чем доходная и включает в себя комплекс следующих ассигнований:

а. Инвестиции, осуществляемые муниципальными образованиями, которые подразделяются на инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности и инвестиции, юридическим лицам, не являющиеся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

б. Обеспечительные ассигнования, предоставляемые на социальное обеспечение граждан, а также для обеспечения функций казенных учреждений.

с. Субсидии, предоставляемые некоммерческим организациям, не являющиеся муниципальными учреждениями, а также юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам.

Процессный подход к осуществлению ассигнований местного бюджета позволяет выявить аспект управления. Аспект управления расходами местного бюджета или управление расходами местного бюджета - это действия органов местного самоуправления, при которых достигается экономия бюджетных средств, их адресная направленность, а также по итогам инвестиционной деятельности, достижение эффекта возврата вложенных денежных средств, с получением дохода.

На сегодняшний день, российская практика осуществления расходования бюджета требует повышение уровня управления расходованием, что требует введение определенных конструктивных мер. Очевидно, что для повышения уровня расходования бюджета требуется разработка, введение и использование муниципальных программ, отдельные концептуальные положения которых должны быть отражены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Таким образом, финансовая самостоятельность муниципальных образований должна определяться комплексом мер, направленных на повышение доходной части бюджета и эффективным управлением расходами местного бюджета, с целью их последующего сокращения, при достижении заданного целевого результата.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Егоров Сергей Александрович

кандидат юридических наук, доцент
заместитель начальника кафедры Конституционного
и муниципального права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Финансовая стабильность. Экономическая политика. Финансовая система. Бюджет. Муниципальное образование. Финансовый контроль. Местная администрация.

В сложных современных экономических условиях на финансовом рынке главной задачей экономической политики стало сохранение финансовой стабильности. По мере постепенной стабилизации ситуации в финансовой системе в начале 2015 года акцент государственной экономической политики сместился на смягчение негативных последствий на экономику.

Министерством финансов России были приняты Основные направления бюджетной политики, при подготовке которых были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 года), государственных программ Российской Федерации, а также Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, оценки рисков и своевременной проработки мер по их минимизации с 2015 года в Бюджетный кодекс было включено требование о разработке и представлении в законодательные органы одновременно с проектом бюджета проекта долгосрочного бюджетного прогноза.

С 2016 года формирование и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации обязательно в «программном» формате. К полномочиям субъекта Российской Федерации отнесен вопрос составления местных бюджетов муниципальных образований на основе муниципальных программ.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования. Сроки муниципальных программ определяются местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ей порядке. Порядок принятия решений муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Анализ эффективности бюджетных расходов, а также выработка согласованной позиции по их корректировке и перераспределению объемов финансирования на реализацию отдельных мероприятий в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают ускоренное социально-экономическое развитие России, стали ключевыми направлениями деятельности Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в 2015 году.

В рамках решения задачи по созданию условий для улучшения качества государственных и муниципальных услуг продолжается работа по стимулированию более рационального использования средств местных бюджетов.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151, согласно которому базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ формируются и ведутся федеральными органами исполнительной власти в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Элек-

тронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (далее – Единый портал).

В 2015 году было сформировано 29 базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ. В соответствии с ними в целях обеспечения единых подходов для определения государственных (муниципальных) услуг, возможности их сравнения и анализа по объему, качеству и иным показателям в 2015 году сформированы ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ.

Министерством финансов России в адрес федеральных органов исполнительной власти направлены Методические рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), предусматривающих использование установленных законодательством нормативов (норм) оказания государственных (муниципальных) услуг и примерную форму указанного акта.

В связи с изменением в 2014 году организации местного самоуправления, предусматривающим возможность образования по решению субъекта Российской Федерации новых видов муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района), а также перераспределением вопросов местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, в бюджетное законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие включение

с 2015 года в бюджетную систему Российской Федерации бюджетов новых видов муниципальных образований, создание условий для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов и сельских поселений и уточняющие подходы к межбюджетному регулированию и организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов является улучшение качества работы контрольных органов.

В целях внедрения единой методики осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и внутреннего финансового аудита постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 были утверждены Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также разработаны методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита.

**РАЗДЕЛ 5.
КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

Овчинников Иван Иванович

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Исследование сущности, содержания, форм, способов установления и реализации компетенции государственных органов относится к числу весьма актуальных, хотя, казалось бы, и неплохо разработанных проблем. В советский период различные аспекты компетенции местных Советов были обстоятельно проанализированы в трудах специалистов в области государственного, административного права и советского строительства [1]. В научных исследованиях отмечалось, что понятие компетенции означает: а) круг вопросов, в которых данный орган обладает познаниями («ведает что-то»), часто обозначаемых как «предметы ведения», и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то») [2.с.27-30]. По мере расширения полномочий органов государственной власти правовое содержание понятия компетенции неуклонно развивалось, совершенствовалось, приобретая новые качественные характеристики и свойства.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года проблематика компетенции местного самоуправления, а также задача определения общего понятия компетенции по-прежнему остаются одними из наиболее важных направлений исследований в юридической науке [3]. Однако терминологического единства в понимании содержания и структуры компетенции достичь пока не удалось. И хотя этимология не может рассматриваться в качестве универсального метода определения понятий, привычка использовать герменевтику в качестве стартовой площадки научного исследования стала едва ли не самым расхожим приемом в современной российской юриспруденции. Это не слу-

чайно, поскольку юридическая лингвистика не может развиваться «из головы», не сообразуясь с реалиями того явления, обозначению которого служат ее структурные элементы.

Как известно, от характера определений соответствующих юридических понятий зависит качество процесса применения действующих правовых норм на практике. Обязательными элементами компетенции большинство ученых считают *предметы ведения и полномочия* (права и обязанности), которые всегда определению компетенции через *предметы ведения, права и обязанности* либо через совокупность прав и обязанностей [7.с.88-92].

По мнению С. С. Алексеева компетенция представляет собой содержание и объем *властных полномочий*, имеющихся у органа власти или его должностного лица и фиксирующихся в соответствующем юридическом документе [8.с.320]. Близкой позиции придерживается Ю. А. Тихомиров, считающий, что компетенция есть комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций [9.с.54], а также Е. И. Колюшин, полагающий, что компетенция местного самоуправления позволяет установить юридические границы местной власти, что крайне важно в ее взаимоотношениях с органами государственной власти [10.с.193].

Некоторые ученые (Игнатюк Н. А., Лазарев Б. М., Юсупов В. А.) [11.с.21] помимо предметов ведения, прав и обязанностей выделяют *функции и задачи*, особо подчеркивая ведущее значение задач при формировании компетенции органа государства.

Отдельные исследователи (например, В. М. Манохин, А. Ю. Якимов) [12.с.85] помимо функций органа, его прав и обязанностей включают в понятие компетенции основные *формы и методы* работы. Иногда компонентами компетенции называют *принципы, гарантии* деятельности.

По мнению Ю. А. Тихомирова к компетенционным элементам относятся: нормативно установленные *цели; предметы ведения*, как юридически определенные сферы и объекты организационно-распорядительных полномочий; *полномочия* по разработке, руководству, координации и т.д. Компетенция - это

возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел [13.с.55].

Иногда термины «компетенция», «предметы ведения», «полномочия» трактуются как равнозначные, при том, что каждый из них все же наделяется собственными характеристиками.

Законодательного определения компетенции в настоящее время не существует. Ранее понятия компетенции, полномочий, применительно к компетенции и полномочиям органов государственной власти, закрепились в Федеральном законе от 24 июня 1999 года №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», присутствуют в управленческих отношениях. Как справедливо в свое время отмечал И. А. Азовкин, раскрытие компетенции необходимо осуществлять через перечисление круга вопросов, отнесенных к ведению органа государства, а также совокупность прав и обязанностей в решении каждого из этих вопросов, потому что нет полномочий «вообще», а есть права и обязанности в определенной области или сфере общественной жизни, по отношению к определенным объектам управления, должностным лицам или гражданам. Компетенция – это совокупность прав и обязанностей органа *применительно* к областям, сферам, объектам управления и руководства («предметам ведения»), а вовсе не права и обязанности *плюс* упомянутые предметы ведения [4.с.177-178].

Еще Л. А. Велихов подчеркивал, что термин «муниципальная компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее входят все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг деятельности последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведения, разрешенного представителям городского населения осуществлять свободно и факультативно, причем как специально предоставленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности[5.с.138]. В связи с этим речь может идти о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции.

Представляется, что анализ выработанных юридической наукой понятий «предметы ведения», «полномочия», «служащих

базой для образования определения более сложного порядка – «компетенция», позволит упорядочить понятийный аппарат, отказавшись от побочных элементов, акцентируя внимание на наиболее важных, узловых аспектах.

Изучение научных источников свидетельствует об отсутствии единых методологически выверенных подходов к определению понятия «компетенция». Нет единства в употреблении дефиниций «предметы ведения», «полномочия», «компетенция» и в законодательстве.

Одна группа исследователей (Аржанов В. В., Бабичев И. В., Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. и др.) [6] объединила научные подходы к

утратившем на сегодняшний день свою силу. Под *компетенцией* в нем понималась совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. *Полномочиями* органа государственной власти признавались его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Заметим, что в последнем определении полномочия не в полной мере коррелировались с понятием компетенции, поскольку непосредственно не были связаны с определенными предметами ведения. Закон устанавливал, что *предмет ведения Российской Федерации* – это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации; *предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации* (далее - предмет совместного ведения) - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации; *предмет ведения субъекта Российской Федерации* - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

Представляется, что общая конструкция этих понятий вполне применима и к сфере местного самоуправления, тем более, что Федеральный закон № 131-ФЗ при закреплении компетенции

муниципальных образований воспользовался тем же подходом, который был использован в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Тогда предметы ведения были отнесены к Российской Федерации и ее субъектам, а полномочия по их решению – к органам государственной власти. Федеральный закон № 131-ФЗ также отнес вопросы местного значения к ведению муниципальных образований, а полномочия по их решению – к органам местного самоуправления.

Подводя некоторый итог высказанным суждениям о понятии, объеме, пределах и способах установления компетенции, можно предложить следующее определение компетенции местного самоуправления. Под компетенцией местного самоуправления следует понимать закрепленные Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами бессрочно либо на определенный срок и обеспеченные достаточными экономическими и финансовыми ресурсами (но не ниже определенного в установленном порядке минимального уровня такой обеспеченности) предметы ведения муниципальных образований, включающие вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, переданные в установленном законом порядке органам местного самоуправления, иные государственные полномочия, если участие в их осуществлении предусмотрено федеральными законами, иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, решаемые за счет доходов местных бюджетов, а также полномочия по их реализации, которые осуществляются населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В юридической литературе пока еще не получил своего должного освещения вопрос о возможных *классификациях компетенции* местного самоуправления. Поэтому представляется оправданным предложить один из вариантов классификации компетенции по ряду основных критериев.

По видам компетенция может быть:

- *основная или собственная* (для решения вопросов местного значения);

- *исключительная* (законодательно выделяемая, наиболее важная часть компетенции представительных органов местного самоуправления);

- *дополнительная* (возможно несколько подвидов дополнительной компетенции: а) осуществление органами местного самоуправления переданных в установленном порядке отдельных государственных полномочий; б) в случаях, предусмотренные федеральными законами, участие в осуществлении иных государственных полномочий; в) решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов; г) осуществление полномочий, переданных по соглашению с органами местного самоуправления других муниципальных образований).

По уровням правового регулирования компетенция может закрепляться:

- международно-правовыми актами;

- Конституцией РФ, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации;

- муниципальными правовыми актами.

По видам правового регулирования компетенция органов местного самоуправления может закрепляться:

- законодательством о местном самоуправлении;

- отраслевым законодательством;

- иными нормативными правовыми актами органов государственной власти;

- муниципальными правовыми актами.

По способам правового регулирования компетенции можно выделить:

- *структурно целостно закрепляемую компетенцию* (когда каждому вопросу, входящему в перечень предметов ведения, предпосланы и конкретные полномочия. Примером могут быть положения 6 - 9 глав Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [14]);

- *структурно разделенную компетенцию* (когда, как в Федеральном законе № 131-ФЗ, вопросы местного значения отнесены к ведению одного субъекта муниципально-правовых отношений – муниципального образования, а полномочия по их решению – к другим субъектам: органам местного самоуправления).

По срокам действия компетенция может быть:

- *постоянной* (для решения вопросов местного значения);

- *временной* (реализация отдельных государственных полномочий);

- *разовой* (принимаемой на себя в установленных законом случаях, при наличии необходимых для этого доходов местных бюджетов).

По периодичности осуществления компетенционных установлений можно выделить:

- *повседневно реализуемую компетенцию* (решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, обеспеченных средствами местного бюджета и муниципальным имуществом);

- *компетенцию под возможный негативный случай* (организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);

- *отложенную компетенцию* (например, до недавнего времени Федеральным законом № 131-ФЗ закреплялось осуществление муниципального контроля на территории свободной экономической зоны. Этот вопрос был отнесен к ведению всех почти 23 тысяч муниципальных образований, хотя свободных экономических зон в стране менее трех десятков. Таким образом, полномочия по осуществлению этого вида муниципального контроля могли быть реализованы лишь в случае появления на территории муниципального образования свободной экономической зоны);

- *условную компетенцию* (к этому виду можно отнести такие компетенционные установления, которые, несмотря на законода-

тельное закрепление, на практике трудно осуществимы, поскольку требуют для своей реализации таких материальных и финансовых ресурсов, жилищно-коммунальной, транспортной и иной инфраструктуры, специально подготовленных кадров, которых нет у многих, если не у большинства, муниципальных образований низового уровня, а также муниципальных районов с малочисленным населением и слабо развитой инфраструктурой (это, например: организация транспортного обслуживания населения *в границах муниципального района и городского поселения*; обеспечение проживающих в городском поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городских поселений; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) *аварийно-спасательных формирований в городских поселениях* и др.). Отметим, что все эти вопросы почти до середины 2014 года относились также и к вопросам местного значения сельских поселений, хотя вполне очевидна была невозможность их решения на этом уровне.

Исследование многосторонне проявляющего себя института компетенции местного самоуправления детерминирует выявление законодательного и иного нормативного правового закрепления *уровней компетенции*. Анализ различных правовых регуляторов, действующих в области местного самоуправления, дает достаточные основания для вывода о выделении и правовом закреплении:

а) *компетенции всего местного самоуправления*. Выделение этого уровня компетенции основано на положениях статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления в которой закрепляется «сфера компетенции местного самоуправления». Ряд важных положений, касающихся различных проявлений компетенции, применимой ко всему местному самоуправлению, содержится в Конституции Российской Федерации: «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12); «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст.

130); «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется...запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» (ст. 133);

б) *компетенции всех муниципальных образований.* В предшествующие годы общая (единая) компетенция всех муниципальных образований закреплялась законодательно. В частности, Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15] в статье 6 закреплял предметы ведения, то есть вопросы местного значения, находящиеся в ведении всех муниципальных образований;

в) *компетенции определенного типа муниципальных образований.* Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ позволяет выделить и такой уровень компетенции. В статьях 14, 15, 16, 16.2 данного Закона определены перечни вопросов местного значения соответственно городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов городских округов с внутригородским делением, а вот полномочия по решению этих вопросов установлены общие для органов местного самоуправления всех этих муниципальных образований (ст. 17);

г) *компетенции отдельного муниципального образования.* Выделение компетенции отдельного муниципального образования обусловлено закреплением в его Уставе конкретного перечня вопросов местного значения, соответствующих типу (уровню) данного муниципального образования, и полномочий населения и (или) органов местного самоуправления по их решению;

д) *компетенции населения муниципального образования.* Выделение этого уровня компетенции, по нашему мнению, находит свое правовое отражение в установлениях статьи 130 Конституции РФ, в положениях федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении, а также в муниципальных правовых актах. Особенностью компетенции населения является то, что осуществляется она как посредством форм прямой демократии, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Компетенцию населения муници-

пального образования составляют предусмотренные уставом муниципального образования:

- вопросы местного значения, непосредственно решаемые населением с использованием форм прямого волеизъявления;

- вопросы местного значения, в решении которых участвует местное население;

- вопросы местного значения, отнесенные уставом муниципального образования к компетенции представительного органа, но решаемые непосредственно населением на сходах в предусмотренных законом случаях;

- вопросы местного значения, решаемые населением опосредованно, через выборные и другие органы, а также выборных должностных лиц местного самоуправления;

е) *компетенции органов местного самоуправления*. Понятие «компетенция органов местного самоуправления» также нашло свое отражение в законодательстве о местном самоуправлении. Еще Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [16] закреплял в статье 6 основы определения компетенции органов местного самоуправления. Он устанавливал, что органы местного самоуправления наделяются законодательством собственной компетенцией, с учетом возможности ее самостоятельной реализации на данном уровне. Принципы определения компетенции органов местного самоуправления закреплял и Закон РФ от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [17]. Статья 7 данного Закона устанавливала, что Советы и соответствующие органы управления наделялись законом собственной компетенцией. Органы местного самоуправления не вправе были самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти и управления или компетенции других органов местного самоуправления;

ж) *компетенции органов местного самоуправления определенного типа муниципальных образований*. Впервые компетенция этого уровня получила свое закрепление в Законе РФ от 6 июля 1991 года, который оказал огромное влияние на формирование, прежде всего, компетенционной части положений (уставов) о местном самоуправлении, впервые разрабатываемых на территориях районных, городских, поселковых и сельских Советов. Закон

обстоятельно регламентировал полномочия поселкового, сельского Совета и отдельно полномочия поселковой, сельской администрации; полномочия районного Совета и соответственно районной администрации; городского Совета и городской администрации; полномочия районного в городе Совета и районной в городе администрации. К сожалению, ни один последующий закон о местном самоуправлении, принимаемый на федеральном уровне, столь подробно не регламентировал компетенцию органов местного самоуправления. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ вообще полномочия органов местного самоуправления не закреплял и ограничился применением упрощенного варианта – просто сделал отсылку к соответствующим компетенционным статьям Закона 1991 года. Не предусматривает подробного регулирования компетенции органов местного самоуправления различных уровней муниципальных образований и действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

з) *компетенции органов отдельного муниципального образования.* Имеются достаточные правовые основания для выделения и такого уровня компетенции, о которой можно судить по положениям устава соответствующего муниципального образования, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

и) *компетенции отдельного органа местного самоуправления.* В качестве примера законодательного закрепления этого уровня компетенции можно привести положения части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в которой установлен перечень полномочий, составляющих *исключительную компетенцию* представительного органа муниципального образования. Компетенция отдельного органа местного самоуправления наиболее полно отражается в уставе муниципального образования и призвана обеспечить решение отнесенных к ведению данного муниципального образования вопросов местного значения этим органом самостоятельно или совместно с другими органами местного самоуправления, посредством разграничения полномочий между ними (как в случае формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроля за его исполнением). Действующее законодательство о местном самоуправлении использует понятие «исключительная компетенция» лишь приме-

нительно к компетенции представительного органа муниципального образования;

к) *компетенции выборного должностного лица местного самоуправления*. Этот уровень компетенции закреплялся еще Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. В нем отмечалось, что глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются *собственной компетенцией* по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования (п.3 ч. 1 ст.16). Федеральный закон № 131-ФЗ также устанавливает (ст. 36), что в соответствии с уставом муниципального образования и данным Законом глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В последние годы законодательство о местном самоуправлении подверглось значительным изменениям и дополнениям. Однако эти преобразования не всегда обеспечивают точное разграничение предметов ведения (вопросов местного значения) между уровнями муниципальных образований, полномочий и ответственности органов местного самоуправления за их реализацию, предоставление муниципальным образованиям для осуществления закрепленных за ними задач и функций необходимых и достаточных материальных ресурсов и финансовых средств. Между тем, только опираясь на четкую систему правового регулирования, ясно очерченную компетенцию органов местного самоуправления, продуманную территориальную организацию местной власти, собственную экономическую базу местное самоуправление сможет обеспечить реализацию своего конституционного предназначения и в полной мере обеспечить удовлетворение непосредственных жизненных потребностей населения.

Библиографический список

1.Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М.: Изд-во МГУ. 1980; Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. – М., 1971; Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. - М., 1976;

Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. - М., 1982; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. - М., 1972; Его же: Государственное управление на этапе перестройки. - М., 1988.

2.Кутафин О . Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.

3.Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. - Воронеж. 2006; Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. - М., 1999. С. 170-242; Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. - М.: Юриспруденция. 1999; Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. - М.: «ЮРИНФОРМЦЕНТР». 2005.

4.Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971.

5.Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. - М.; Л., 1928.

6.Аржанов В. В. Разграничение полномочий и предметов ведения государства и местного самоуправления как механизм укрепления законности //Местное право. 2001. № 10–11. С. 65; Бабичев И .В. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное право. 2003. № 1. С. 25; Бахрах Д. Н. Административное право России. - М., 2000. С.177-178; Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 27—30; Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. - М., 1999. С. 170-242; Собянин С. С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве //Государство и право. 2006. № 12. С. 6; Столяров М. В. Компетенция власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. - М., 2006. С.21-22.

7.Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И. Курс советского государственного права. Т.2, - М.: Госюриздат. 1962.

8.Алексеев С. С. Государство и право. - М.: 1994. С.83; Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд. - М.: 2007.

- 9.Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2005.
- 10.Колюшин Е. И. Муниципальное право: курс лекций. М., 2008.
- 11.Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. - М.: 1972.
- 12.Советское строительство /под ред. В. М. Манохина. – Саратов, 1982. С. 85.
- 13.Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001.
- 14.Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
- 15.Собрание законодательства РФ. 1995, № 35, Ст. 3506.
- 16.Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990, № 16, Ст. 267.
- 17.Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991, № 29, Ст. 1010.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Кучеренко Петр Александрович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
муниципального права юридического института
Российского университета дружбы народов.

Руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по конститу-
ционному законодательству и государственному строительству

Ключевые слова. Разграничение компетенции. Местное самоуправление. Государственная власть. Полномочия. Предметы ведения. Совместное ведение.

Проблема разграничения компетенций занимает одно из главных мест в системе местного самоуправления и имеет длительную историю.

Сама необходимость разграничения компетенции в сфере местного самоуправления влечет значительное число проблем,

связанных как с взаимоотношениями органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и органов местного самоуправления между собой. На данную проблему указывал Президент РФ В.В. Путин «Одна из причин - нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также - неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что - органы местного самоуправления. В этой связи надо законодательно уточнить само понятие и перечень вопросов «местного значения». Часть из них пересекается с задачами, которые выполняются федеральными и региональными органами государственной власти. Другие - требуют колоссальной материальной поддержки и могут быть успешно реализованы только при содействии субъектов, а иногда - и при прямой поддержке Федерации» [1]. Основы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления определены ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Основой разграничения компетенции между местным самоуправлением и государственной властью являлось разграничение собственности и материально-финансовых ресурсов.

Объем полномочий и предметов ведения, компетенций должны соответствовать объему собственности и материально-финансовых ресурсов местного самоуправления. В случае недостаточности муниципальной собственности и материально-финансовых ресурсов компетенция местного самоуправления, установленная законодательством, окажется нереализованной.

Таким образом, компетенция между государством и местным самоуправлением разделяется с учетом разграничения собственности на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, на основе которых можно установить предметы ведения и полномочия.

Разграничение компетенции между государственными органами и местным самоуправлением не означает отделение местного самоуправления от государства. Государство и местное самоуправление осуществляют сходные функции. Однако объем компетенций у них совершенно разный.

Важной является проблема разграничения полномочий в внутри системы местного самоуправления.

Так Конституция Российской Федерации, законодательство о местном самоуправлении определили различные формы осуществления местного самоуправления. Это приводит к необходимости в распределении полномочий внутри системы местного самоуправления. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] устанавливает только исключительные полномочия представительного органа, не затрагивая полномочия исполнительно-распорядительных органов, должностных лиц, а также о вопросах, решаемых на местных референдумах, собраниях и сходах граждан. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ разграничил компетенции между государством и местным самоуправлением, с одной стороны, и внутри системы местного самоуправления - с другой. Разграничение предполагается осуществить через обозначение вопросов местного значения, для того чтобы отделить государственные задачи от местных задач и, в частности, определить вопросы местного значения для муниципальных образований различного вида.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти различных уровней в зарубежных странах, в частности, между федерацией и ее субъектами, является одной из наиболее сложных и потому до конца не решенных проблем федерализма. Это не подменяет основных постулатов теории федерализма, но, напротив, наполняет их глубинным смыслом [3]. Следует отметить, что Конституции большинства федеративных государств содержат развернутые перечни предметов ведения и полномочий. Так, Конституция Индии, которой (вместе с приложениями) содержит перечень предметов ведения и полномочий, состоящий из более чем двухсот пунктов [4].

Любая классификация в сфере разграничения компетенций имеет право на существование, но носит всегда условный характер [5]. Разграничения в каждом конкретном федеративном государстве отличаются определенной спецификой. Поэтому их классификация, а также отнесение того или иного государства к определенной категории будут носить скорее методологический, чем сущностный характер. В качестве критериев классификации мож-

но выделить: субъекты принадлежности полномочий (федерация, субъекты федерации, муниципальные образования), наличие (отсутствие) сферы совместного ведения, способ нормативного закрепления полномочий.

Библиографический список

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // «Российская газета», N 71, 19.04.2002.

2. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.08.1995, N 35, ст. 3506.

3. Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев. Типография К. Маттисена. 1912.

4. The Constitution of India, 1950. URL: http://india.gov.in/govt/constitutions_india

5. Актуальные проблемы муниципального права России. Под ред Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Зинченко Елена Юрьевна

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Органы местного самоуправления. Полномочия. Компетенция. Вопросы местного значения. Предметы совместного ведения. Исключительное ведение. Муниципальное образование. Субъект Федерации. Органы государственной власти.

Согласно Конституции Российская Федерация принятой 12 декабря 1993 г. Россия демократическое федеративное право-

вое государство, основополагающими принципами государственного устройства которого являются принципы федерализма, правового государства и местного самоуправления. Данная трехуровневая правовая система построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня, но не по всем вопросам, а только по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти, либо по вопросам совместного ведения разных уровней власти. В остальных случаях уполномоченные органы соответствующего уровня власти осуществляют собственное правовое регулирование.

Юридическая конструкция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, на наш взгляд, недостаточно четко конкретизировала конституционные нормы о местном самоуправлении в части определения конкретных предметов ведения местного самоуправления, что значительно усложнило реальное разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. В этой связи выделим три правовые проблемы, которые, по нашему мнению, требуют законодательного разрешения.

Прежде всего полагаем, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» требует уточнения в части регламентации перечня вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований (сегодня из 30). В действующем варианте многие из них с достаточным на то основанием могут быть отнесены к государственным. В их числе, например, обеспечение санитарного благополучия населения, охрана общественного порядка, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержание дорог, организация транспортного обслуживания населения, социальная поддержка населения, содействие занятости населения, охрана окружающей среды.

Считаем, что данные вопросы точнее было бы назвать предметами совместного ведения органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. В Федеральном законе также следует выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении местного самоуправления, и вопросы совместного ведения субъекта РФ и местного самоуправления.

Шаги в этом направлении законодателем уже сделаны: статьями 84, 85, 86, 87 Бюджетного кодекса РФ определены виды расходов, которые финансируются либо исключительно и отдельно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, либо совместно из бюджетов всех уровней. Очевидно, что эти расходы не совпадают с перечнем вопросов местного значения, предусмотренным ст.7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь, межбюджетные. Согласно общего правила, органы государственной власти и местного самоуправления не должны вторгаться в компетенцию друг друга. Однако на практике такое имеет место, что не способствует стабильности взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, нередко отрицательно влияет на результаты их работы.

Представляется, что до законодательного уточнения вопросов, относящихся к совместному ведению, совместному правовому регулированию, совместному финансированию возможно заключение соглашений (договоров) между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования на определенный срок, например, на время действия бюджета субъекта РФ и соответствующего муниципального образования. Это может быть неплохим полем для нахождения компромисса и для дальнейшей работы по разграничению полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Значительно усложняет процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления существующий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. И это вторая проблема.

Следует согласиться с мнением специалистов, полагающих, что без уточнения понятия «отдельные государственные полномочия», при разном толковании формулы «могут передаваться» (а значит, могут и не передаваться) произойдет пересечение с вопросами местного значения. Таким образом, на одной территории фактически одни и те же вопросы могут решать разные системы органы власти и управления, что нерационально, не всегда эффективно, а иногда и приводит к отрицательным результатам, вплоть до конфликта ветвей власти.

Необходимо в федеральном законодательстве отделить правовое регулирование вопросов местного значения от иных вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Следует уточнить понятие отдельного государственного полномочия, выделяя из них те, которые должны быть переданы органам местного самоуправления под контролем государства с точки зрения более эффективной их реализации и оптимизации процесса управления, а также и те, которые должны быть отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут быть переданы для выполнения на другой уровень. Крайне важно при этом, чтобы передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия были обеспечены необходимыми для их выполнения ресурсами.

Из последнего вытекает третья проблема, заключающаяся в правовом обеспечении все необходимых условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции. Органы местного самоуправления не могут наделять себя дополнительной компетенцией, помимо предусмотренной законодательством. В этом смысле формула, предусмотренная в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти должны быть исключены, поскольку здесь также возможно вмешательство в компетенцию других органов власти. Правовой механизм разрешения споров в таких ситуациях не предусмотрен, а действующий судебный порядок недостаточно

оперативен, поскольку в приведенной формулировке заложена возможность для взаимных конфликтов разных уровней власти. Соответственно, ее, по-нашему мнению, следует исключить из федерального закона. Недостаточная разрешенность вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления на уровне законодательства большинства субъектов РФ, на наш взгляд, вызвана двумя основными причинами: в большинстве субъектов РФ слишком раскручен маховик, направленный на ограничение прав органов местного самоуправления (1); противоречие и недостатки правового регулирования вопросов разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в федеральном законодательстве и, прежде всего, при определении собственных полномочий органов местного самоуправления, не позволяют совершенствовать законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении (2). Все эти проблемы требуют своего разрешения, поскольку без активного вовлечения органов местного самоуправления в решение сложных социальных и экономических задач, стоящих перед Россией в современных условиях, повышения уровня их самостоятельности, ответственности и ресурсного обеспечения невозможно эффективное преодоление кризисных явлений и поступательное движение российского государства вперед.

ХАРАКТЕР НЕЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Накашидзе Бадрий Джемалович

доктор юридических наук

Заведующий кафедрой правовых основ управления
Московского государственного университета имени
М.В. Ломоносова

Ключевые слова. Уровень власти. Местная власть. Региональная власть. Делегирование. Территориальное устройство. Распределение власти. Полномочия. Перераспределение власти. Местная администрация.

Многие из сегодняшних государств достаточно большие для того, чтобы управлялись только одним уровнем власти. Решение некоторых проблем возможно только на государственном уровне, а некоторые имеют региональный или местный характер и нет необходимости в их общегосударственном регулировании. Каждую власть, которая является меньшей, чем государственная, можно назвать нецентральной властью. В научной литературе используются также термины «субнациональная» (или «субцентральная») и «местная» власть [5].

Все это простые истины, но и они вызывают вопросы и порождают дискуссии. Прежде всего о том, как перераспределить власть между государственным, региональным и местным уровнями? Какого типа проблемы нужно решать на региональном уровне? Сколько и какие ступени (переходящие уровни) власти нужны для лучшего управления территорией? Какие институциональные структуры больше всего соответствуют местной власти? Как балансировать расширение местного самоуправления с исполнением своих полномочий центральной властью?

Разные страны по-разному отвечают на эти вопросы. Даже одна и та же нация в разное время по-разному решает эту проблему. Ответ на первые два вопроса – это, по сути, выбор между федеральным и унитарным государственным устройством. Согласимся, что для управления государством нужно больше чем один уровень власти. Далее следует решать, какому уровню какие права дать, как перераспределить власть. В унитарных системах государственную власть полностью осуществляет центральное правительство. Оно может делегировать отдельные права регионам (департаментам) или районам, но оно также может в любое время забрать их обратно. В федеральной системе вопрос решается иначе: определенные права имеет центральная власть, а остальные конституционно закреплены за правительствами составных частей государства - республиками, штатами, областями, кантонам, провинциям, землям и т.д. [2].

Обе эти формы государственного устройства имеют свои положительные и отрицательные стороны. В федерациях правительства могут легче концентрироваться на вопросах государственного значения в виду наличия различных уровней власти и доступностью местной (упрощено включение граждан в управ-

ленческих процессах). Правительственные эксперименты (например, упразднение смертной казни, программы социальной защиты и др.) можно сначала осуществлять и оценивать в меньших масштабах. А когда у новых групп населения возникает претензия на статус субъекта федерации, создать новую единицу возможно без разрушения либо ущерба всей системе государственного устройства.

С другой стороны, в унитарных государствах для всей страны установлено единообразное законодательное регулирование, установлено равное представительство из разных уголков страны, в данной системе менее ожидаемо разное налогообложение или распределение доходов в разных частях страны, здесь легче определить и сохранить политический и экономический курс власти и невозможно блокировать осуществление государственной политики.

Однако, как показывает история, выбор той или иной формы территориального устройства государства зависит не от оценки положительных и отрицательных сторон, а от тех условий и политической ситуации в которых формируется государство. Если единое государство создается из до этого независимо существующих субъектов, каждый из которых имеет свою политическую культуру, собственные основы экономической системы и военной власти, в таком случае, федеративное устройство единственная возможность создать устойчивое государство.

После создания федеративного государства, принимается решение о перераспределении полномочий между центральной властью и единицами федерации, что детально отображается в Конституции. В некоторых федерациях центральной власти передаются весьма ограниченные полномочия, остальное оставляют за единицами. Так было, например, в США и Австралии. В других странах, например, в России, Канаде и в Швейцарии отдельно перечислены полномочия федерального центра, а отдельно его субъектов. В полномочия Швейцарских кантонов входят обеспечение законности и порядка, образование, культура, общественные работы, а в полномочия центральной власти входят оборона, внешняя политика, основная часть железнодорожной системы.

Однако, каким бы не было перераспределение полномочий, в большинстве федерации есть общая тенденция к расшире-

нию полномочий центральной власти. Увеличение населения, рост количества больших городов, развитие транспортных и коммуникационных систем как в отдельных государствах, так и в мировом масштабе, создание широкой сети многонациональных корпораций способствует усилению роли центральной власти. Подобные тенденции развития порождают проблемы, которые требуют общегосударственных решений и не помещаются в рамки федеральных единиц.

Другой пример перераспределения власти между центром и провинциями дает Канада. В 1867 году, когда впервые была образована федеративная Канада, она предоставляла властям провинций большую автономию. Со временем стала усиливаться координация и сотрудничество между провинциями и центром, особенно в таких сферах как здравоохранение, образование, транспорт и социальное обеспечение. С постепенным изменением ситуации роль провинций стала ослаблять, а центральной власти наоборот – возрастать. Сегодня это уже вызвало противоположную тенденцию – многие провинции стремятся вернуть утерянные полномочия, обеспечить себе большую бюджетную самостоятельность [1].

Нужно отметить, что федеративными являются только 1/10 из всех государств мира. Но в территориальном измерении это половина всего земного шара. Другие страны имеют унитарную форму устройства, которые могут передать регионам и местам отдельные полномочия.

Третьим из поставленных выше вопросов был: сколько и какие переходящие уровни власти нужны для лучшего управления территорией? Ответ на этот вопрос, т.е. перераспределение власти между уровнями, в разных странах выглядит по-разному. Выбор между федеративным и унитарным устройством, по сути, является первым этапом ответа на поставленный вопрос. Как федеративному, так и унитарному государству нужны разные ступени (переходящие уровни) власти. Хотя, на этих уровнях власть устойчива только в федеративных государствах, тем не менее, и в унитарных странах переданные центром полномочия могут быть весьма активно использованы регионами. В обоих случаях, тяжесть выполнения выработанных центром политики администрирования лежит

на нецентральной власти, реальное управление государством, в основном, происходит на нецентральном уровне.

Еще более разнообразны структуры органов местного управления. Группы людей проживают в совершенно разных поселениях, селах, районах, маленьких городах или больших метрополиях. В таких условиях сложно определить, что значит «местный» уровень власти. Если следовать общей логике, местной можно назвать власть, которая доступна гражданам, с которой можно легко общаться каждому человеку, которая может быть физически знакома каждому жителю. Форма местной власти определяется законодательством центрального либо регионального уровня. Наиболее распространенной является избранный совет, бюро, либо комитет. В полномочия этих советов, в основном, входят осуществление социальных программ и определение приоритетов развития местной территории.

По-разному решен вопрос и о руководителе местной администрации. Это может быть лицо, избираемое непосредственно местным населением, либо советом, назначенный центральной либо региональной властью администратор. Каждый из них может обладать весьма широкими полномочиями, или весьма формальными, «церемониальными». Различен и бюрократический аппарат, находящийся в распоряжении руководителя.

Однако, какими бы не были эти различия, практически у всех местных властей есть одна дилемма: с одной стороны, ограниченные полномочия и средства, а с другой – неограниченные требования к ним со стороны местного населения. В некоторых странах периодически проводят эксперименты по увеличению полномочий и ресурсов местных структур, однако, они не всегда последовательны.

Часто самой острой проблемой для местной власти является борьба с преступностью и разрешение местных конфликтов. В критических случаях, люди ожидают помощь, в первую очередь, от органов местного самоуправления. Насколько это получится, зависит от местной администрации. Обеспечение общественного порядка входит в функции полиции, которая, с технической точки зрения, не является частью местной администрации. Но полиция является первым и часто единственным представителем местного правопорядка, с которым гражданин вступает в контакт. Первое

свершение закона на месте происходит сотрудниками полиции и от того, насколько компетентно и добросовестно они действуют, зависит отношение населения к местной власти в целом.

Вместе с тем, полиции не принадлежит право окончательного юридического решения. Поэтому, важно какие еще юридические службы находятся в муниципальных структурах. Часто это местный чиновник, у которого нет специальных знаний и который может разрешать небольшие споры. Существуют и другие виды служб. Например, в Китае, если преступление незначительно и совершено в первые, дело решается в «соседских комитетах», которые берут на себя ответственность и за воспитание провинившихся людей.

Естественно, не каждый спор либо криминальная проблема разрешаются местной администрацией. Поэтому, государство обеспечивает судебный порядок рассмотрения дела. Особую роль в разрешении возникших споров играют мировые судьи, которые входят в единую судебную систему страны [3].

Как показывает жизнь, несмотря на необходимость современных государств иметь несколько уровней управления, определить эти уровни и урегулировать отношения между ними нигде не просто. Одна из самых сложных проблем – взаимоотношения между центральными, региональными и местными властями. Часто данная проблема рассматривается как борьба, в которой «центр» хочет расширить влияние на «местах», а последние стараются сохранить свою самостоятельность. Это противостояние и напряженность стали одним из определяющих факторов современной политики, где сложно установить только одну тенденцию, куда идет мир – к большей централизации или децентрализации, поскольку есть много примеров как одного, так и другого.

Библиографический список

1. Bélanger, C. “Canadian Federalism – Division of Powers (ss. 91-95 of the Constitution Act 1867).” *Marianopolis College*. 11 January 2009.

2. Почти все государства, за исключением очень маленьких, между муниципальной и центральной властью имеют переходящий уровень власти. В федеративных государствах они могут называться штатами, кантонами, провинциями, областями, краями

или землями. В унитарных, в основном, департаментами. Однако, название само собой не подразумевает принадлежность к той или иной системе. Например, во Франции (в стране с классическим унитарным правлением), употребляется термин «провинция» для обозначения не самостоятельной единицы, а департамента, либо исторической области. Поэтому, власть, которая находится выше чем местная, но ниже чем центральная, чаще всего называют «региональной властью».

3. Федеральный закон от 17.12.1998 N 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мировых судьях в Российской Федерации».

4. Чихладзе Л.Т., Ежевский Д.О. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2009.

5. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. Учебное пособие. М., 2010.

**ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)***

Романовская Ольга Валентиновна,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
государственно-правовые дисциплины
Пензенского государственного университета
(Пензенская область)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Передача государственных полномочий. Проблема делегирования государственно-властных полномочий. Органы местного самоуправления. Финансовое обеспечение делегированных полномочий.

Проблема делегирования государственно-властных полномочий является предметом постоянного обсуждения российских

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

ученых-правоведов. Часть 2 статьи 132 Конституции РФ выступает при этом примером допустимости такого делегирования: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Конституция России обозначает субъекта передачи и субъекта, кому возможна такая передача. С одной стороны, это законодательный орган. Такой вывод можно сделать исходя из формулировки: «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями...». Однако следует иметь в виду, что не законодательный орган передает часть своих полномочий органу местного самоуправления, а компетенция последнего определяется законом. Законодательный орган – субъект, уполномоченный на легитимацию компетенции органа местного самоуправления. С другой стороны, субъект получения делегированных полномочий – только органы местного самоуправления. Таким образом Конституция России предполагает возможность перераспределения властных полномочий между носителями публичной власти [2.с.288].

Обратим внимание, что в соответствии с практикой Конституционного Суда РФ статья 132 Конституции РФ подлежит расширительному толкованию. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате», отталкиваясь от содержания указанной статьи 132, представляет значимый вывод, что указанная конституционная норма не запрещает «государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти». Подобные юридические пассажи обуславливают особое внимание к содержанию анализируемой статьи 132. Рассмотрим некоторые решения органа конституционного контроля.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"», рас-

смаывая возможность создания органов государственной власти на уровне района (города), указал при этом на значимые положения передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления: 1) передача полномочий не означает изменение природы органов местного самоуправления; 2) органы местного самоуправления путем передачи полномочий не могут быть преобразованы в органы государственной власти; 3) органы государственной власти не могут осуществлять местное самоуправление. Кстати, Д.Г. Шустров подчеркивает: «Напротив, делегирование органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения недопустимо» [7.с.596]. Есть еще один момент: «Исключается такой способ передачи полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления, как соглашение. Вместе с тем соглашение как форма передачи осуществления полномочий может применяться для взаимной передачи полномочий по вопросам местного значения в рамках двухуровневой системы местного самоуправления – от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и наоборот» [4.с.480].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 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"» рассматривался специально вопрос о субъекте передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. Законодательство Курской области допускало такую передачу от органов государственной власти района. Подобное правило было признано неконституционным [5.с.260]. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что указанная передача «может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73)». Отметим, что в Пензенской области принят специальный Закон от 22 декабря 2006 г. № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочия-

ми Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области».

О.И. Баженова на основе анализа практики Конституционного Суда РФ выделяет принципы осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий:

1) делегированные государственные полномочия реализуются органами местного самоуправления без вовлечения граждан, составляющих территориальный коллектив;

2) при делегировании государственных полномочий объем правовых средств, которыми может воспользоваться муниципальное образование, определяется государством в лице РФ либо субъекта РФ;

3) финансовое обеспечение делегированных государственных полномочий осуществляется за счет предоставляемых местному бюджету субвенций из бюджета РФ либо бюджета субъекта РФ;

4) реализация государственных полномочий осуществляется под прямым административным контролем государства - Российской Федерации, субъектов Российской Федерации [2.с.256].

В Европейском Суде по правам человека, по словам Е.С. Шугриной, сложилось некое усредненное представление о местном самоуправлении, как разновидности государственного управления. В обоснование своей позиции Е.С. Шугрина приводит позиции Европейского суда по правам человека по делу «Герасимова против Российской Федерации», в которых указывается: «в соответствии с прецедентной практикой конвенционных органов органы местного самоуправления, несомненно, являются государственными органами в том смысле, что они действуют на основании публичного права и осуществляют государственные функции, переданные им на основании Конституции и иных законов» [6.с.336]. Кстати, предметом рассмотрения стало выполнение органом местного самоуправления функции социальной защиты. По-видимому, при передаче отдельных государственных полномочий происходит некоторое смещение природы местного самоуправления. Это позволило Т.А. Лахтиной заключить: «Таким образом, органы местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий становятся "приводными ремнями" госу-

дарственного аппарата и, в сущности, смешиваются с ним» [3.с.16-20].

С данным выводом следует не согласиться. Местное самоуправление является формой осуществления публичной власти, что нельзя отождествлять с государственной властью. Практика Конституционного Суда РФ как раз и проводила ту красную нить, благодаря которой не должно проходить смешивание местного самоуправления и государственного управления.

Библиографический список

1.Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010.

2.Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. М.: Юрлитинформ, 2016. 288

3.Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16 - 20.

4.Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2015. 480 с.

5.Романовский Г.Б., Романовская О.В. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография. Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2007. 260 с.

6.Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

7. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Хорунжий Сергей Николаевич

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права
и процесса юридического факультета
Воронежского государственного университета
(Воронежская область)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Делегирование полномочий. Распределение полномочий. Саморегулирование. Наделение. Передача. Субсидиарность.

Ретроспективный анализ нормативных правовых актов принимаемых в ходе реформирования системы государственного управления свидетельствует о поиске системных и эффективных вариантов перераспределения полномочий между органами государственной власти, местного самоуправления, а также институтами гражданского общества.

Логическим продолжением идей, заложенных в своё время в Концепцию административной реформы в Российской Федерации [1] стала Концепция совершенствования механизмов саморегулирования (далее – Концепция), утвержденная Правительством РФ 30 декабря 2015 года [2]. Указанный документ содержит легальное определение «принципа делегирования полномочий и отраслевого совместного регулирования», который раскрывается как стратегическая задача «по переходу к модели управления отраслями экономики, где созданы эффективно функционирующие структуры саморегулирования, с привлечением к принятию решений национальных объединений и иных форм представительства сообщества саморегулируемых организаций». В качестве причин, ставших основанием для введения в нормативный оборот указанного выше принципа, в Концепции приводятся, в частности: необходимость исключения дублирования функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с одной стороны, и контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, с другой стороны; снижение администра-

тивной нагрузки; повышение эффективности в реализации контрольных полномочий [3].

Перечисленные выше элементы системы публичного управления являются неотъемлемыми атрибутами современной правовой среды [4].

В качестве отправной точки для анализа отметим отсутствие четкого отграничения делегирования как элемента нормативно-правового порядка (делегированное законодательство) от делегирования в сфере осуществления публично-властных функций органами государственной власти и местного самоуправления (делегирование полномочий). Научная доктрина также не вносит достаточной ясности в этот вопрос, допуская смешение этих сравнительно самостоятельных институтов.

Отсутствие легального определения понятия «делегирование» предоставляет широкие возможности для различных толкований, встречающихся в научной литературе и судебной практике. Более того, в действующем законодательстве наряду с понятием «делегирование» преимущественно используются категории «наделение» и «передача». Выводя за рамки настоящей статьи анализ юридико-лингвистических различий перечисленных категорий, укажем на основные положения их содержательной части.

Первое: публично-правовая природа делегирования. Указанное качество находит отражение в классических определениях этого механизма как основанного на договоре (соглашении) [5.с.28-32], то есть на юридическом акте, согласно которому «один государственный орган временно и на определенных условиях передает другому государственному органу отдельные свои полномочия или часть полномочий при сохранении контроля за их осуществлением» [6.с.88]. В Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ для обозначения указанной выше передачи полномочий используется термин «наделение». Передаваться могут полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 78).

Второе: субсидиарный (вспомогательный) характер делегирования. Полномочия передаются в целях решения соответствующих государственных задач наиболее эффективным, экономически- и политически-целесообразным образом. Данный подход нашел прямое закрепление в российском бюджетном законодательстве, в котором принцип субсидиарности рассматривается как инструмент, обеспечивающий максимальную близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг[7].

Третье: аутентичность исполняемого в порядке делегирования полномочия. При делегировании (наделении) не допускается каких-либо изъятий в содержательной части передаваемого полномочия или видоизменение изначально исполняемых государством функций [8.с.115-119]. В случае нарушения идентичности исполняемого полномочия или исполнения его не в полном объеме искажается сама цель передачи полномочий.

Таким образом, можно говорить о следующих вариантах реализации института делегирования как функционального элемента современной правовой среды: (1) федеративное делегирование - перераспределение полномочий между органами публичной власти (государственными, федерального и регионального уровней, а также органами местного самоуправления); (2) административное делегирование - передача государственных полномочий иным субъектам общественных отношений, не являющимися органами власти (СРО, институты гражданского общества и т.п.).

Библиографический список

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

2. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 2776-р.

3. Хорунжий С.Н. Субсидиарная модель региональной организации контрольно-надзорных полномочий в финансово-бюджетной сфере // Регион: Системы, экономика, управление. 2016. №1.

4. Хорунжий С. Н. Доктринальные аспекты правовой среды. Воронеж, 2014.

5. Демидов М. В. Место и роль Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в системе федеративных отношений в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 28–32.

6. Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 1 / И. Н. Барциц. М., 2011. С. 88.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // СЗ. 2001. № 34. Ст. 3503.

8. Хорунжий С. Н. Противодействие коррупции: исключительные полномочия органов внешнего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. 2016. №1. С. 115–119.

РАЗДЕЛ 6.
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ
И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Уваров Александр Анатольевич

доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета Оренбургского государственного
аграрного университета
(Оренбургская область)

Ключевые слова. Ответственность. Представительный орган местного самоуправления. Муниципально-правовая ответственность. Прекращение полномочий. Ответственность перед государством. Ответственность перед населением.

Ответственность представительных органов местного самоуправления как субъектов публичной власти может иметь либо конституционно-правовой, либо муниципально-правовой характер. Федеральным законом от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее, Закон 2003г.) предусмотрены следующие случаи такой ответственности:

1) Ответственность перед населением в виде досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления при нарушении срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения (ч.3.ст.45);

2) Ответственность перед государством в виде роспуска представительного органа законодательным органом субъекта РФ за неисполнения решения суда об отмене своего нормативного правового акта противоречащего Конституции РФ, федеральным (в том числе конституционным) законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования (ч.1.ст.73);

3) Ответственность перед государством в виде роспуска представительного органа законодательным органом субъекта РФ в случае установленных судом фактов не проведения представительным органом в течение трех месяцев подряд правомочного заседания (п.п. 2.1., 2.2. ч.2.ст.73);

4) Ответственность в виде ограничений некоторых бюджетных полномочий представительного органа в связи с неплатежеспособностью муниципального образования и возложения этих полномочий на временную финансовую администрацию в соответствии с п.2.ч.1.ст.75 Закона 2003г.

Помимо указанных случаев, Закон 2003г. допускает в силу положений ст.71 иные основания ответственности представительного органа перед населением и порядок решения соответствующих вопросов, которые могут быть определены только в уставе муниципального образования. Более того, основание прекращения полномочий представительного органа населением за нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения может быть установлено только уставом муниципального образования, поскольку среди обязательных случаев прекращения полномочий представительного органа муниципального образования эта ответственность в ч.16.ст.35 Закона 2003г. не названа. Все это указывает на муниципально-правовой вид данной ответственности. Тем не менее, свобода муниципального правотворчества в этих вопросах на самом деле не такая уж безграничная. Так, возможность досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления путем проведения референдума категорически отверг Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 10 июня 1998г. по делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подтвердив конституционность положений указанного закона и указав на то, что референдум не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, и что для этого может быть использован отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного само-

управления [2]. В результате этого в настоящее время ответственность представительного органа местного самоуправления в виде его роспуска может быть реализована только компетентными государственными органами. В свою очередь, население лишено возможности влиять на процесс досрочного прекращения полномочий своего представительного органа посредством его роспуска, даже если неправомерное решение представительного органа связано с массовым нарушением прав жителей и причинением им имущественного и иного ущерба, либо бездействие представительного органа связано с неисполнением или отказом от исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан. Конечно сама отрицательная оценка гражданами деятельности представительного органа и реализация негативных для него последствий может быть достигнута посредством индивидуального отзыва депутатов, голосовавших за неправомерное решение, в результате чего сам представительный орган по своему количественному составу становится недееспособным. Однако в данном механизме ответственности ее субъектом предстает не сам представительный орган, а его члены, что по сути дела исключает возможность признания этой процедуры в качестве самостоятельного механизма ответственности представительного органа местного самоуправления перед населением.

Образовавшийся пробел в регулировании реализации ответственности представительных органов местного самоуправления перед населением, на наш взгляд, может быть заполнен посредством предоставления населению права путем прямого, всеобщего голосования выразить недоверие своему представительному органу. При большинстве проголосовавших за недоверие, представительный орган местного самоуправления может принять решение о своем самороспуске, либо такое право по роспуску представительного органа можно предоставить главе муниципального образования. Важно при этом, чтобы сам факт выражения недоверия населением своему представительному органу не связывался бы с императивной нормой, обязывающей к роспуску представительного органа. Представительный орган должен иметь право не согласиться с принятым населением решением о недоверии. Более того, недоверие населения представительному органу местного самоуправления должно рассматриваться как самостоя-

тельная мера ответственности этого органа перед населением за свое неправомерное действие (бездействие), вне зависимости от последствий в виде его роспуска. Негативным последствием в качестве меры ответственности за это действие (бездействие) представительного органа будет являться сам факт официального признания работы представительного органа неудовлетворительной, с точки зрения интересов населения и выраженного ему недоверия. Введение данного вида ответственности должно корреспондироваться с подотчетностью представительного органа местного самоуправления населению.

Прекращение полномочий представительного органа независимо от того кем осуществляется эта мера - населением или государством имеет свою особенность заключающуюся в том, что неблагоприятные последствия в виде прекращения полномочий депутатов представительного органа распространяются и на тех депутатов, которые, например, голосовали против принятия противоправного решения, но оказались в меньшинстве. Данное обстоятельство послужило выводу С.Г.Соловьева о целесообразности использования в отношении определения вины коллективных субъектов муниципальных правоотношений принципа объективного вменения. Автор предлагает следующее нормативно-правовое закрепление этого положения: «коллективный субъект муниципальных правоотношений признается виновным в совершении муниципального правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых законодательством РФ или законами субъектов Федерации предусмотрена муниципально-правовая ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению» [3. с.60]. Конструктивный характер юридической ответственности коллективного субъекта, в частности представительного органа муниципального образования, заключается в том, что она не может быть проецирована на действия каждого отдельного депутата, и даже председателя представительного органа. Поэтому оценивать возможность «мог ли представительный орган в конкретной ситуации избежать правонарушения», – занятие бесперспективное.

Следует также отметить, что сам механизм прекращения полномочий представительного органа за свой противоправный

акт не содержит в принципе ничего противоречащего Конституции РФ, о чем заявил 16 октября 1997 года Конституционный Суд РФ в своем постановлении №14-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Закона 1995г.[4]. Ответственность представительного органа по ст.73 Закона 2003г. наступает за всякий противоречащий действующему законодательству нормативный правовой акт, который признан в установленном порядке таковым судом. Содержание основания рассматриваемой меры ответственности позволяет предполагать, что здесь имеет место так называемый сложный механизм ответственности, который выражен в совокупности разнородных обстоятельств и их причинной взаимообусловленности. Непосредственным основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления является зафиксированный в судебном решении факт принятия им противоправного акта, но для реализации мер ответственности необходимо также невыполнение предписания суда о необходимости его отмены. Несомненно, что само по себе признание судом недействующим и не подлежащим применению нормативного правового акта органа или должностного лица местного самоуправления уже содержит в себе негативные для них юридические последствия и поэтому представляет из себя самостоятельную меру ответственности за принятие противоправного акта. Однако, как полагает законодатель, указанные меры ответственности не нейтрализуют в полной мере вредоносный результат этого правонарушения, и поэтому дополнительной мерой ответственности выступает обязанность субъекта правонарушения привести признанный судом недействительным акт в соответствие с законом, т.е. отменить свой противоправный акт. Данная мера ответственности одновременно выступает новым правилом поведения, нарушение которого порождает, в свою очередь, и новый состав правонарушения со своими собственными мерами ответственности.

В заключении следует обратить внимание на то, что правотворческая деятельность представительных органов может быть оценена и с точки зрения: наличия в правовых актах признаков коррупционности, положений затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, целесообразности принятых правовых актов по делегированным государственным полномочиям, что вызывает новые вопросы, связанные с ответ-

ственно представительных органов муниципальных образований.

Библиографический список

- 1.Собрание законодательства РФ 2003. №40. Ст.3822 (с изм. и доп.)
2. Собрание законодательства. 1998г №25. Ст.3002.
- 3.Соловьев С.Г. Состав муниципального правонарушения: проблемы теории и практики. //Ж. Государство и право. 2015. №3. С.60.
4. Собрание законодательства РФ. 1997. №42. Ст.4902.

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА КАК МЕРЕ ПОВЫШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

Соколова Анна Игоревна

преподаватель кафедры конституционного и международного
права Оренбургского института (филиала)

Московского государственного юридического университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

(Оренбургская область)

Ключевые слова. Ответственность. Муниципальное нормотворчество. Местное самоуправление. Выборы. Референдум. Нормаконтроль. Общественный контроль. Полномочия. Государственная власть. Муниципальное образование. Муниципально-правовая ответственность.

Исходя из легального определения, установленного в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление представляет собой форму народовластия. Следовательно, непосредственное осуществление полномочий местного самоуправления населением предопределяет сущность последнего. Самыми востребованными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления являются

выборы и референдум – формы непосредственной демократии наиболее распространенные также и на федеральном, региональном уровне государственной власти. В то время как одной из самых редких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, следовательно, нуждающейся в новациях для увеличения сферы применения, является голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления [1].

С момента провозглашения самостоятельности местного самоуправления говорить о высокой активности населения в решении вопросов местного значения так и не представилось возможным. Корни этой проблемы носят объективный характер и упираются в ментальность и правовую пассивность жителей муниципальных образований. Однако с ростом уровня правовой культуры населения, усилением роли общественного контроля в Российской Федерации логично предположить, что законодательное закрепление новых форм и возможностей для населения решать вопросы местного значения, широкого распространения гласности и коммуникационных технологий создали бы базу для более активного включения жителя муниципального образования в решение вопросов местного значения.

В качестве одной из наиболее важных новаций рассматривается повышение роли населения в осуществлении муниципального нормотворчества в соответствии с требованиями принципов конституционности и законности. Законодательная основа распространения общественного нормоконтроля, как механизма повышения качества принимаемых нормативных правовых актов, в том числе на муниципальном уровне власти, была создана Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Должный контроль жителей муниципального образования за качеством муниципальных правовых актов возможен за счет создания дополнительных практических механизмов его реализации. Так, установление ответственности перед населением для органов и должностных лиц, уполномоченных в сфере нормотворчества, за издание незаконных актов может быть рассмотрено в качестве одного из таких механизмов. Более того, ответственность за ненадлежащее муниципальное нормотворчество, как и любая ответственность перед

населением, должна служить индикатором реальности местного самоуправления.

Ответственность органа или должностного лица местного самоуправления за принятие незаконного акта законодательно не предусмотрена, однако в доктрине муниципального права сама отмена муниципального правового акта некоторыми учеными рассматривается в качестве меры конституционно-правовой ответственности в сфере муниципального нормотворчества [2, С. 74, С. 38]. Представляется, что данная позиция может быть подвергнута определенному сомнению. Тот факт, что муниципальное право ранее являлось институтом конституционного права, а в настоящее время самостоятельно регулирует близкую ведущей отрасли права сферу правоотношений, позволяет установить их тесную взаимосвязь, предопределяющую общие характеристики конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Одним из основных, смыслообразующих критериев определения данных видов ответственности, представляется характеристика мер ответственности как умаление или лишение существовавшего ранее правового статуса субъекта правонарушения (ропуск, отрешение от должности, отмена регистрации кандидата, приостановления деятельности). Указание на то, что рассматриваемые виды ответственности предполагают собой неблагоприятные последствия для субъекта правонарушения или взаимосвязь субъектов содержится в работах М. А. Краснова [3, С. 28-29], О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева [4, С. 540], Н. В. Постового [5, С. 322]. Отмена нормативного правового акта, как мера, направленная на предмет деятельности и не предполагающая никаких неблагоприятных последствий непосредственно для субъекта правонарушения, является исключением из общего перечня мер конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Таким образом, указание на отмену муниципального правового акта в качестве самостоятельной меры ответственности весьма спорно и является поводом для дискуссии. Достаточно обоснованной альтернативной представляется позиция О. В. Луконькиной о том, что данную меру можно рассматривать в качестве способа устранения правотворческих ошибок [6, С. 829], максимально эффективного и действенного.

Исходя из изложенного, предлагается установить муниципально-правовую ответственность субъекта муниципального нормотворчества, избираемого жителями муниципального образования, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей перед ними по разработке и принятию муниципальных правовых актов, мерой которой является отзыв. Всесторонняя защита частных и публичных интересов в сфере местного самоуправления может быть достигнута за счет двух оснований данного вида ответственности. К первому предлагается отнести неоднократное принятие муниципальных нормативных правовых актов, не соответствующих требованиям, предъявляемым к ним ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции РФ, свидетельствующее о систематическом характере деятельности. В данном случае субъекты муниципального нормотворчества либо не обладают должной квалификацией, либо имеют корыстный или иной умысел на принятие деформированных правовых актов, следовательно, не вправе осуществлять рассматриваемую профессиональную деятельность. Ко второму основанию предлагается отнести факт принятия муниципального правового акта, которым был нанесен существенный вред интересам конкретных граждан и организаций или местного населения и муниципального образования в целом. Данная норма будет логическим продолжением установленного гражданским правом положения о возмещении убытков причиненных изданием не соответствующего закону или иному правовому акту правового установления [7].

Возможная ответственность за ненадлежащее нормотворчество окажет влияние на моральное сдерживание незаконных действий субъектов муниципального нормотворчества, а также будет стимулировать его на качественное и профессиональное исполнение своих обязанностей, что можно рассматривать в качестве позитивной ответственности. Кроме того, положительный опыт рассмотрения вступившего в законную силу решения суда о признании недействующим незаконного муниципального правового акта главы муниципального образования в качестве основания отрешения его от должности имеется в зарубежной практике [8, С. 90].

Данная новация будет необходимым механизмом повышения активности населения в осуществлении местного самоуправления, возможностью для большего распространения форм муниципальной демократии, а также способствовать эффективному

общественному контролю за качеством муниципальных правовых актов.

Библиографический список

1. Материалы к ежегодному докладу Общероссийского Конгресса муниципальных образований. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html> (дата обращения: 22.04.2016).
2. Кондрашов А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М. : Юрист, 2006. 169 с.; Шугрина Е. С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 34-40.
3. Краснов М. А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М. : Магистр, 1997. 56 с.
4. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М : Юрист, 2004. 559 с.
5. Постовой Н. В. Муниципальное право России. М. : Новый юрист, 1998. 349 с.
6. Луконькина О. В. Отмена правовых актов как способ устранения правотворческих ошибок // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы международного научно-практического круглого стола (29-30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. М. : Проспект, 2009. С. 829-835.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон : принят Гос. Думой 21 октября 1994 г. : одобрен Советом Федерации 30 ноября 1994 г. : по состоянию на 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301. Ст. 16
8. Чихладзе Л. Т. Административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления в Республике Армения // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в странах СНГ и Европы : сборник материалов междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19 октября 2012 г.). М. : РУДН, 2013; Чихладзе Л.Т. Административная децентрализация в контексте

особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // Вестник Университета МВД России. № 1. 2013; Чихладзе Л.Т. Административная децентрализация в свете новых тенденции развития взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти // Право и образование №3 март 2016 г.

ДУАЛИЗМ ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРЕД ГОСУДАРСТВОМ

Поддубная Ольга Сергеевна

заведующая кафедрой государственное и муниципальное управление НОУДПО «Институт «АйТи», независимый эксперт в области осуществления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов

Ключевые слова. Ответственность органов местного самоуправления. Местное самоуправление. Публичное управление. Муниципальное образование. Глава муниципального образования. Местная администрация.

Институт местного самоуправления согласно Конституции Российской Федерации является одним из демократических базисов нашего общества. Естественно, что в этих условиях перед законодателем стоит вопрос о необходимости наличия обусловленной структуры органов местного самоуправления на определенной территории, так как наличие большого разнообразия возможных структур органов местного самоуправления вызывает затруднения в системе управления Российской Федерации [2]. С точки зрения теории управления система публичного управления необходима для согласования потребностей и интересов отдельного человека и сообщества людей в стране и мире. Для решения проблемы правового регулирования данных аспектов принято применять различные методы - централизованный и децентрализованный.

Современная Россия с момента конституционного закрепления института местного самоуправления применяла оба метода правового регулирования, так как конституционное правило за-

фиксировало законодательный инструмент определения структуры местного самоуправления. Это конечно ограничивало свободу законотворчества, но позволяло и применять оба метода наравне. По мнению Бабичева И.В. «система органов местного самоуправления, помимо их структуры, включает в себя взаимоотношения (правоотношения) органов между собой и с правовым окружением, а также «системообразующий фактор», которым является цель системы» [1]. Наличие высшего должностного лица в структуре органов местного самоуправления позволяет установить четкие инструменты взаимодействия между государственной и муниципальной властью, а также определить «мягкие» способы федерального и регионального влияния на реализацию ими единой исполнительной власти.

Особую сложность в понимании границ свободы нормотворчества в отношении определения порядка формирования органов местного самоуправления внесла статья 12 Конституции России 1993 г, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но далее в статье 72 Конституции России эта проблема была решена установлением правила регулирования предметов совместного ведения. Согласно п. «н» части первой данной статьи Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется посредством принятия законов федерального и регионального уровня.

Совершенствование правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления неоднократно ставило перед Конституционным Судом России вопросы о границах вмешательства государственных органов в данный процесс [3]. При этом высшая судебная инстанция придерживается мнения, что «органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления

конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации». С этой точки зрения введение нового положения об ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством в части установления права издания правового акта об отрешении от должности не представляется антиконституционным.

Отсутствие инструментов влияния на выборное должностное лицо местного самоуправления ранее приводило по сути к невозможности привлечения к ответственности глав муниципальных образований в случае их незаконных действий или бездействия. Инертность населения не позволяла применить предусмотренные на первых этапах способы отрешения от должности и удаления в отставку по причинам неудовлетворительной работы. Это привело государство к необходимости пересмотра системы взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления.

В настоящее время, в случае если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то это влечет отрешение от должности в определенных ситуациях. К таким ситуациям отнесено издание главой муниципального образования правового акта, не носящего нормативного характера либо совершения им действий, влекущих:

- нарушение прав и свобод человека и гражданина,
- угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации,
- угрозу национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности,
- угрозу единству правового и экономического пространства Российской Федерации,
- нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов,
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом акт об отрешении должностного лица органа местного самоуправления должно принять высшее должностное лицо

субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). На первый взгляд это кажется прямым нарушением конституционной нормы о невмешательстве государства в дела органа местного самоуправления, особенно если его формирование происходило на муниципальных выборах. Но с другой стороны Конституционный Суд России указывает, что для достижения целей публичного управления "не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации" [4]. Эта позиция как раз и объясняет права государственных органов устанавливать некоторые организационные процедуры в отношении порядка формирования и прекращения деятельности органов местного самоуправления.

Интересно, что законодатель определил четкое разделение «ветвей власти» при установлении полномочий субъекта в отношении прекращения полномочий органов местного самоуправления. Так, отрешение от должности главы муниципального образования происходит по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а представительный орган местного самоуправления распускается на основании закона субъекта Российской Федерации, который принимается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Таким образом можно сделать вывод, что конституционная модель взаимодействия государственной и муниципальной власти в России сочетает в себе различные инструменты, но при этом учитывает характер первичного формирования субъекта принятия решения о прекращении полномочий органа местного самоуправления. Хотя в отношении выборного главы муниципального образования эта модель немного видоизменена. Законодатель пытается, сохранив децентрализованную систему местного самоуправления,

применить относительно централизованный порядок привлечения к ответственности органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации посредством усиления судебных решений о нелегитимности действий органов местного самоуправления дополнительными инструментами правового регулирования в части отрешения от должности или роспуска органа местного самоуправления.

Библиографический список

1. Правовое регулирование организации деятельности органов местного самоуправления. /Бабичев И.В., URL: <http://смо.khabkrai.ru/4-pravovoe-regulirovanie-organizacii-deyatelnosti/> Дата обращения 14.05.2016.

2. Местное самоуправление в условиях правового государства // Статья // Экономико-правовое развитие современной России. Сборник научных трудов. Выпуск 2 / под научной редакцией д.э.н., профессора Шапкина И.Н. – М: МИЭМП, 2004 г. URL:

3. . постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-п "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-п "По делу о проверке конституционности статей 80,92, 93 и 94 Конституции республики Коми и статьи 31 закона республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в республике Коми"; постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-п "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 федерального закона "об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации" и части 1.1 статьи 3 закона иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы".

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-п "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 федерального закона "об общих принципах организации местного самоуправления в

российской федерации" и части 1.1 статьи 3 закона иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы". // СПС КонсультантПлюс. Дата обращения 13.05.2016.

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Чихладзе Леван Теймуразович
доктор юридических наук, доцент
заведующий кафедрой муниципального права юридического
института Российского университета дружбы народов;

Бабаева Юлия Григорьевна
кандидат юридических наук, доцент
заместитель заведующего кафедрой юриспруденции
Московского городского государственного университета

Ключевые слова. Местное самоуправление. Ответственность. Государственная власть. Представительный орган. Муниципальное образование. Европейская хартия местного самоуправления. Вопросы местного значения.

Европейская хартия местного самоуправления принятая 15 октября 1985 г. определяет местное самоуправление как право и реальную возможность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел, действуя самостоятельно и под свою ответственность (ч. 1 ст. 3). Из этого следует, что оценка деятельности муниципальных органов может происходить, в том числе, в виде юридической ответственности.

В научной литературе юридическая ответственность рассматривается, как обязанность субъекта претерпевать определенные неблагоприятные последствия в силу закона. Основными субъектами муниципально-правовой ответственности являются органы местного самоуправления и их должностные лица.

Основаниями муниципально-правовой ответственности является принятие противоправных решений, неисполнение, ненадлежащее исполнение полномочий по решению вопросов местного значения.

Актуальной проблемой является вопрос классификации муниципально-правовой ответственности.

Во-первых, в зависимости от субъектов следует различать ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Так, в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске, например, Закон Приморского края от 27 марта 2008 г. N 235-КЗ «О роспуске представительного органа муниципального образования - Думы Лесозаводского городского округа» [1].

В случае если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного ор-

гана государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Депутаты представительного органа муниципального образования, распущенного на этом основании, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за не проведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

Во-вторых, в зависимости от того, перед какими субъектами наступает данный вид ответственности:

- перед населением муниципального образования,
- перед государством наступает ответственность на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, феде-

ральных законов, конституции (устава) субъекта РФ, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий;

- перед физическими и юридическими лицами.

В-третьих, в зависимости от сферы преступления (правонарушения): конституционная, муниципальная, уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная.

В-четвертых, в зависимости от санкций: отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

В теории муниципального права проблема ответственности органов и должностных лиц является весьма актуальной. В одной из своих работ, Е.С. Шугрина отмечает, что это один из самых проблемных институтов муниципального права с точки зрения его содержания и понятийного аппарата [2.с.23].

Следует особо отметить, что для муниципально-правовой ответственности не существует единой процедурной формы применения муниципально-правовых санкций. Применение муниципально-правовых санкций зависит от их вида и устанавливается муниципальным законодательством. Например, основания и порядок отзыва населением выборных лиц органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования, на основании ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Все это отличает данный вид юридической ответственности от других, при которых применение санкций является единым.

Библиографический список

1. Закон Приморского края от 27 марта 2008 г. N 235-КЗ «О роспуске представительного органа муниципального образования - Думы Лесозаводского городского округа» // «Приморской газете» от 28 марта 2008 г. N 21 (185).

2. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. – Новосибирск, 1997. – С. 23.

**РАЗДЕЛ 7.
КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ДОЛЖ-
НОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.
ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА КАК ВАЖНЕЙШАЯ ГАРАНТИЯ
ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Чихладзе Леван Теймуразович
доктор юридических наук, доцент
заведующий кафедрой муниципального права юридического
института
Российского университета дружбы народов

Ключевые слова. Судебная защита. Судебная гарантия защиты местного самоуправления. Местное самоуправление. Осуществление местного самоуправления.

Система гарантий права на осуществление местного самоуправления – это совокупность условий, способов и средств, дающих возможность их реализации, охраны, правовой защиты. В ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления [1] отмечается, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Исходя из ст. 133 Конституции РФ 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.

В своем особом мнении в Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Феде-

рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь Конституция Российской Федерации предполагает повышенный уровень защиты прав местного самоуправления от ограничений, которые могут вводиться именно и только федеральным законом, что предопределено не только общей нормой, содержащейся в статье 55 (часть 3), но и специальной нормой статьи 133. Обязанность федеральных органов государственной власти обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, установленная в части 4 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является нормой прямого действия. Более того, в случае противоречия каких бы то ни было (!) нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применяется наряду с Конституцией Российской Федерации указанный Федеральный закон (часть 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») как акт не только прямого действия, но и повышенной юридической силы в соотношении со всеми другими нормативными правовыми актами по вопросам местного самоуправления[2].

Особенность гарантирования местного самоуправления в конституционно-правовой доктрине имеет государственный характер, при этом, исходя из ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Как отмечает Н.С. Бондарь эта специфика отражает дуализм местного самоуправления и механизмов его гарантирования: с одной стороны, его общественная сущность, основанная на автономии местных сообществ, предопределяет важное гарантирующее значение для местного самоуправления институтов гражданского общества, одним из которых (институтов гражданского общества) является местное самоуправление; с другой стороны,

публично-властная сущность, основанная на отношениях повеления - подчинения, возможности властного принуждения, публичности власти местного самоуправления и, соответственно, необходимости ее гарантирования с помощью государственно-властных действий и предписаний [3].

В.М. Жуйков отмечает, что российское законодательство предусматривает различные способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в сфере местного самоуправления можно признать:

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления;

- оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти;

- разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ [4].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) отсутствует отдельная специальная статья, посвященная судебной защите. При этом ст. 78 Закона предусматривает возможность обжалования в суд решений, принятых путем

прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Большое количество процедур может быть реализовано только при наличии судебного решения. А в некоторых случаях предусмотрено прямое обращение в суд.

Федеральным законодательством предусматриваются судебные гарантии отдельных процедур, при осуществлении которых имеется наибольшая вероятность нарушения конституционного права на осуществление местного самоуправления. На основании Федерального закона N 131-ФЗ в судебном порядке возможно вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным

конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ (ст. 7);

- признание несоответствий федеральных и региональных нормативных правовых актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным рассматриваемым Федеральным законом (ст. 19), что является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий (ст. 20); оспаривание письменных предписаний государственных органов по устранению нарушений законов при исполнении отдельных государственных полномочий (ст. 21);

- подтверждение наличия оснований для прекращения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе со сложением депутатами своих полномочий; установления неспособности по состоянию здоровья главы муниципального образования, главы местной администрации осуществлять полномочия, признания главы муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования, главы местной администрации недееспособным или ограниченно дееспособным, признания безвестно отсутствующим или объявления умершим (ст. 24, 36, 37, 40);

- обжалование решений и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, принятых в отношении органов и должностных лиц муниципального образования (ст. 21, 72 - 74);

- обжалование органами местного самоуправления решения о проведении местного референдума, а также решения, принятого на местном референдуме; назначение местного референдума на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ или прокурора, если референдум не назначен представительным органом (ст. 22);

- обжалование органами местного самоуправления отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав (ст. 44);

- признание оснований для отмены или приостановления муниципальных правовых актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления (кроме государственных полномочий) (ст. 48);

- обжалование решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78).

Судебная защита права на местное самоуправление может осуществляться согласно ст. 118, 125 - 127 Конституции РФ органами конституционного правосудия (Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ), судами общей юрисдикции (Верховным Судом РФ и другими судами, входящими в систему общих судов) и арбитражными судами.

Следует особо отметить, что ст. 71 Конституции РФ указывает, что судоустройство, гражданско-процессуальное законодательство, арбитражно-процессуальное законодательство, а также регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к исключительному ведению Российской Федерации.

Как отмечает Е.С. Шугрина при обращении в суд заявитель может преследовать различные цели, иногда даже не отдавая себе в этом отчет. Как правило, целями судебной защиты называют: решение конкретной проблемы, восстановление конкретного права, законного интереса; восполнение пробела законодательства; разрешение коллизий, исправление дефектов законов и иных нормативных актов; восстановление законности; влияние на развитие законодательства [5.с.3-16].

Из анализа судебной практики видно, что граждане все активнее используют свое право на судебную защиту. Но, судебная защита пока еще не стала нормальной практикой в муниципаль-

ных образованиях несмотря на рост количества обращений от органов местного самоуправления.

Актуальной проблемой является вопрос обращения в международные суды. В Конвенции о защите прав человека и основных свобод [6] предусматривается согласно ст. 35, что Европейский суд по правам человека может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу. Иначе говоря, если заявитель планирует обращаться в Европейский суд по правам человека или Конституционный Суд РФ, то начинать надо с иных судов — судов общей или арбитражной юрисдикции, готовя при этом необходимые материалы для обращения, например, в Европейский суд по правам человека. Следует учитывать, принятые Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [7] и изменения, внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14 декабря 2015 г. [8], которые предусматривают специальный правовой механизм разрешения вопроса о возможности или невозможности исполнения постановлений различных судебных органов против Российской Федерации. Конституционный Суд РФ будет разрешать вопрос о возможности или невозможности исполнения такого постановления по запросу федерального органа исполнительной власти, уполномоченного защищать интересы Российской Феде-

рации в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека. Как отмечается в позиции Конституционного суда РФ в основе Конституции Российской Федерации и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод лежат общие базовые ценности. Исходя из этого, в подавляющем большинстве случаев коллизии между двумя документами не возникают вовсе. Однако подобный конфликт возможен, если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ. В такой ситуации, в силу верховенства Основного Закона, Россия будет вынуждена отказаться от буквального следования постановлению Страсбургского суда. Данный вывод соотносится с практикой высших судов европейских стран (в частности, Германии, Италии, Австрии, Великобритании), которые также придерживаются принципа приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ и нормами Венской конвенции о праве международных договоров. В то же время, при разрешении подобных конфликтов необходимо не стремиться к самоизоляции, а исходить из необходимости диалога и конструктивного взаимодействия.

Следует обратить особое внимание на то, что сами цели судебной защиты определяют то, каким образом заявитель формулирует свои требования, что непосредственно влияют на выбор вида судопроизводства. В зависимости от подсудности защита прав местного самоуправления может осуществляться судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, Конституционным Судом РФ.

Библиографический список

1. «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // «Бюллетень международных договоров», N 11, 1998.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

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

4. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Сост.: Горохов Б.А.; Под ред.: Жуйков В.М. - М.: Городец-издат, 2003. - 480 с.

5. Шугрина Е. С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3–16.

6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ЕТS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрании законодательства Российской Федерации от 8 января 2001 г., N 2, ст. 163.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрании законодательства Российской Федерации от 27 июля 2015 г. N 30 ст. 4658.

8. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 N 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 21.12.2015, N 51 (часть I), ст. 7229.

РАЗДЕЛ 8.
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Чеишвили Марина Владимировна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

Ключевые слова. Местное самоуправление. Местное управление. Муниципальное образование. Автономия местного самоуправления. Субсидиарность. Муниципальные реформы. Местный бюджет.

Проблема эффективности местного самоуправления была и остается достаточно актуальной как для России, так и для многих европейских государств. Фундаментом муниципальной власти является экономическая и финансовая основы деятельности местного самоуправления, от состояния которых зависит функционирование публичной власти, ее подлинная самостоятельность и эффективность, реальная способность решать задачи местного значения. В этой связи наиболее важным представляется рассмотреть специфику именно финансово-экономических аспектов функционирования муниципальных органов Европейских государств в современный период.

Европейская хартия местного самоуправления обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. Кроме того, Хартия является первым юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа subsidiarity государствами — членами Совета Европы.

В соответствии с принципом субсидиарности Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

В большинстве европейских стран муниципальные реформы, обеспечивающие самостоятельность местных органов публичной власти, завершились еще в XIX веке, однако активная муниципализация имущественных активов и сосредоточение в руках местных органов власти значительных материальных и финансовых средств начинаются только в середине XX века, когда система свободной рыночной экономики достигает высокого уровня развития.

Социально-экономические преобразования затронули все стороны жизнедеятельности муниципальных образований. Муниципальная доктрина справедливо признает многообразие и равноправное развитие всех форм собственности в качестве основы рыночной экономики, децентрализации управления социальными процессами, оптимального сочетания личных и общественных, общегосударственных, региональных и местных интересов, свободы и демократии в обществе.

Являясь основополагающим правовым документом для государств Европы, в том числе и по данной проблеме, Европейская хартия о местном самоуправлении устанавливает, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций».

Конституции всех государств Европы предусматривают институт муниципальной собственности как разновидность собственности публичной.

Так, например, в ст. 140 Конституции Болгарии 1991 г. сказано, что община имеет право на собственность, которая используется в интересах территориальной общности. Режим и перечень ее объектов определяется законом (ст. 17).

В соответствии со ст. 65 Конституции Словацкой Республики 1992 г. община и территориальная единица более высокого уровня при условиях, установленных законом, самостоятельно ведут хозяйство с собственным имуществом и со своими финансовыми средствами.

Согласно Конституции Республики Польша 1997 г. единицам территориального самоуправления принадлежат право собственности и иные имущественные права (ст. 165).

Как справедливо отмечает профессор А.А. Спиридонова, финансовая деятельность муниципальных образований – это «осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства». В условиях перехода к децентрализованному государству для стран Европы особую значимость для местных органов приобретает бюджет, который составляет финансовую основу местного самоуправления. Источники местного бюджета определяются законом и включают местные налоги и сборы, а также централизованные дотации государства.

Помимо Конституции, нормативной базой, регулирующей материально-финансовые отношения, являются, как правило, специальные законы. Так, в Словакии такими законами являются: Закон № 138 от 1991 г. «О муниципальной собственности», Закон № 554 от 1990 г. «О местных пошлинах». В Польше финансово-экономические вопросы местного самоуправления регулируются Законом № 301 от 1990 г. «О передаче определенной государственной собственности во владение местного самоуправления», Законом 1991 г. «О местных налогах и пошлинах», Законом 1998 г. «О доходах органов территориального самоуправления», Законом 1998 г. «О публичных финансах», и др.

Четкое определение места местных бюджетов в бюджетной системе каждого европейского государства, источников их формирования и использования обусловлена, прежде всего, тем, что органы местного самоуправления обладают фактической

властью лишь при наличии финансовых средств, которыми в свою очередь они могут свободно распоряжаться.

Как было отмечено выше, Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г. в ст. 4 устанавливает принцип субсидиарности, который предусматривает разделение полномочий между органами власти различных уровней и предоставление местным властям полных и исключительных полномочий в пределах их компетенции. В сфере местных финансов (ст. 9 Хартии) принцип субсидиарности проявляется в принципах финансовой автономии (право органов власти на всех уровнях распоряжаться собственными финансовыми средствами) и адекватности финансовых ресурсов (органы местного самоуправления должны располагать финансовыми средствами, достаточными для эффективного выполнения своих функций).

Основополагающую роль играет самостоятельность органов местного самоуправления в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов. Тем самым важным фактором в данном случае становится положение об источниках формирования доходной части местных бюджетов.

В процессе бюджетного регулирования в государствах Европы активно используются методы безвозмездной помощи, оказываемой нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих. Среди таких методов используются традиционные дотации, субвенции и субсидиями. Органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, например, от активов, которыми они владеют.

В контексте исследования местного бюджетного регулирования представляется необходимым затронуть вопрос финансового контроля, поскольку государство не может обеспечить социально-экономические программы, не располагая при этом определенными финансовыми ресурсами, и не осуществляя за ними соответствующий контроль

Особенностью финансового контроля за деятельностью местных органов в государствах Европы в сфере целевого использования доходных и расходных средств местного бюджета, является то, что, с одной стороны, в случае выделения из центрального бюджета субсидий или кредитов, такой контроль осуществляется

специально уполномоченными на то государственными органами, с другой – законодательными органами местного самоуправления.

Следует отметить, что межбюджетные отношения между различными уровнями административно-территориального устройства государств Европы строятся на принципах взаимной ответственности; выравнивания доходов местных бюджетов; компенсации местных бюджетов в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти; повышения заинтересованности органа местного самоуправления в увеличении собственных доходов бюджета; законности и гласности межбюджетных отношений.

Анализ соответствующего законодательства и правовой литературы рассматриваемых стран позволяет сделать вывод о том, что определенная законодателем расходная часть минимального бюджета исчисляется по нормам и нормативам, установленным представительными высшестоящими органами власти на основе закона и имеющихся средств, тогда как доходная часть минимального бюджета должна покрывать гарантируемые высшестоящими органами власти минимально необходимые расходы.

Несмотря на происходящие интеграционные процессы, следует отметить, что одной из наиболее актуальных проблем местного управления и местного самоуправления государств Европы остается существование муниципалитетов - задолжников, большую часть которых составляют деревни и села; местные бюджеты по-прежнему остаются дотационными. Растущий долг небольших муниципалитетов влечет за собой распродажу муниципального имущества, что может оказывать негативное воздействие на сбалансированное развитие территорий. Система местных финансов остается предметом дебатов на национальном уровне государств Европы.

Таким образом, процесс реформирования местного самоуправления Европейских стран должен основываться на адекватном управлении местными финансами, необходимыми для покрытия возрастающих местных расходов

Несмотря на то, что в законодательствах европейских государств достаточно четко прописывается материальная база самоуправления, на сегодняшний день проблема формирования мест-

ных бюджетов и муниципальной собственности остается весьма актуальной. Однако интеграция государств Европы в ЕС и распределение ресурсов из Структурных Фондов ЕС, может способствовать развитию и успешному функционированию института местного самоуправления.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ИРЛАНДИЯ

Штокало Светлана Викторовна

соискатель кафедры муниципального права юридического
института Российского университета дружбы народов.
(Республика Северная Осетия)

Ключевые слова: Республика Ирландия, местное самоуправление, судебная защита, судебные гарантии, прерогативные приказы, судебный запрет.

Одним из необходимых свойств местного самоуправления как правового института является его гарантированность. Гарантии прав местного самоуправления можно определить как условия, средства, механизмы, которые обеспечивают реальность прав и обязанностей местного самоуправления, возможность их реализации и наличие правовых средств их защиты [4, с. 564]. Одной из важнейших гарантий прав местного самоуправления является судебная защита. Целью данной статьи является рассмотреть судебную защиту местного самоуправления как важнейшую гарантию прав местного самоуправления в Республике Ирландия.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления судебная защита местного самоуправления представляет собой основу правовой защиты [1]. В России важную роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играют конституционные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления. Механизм судебной защиты прав местного самоуправления обрел нормативное закрепление в Конституции РФ [2] и федеральных законах [3]. В Ирландии, в отличие от России, гарантии судебной защиты прав местного самоуправления не нашли

отражения в Конституции 1937 г. в статье 28А, посвященной местному самоуправлению [6].

Законы о судах, а также Закон о местном самоуправлении 2001 г. [7] и Закон о реформе местного самоуправления 2014 г. [8] не предусматривают специальных судебных гарантий деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем многие решения Высшего суда и Верховного суда Ирландии представляют интерес не только в познавательном отношении (в качестве примера впечатляющего своей сложностью и запутанностью можно привести решение по делу Гунери и Совет графства Мит, которое судья Высшего суда Республики Ирландия Келли охарактеризовал как «изумляющий своей величиной спутанный клубок процедур» [12]), но и с точки зрения практики судебного прецедента. Правила высших судов [11] предусматривают специальную процедуру рассмотрения судебных дел по Закону о местном самоуправлении (планирование и развитие) 1976 г. [11], а также Закону о местном самоуправлении (загрязнение воды) 1977 г. [11], что можно рассматривать в качестве специальных судебных гарантий, касающихся деятельности органов местного самоуправления и защиты прав и интересов граждан в соответствующих сферах.

В Ирландии судебные процессы, в которые вовлечены органы местного самоуправления, проводятся по правилам гражданского судопроизводства. При этом используются средства судебной защиты выработанные историческими источниками ирландского права, в частности, общим правом и правом справедливости. Эти средства судебной защиты являются универсальными, следовательно, предназначаются также и для рассмотрения дел с участием органов местного самоуправления. Указанные процессуальные средства в равной степени служат в качестве судебных гарантий как для органов местного самоуправления, так и для граждан и приравненных к ним лиц. К числу таких процессуальных средств, которые используются судом при осуществлении надзорной юрисдикции, относятся в частности следующие прерогативные приказы: сертиорари, запретительный, мандамус и кво вараганто.

Прерогативный приказ сертиорари (order of certiorari) предназначен сдерживать орган или лицо в случае превышения его законных полномочий [14, р. 33]. Известный ирландский исследова-

тель Винсент Делани в работе «Отправление правосудия в Ирландии» поясняет, что этот приказ используется в случаях когда обжалуемое решение «пренебрегает ценностями правосудия; достигнуто путем обмана или мошенничества; или если имеется пристрастие или предубеждение суда в отношении вынесения оспариваемого решения» [13, р. 50].

Запретительный прерогативный приказ (order of prohibition) препятствует органу или лицу осуществлять полномочия, которых они не имеют [14, р. 33]. Как поясняет Винсент Делани, приказ предназначен «ограничить нижестоящий суд от узурпации юрисдикции, или от действия превышающего его статутное полномочие» [13, р. 50].

Прерогативный приказ мандамус (order of mandamus) принуждает орган или лицо осуществить обязанность возложенную на него согласно закону [14, р. 33], и, как комментирует Винсент Делани, может требовать «сделать что-то определенное» [13, р. 50].

Прерогативный приказ кво варранто (order of quo warranto) направлен на выяснение правомерности претензий лица на должность (в том числе и выборную [9]), право и привилегию. В Ирландской Республике приказ кво варранто редко используется при оспаривании избрания или назначения на должность [15, р. 151], в том числе в системе органов местного самоуправления.

Одним из средств судебной защиты против деликтного поведения является судебный запрет (injunction). Цель судебного запрета состоит в том, чтобы сохранить статус кво между сторонами в период времени от принятия судебного запрета до слушания дела по спору между сторонами. Соответствующий приказ суда требует от лица или органа местного самоуправления, иными словами стороны процесса, воздержаться от совершения определенного действия. Приказ о судебном запрете не относится к числу прерогативных приказов. В Ирландии, в отличие от некоторых других стран общего права, приказ о судебном запрете не только обязывает прекратить соответствующее действие, но и может потребовать от стороны совершить конкретное действие [10, р. 3].

Судебный запрет представляет собой эффективное средство судебной защиты и неудивительно, что судебные запреты находят широкое использование, в том числе, и в отношении деятельности

органов местного самоуправления (см., например, дело *Morgan v South Dublin County Council* [1995] IЕНС 7 [5]).

Анализ судебных решений [5] принятых Высшим судом и Верховным судом Ирландии в 2015 г., в которых одной из сторон (в качестве истца или ответчика) выступают органы местного самоуправления показывает следующее. Верховным судом было рассмотрено 88 дел, Высшим судом – 665 дел. Дела в которых в качестве истца или ответчика выступали органы местного самоуправления составили в Верховном суде 6,8% от общего числа дел, в Высшем суде – 1,8%. В Верховном суде лишь в одном деле из шести орган местного самоуправления выступал в качестве истца (что составляет 16,7% дел), в Высшем суде – в трех делах из двенадцати (25% дел). Таким образом, в 2015 г. в общем числе дел рассмотренных высшими судами Ирландии (Верховным судом и Высшим судом), доля судебных дел с участием органов местного самоуправления сравнительно невысока и в среднем составляет 4,3%. В делах рассмотренных Высшим и Верховным судами Ирландии за указанный год органы местного самоуправления выступали преимущественно в качестве ответчиков.

С исками к органам местного самоуправления граждане обычно обращаются в случае нарушения их прав и причинения им личного вреда. В судебных делах рассмотренных в 2015 г. Высшим судом Ирландии среди оснований исков граждан к органам местного самоуправления встречались в основном следующие: 1) заявление о том, что ответчик действует ультра вирес, т.е. что орган местного самоуправления или его должностное лицо выходит за пределы возложенных на него статуторных полномочий. Это основание, пожалуй, чаще других встречается в судебных делах о местном самоуправлении, 2) заявление с просьбой о выдаче судом прерогативного приказа (сертиорари, запретительного, мандамус), 3) заявление с просьбой о выдаче судом судебного запрета, 4) заявление о том, что положение закона использованного ответчиком противоречит Директиве Совета Европейского союза, 5) заявление о нарушении Европейской конвенции по правам человека 1950 г., 6) заявление оспаривающее положение акта принятого органом местного самоуправления.

Подводя итоги, отметим следующее. Важнейшей гарантией прав местного самоуправления в Республике Ирландия является

судебная защита. В официальных отчетах о деятельности Высшего и Верховного судов Ирландии отсутствуют материалы судебной статистики касающиеся вопросов деятельности органов местного самоуправления и, в частности, соответствующих гарантий [10]. Одним из достоинств ирландской судебной системы является возможность общих судов издавать предписания и принуждать органы государственной власти, а также их должностных лиц совершать определенные действия или отказаться от совершения определенных действий. В Ирландии, как и в Великобритании имеется возможность получить промежуточный (предварительный) приказ суда в целях предотвращения нарушения статус-кво действиями государственных органов до вынесения окончательного решения по делу.

Давая общую оценку деятельности ирландских судов, известные ирландские исследователи Джон О'Тул и Шон Дуни отмечают, что «иногда даже для юристов сложно определить какое из средств судебной защиты будет подходящим в конкретных обстоятельствах» [15, р. 351]. Они далее подчеркивают, что сложность прецедентного права и самих прецедентов, длинные проводочки, изменчивость судебной интерпретации, непомерно высокие судебные издержки «заставляют отдельных граждан не обращаться за помощью судов, а действовать в одиночку» [15, р. 351]. Эта оценка вполне относится к судебным процессам, в которые вовлекаются и органы местного самоуправления и отдельные граждане в Ирландии как в качестве истцов, так и в качестве ответчиков.

Библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2036/ (дата обращения: 27.04.2016).
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 27.04.2016);
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 27.04.2016).

4. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. М.: Академический Проект; Фонд «Мир», 2006.
5. Сайт «Ирландская судебная информационная инициатива». IRLII (Irish legal information initiative). URL: <https://www.ucc.ie/law/irlil/irlilindex/irlilindexdisp.php?ct=sc&yr=2015> (дата обращения: 27.04.2016).
6. Bunreacht na hÉireann Constitution of Ireland. Dublin: The Stationery Office, 2013.
7. Local Government Act 2001. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0037/> (дата обращения: 27.04.2016).
8. Local Government Reform Act 2014. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0001/index.html> (дата обращения: 27.04.2016).
9. Quo Warranto Act 1798. Preamble. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1798/act/2/enacted/en/print.html> (дата обращения: 27.04.2016).
10. Courts Service Annual Report 2014. P. 3. URL: <http://www.courts.ie/Courts.ie/Library3.nsf/0/3B21EBCDBCA7469C802575E6003DBD7F?OpenDocument> (дата обращения: 27.04.2016).
11. Rules of the Superior Courts. URL: <http://www.courts.ie/rules.nsf/SuperiorRules?OpenView> (дата обращения: 27.04.2016).
12. *Goonery v Meath County Council* [1999] IEHC 15. URL: <https://www.ucc.ie/law/irlil/irlilindex/irlilindexdisp.php?ct=sc&yr=2015> (дата обращения: 23.04.2016).
13. Delany V.T.N. The Administration of Justice in Ireland. Ed. by C. Lysaght. Dublin: Institute of Public Administration, 1981.
14. Doolan B. Principles of Irish Law. Dublin: Gill & Macmillan, 1981.
- O'Toole J. and Dooney S. Irish Government Today. Third Edition. Dublin: Gill & Ma

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ)**

Жумабаева А. А.

аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
юридического факультета Пензенского государственного
университета
(Пензенская область)

Ключевые слова. Местное самоуправление. Демократическое государство. Государственное управление. Местное управление. Власть народа. Совет муниципальных образований. Межмуниципальное сотрудничество.

Республика Казахстан в своей Конституции, принятой на референдуме 30 августа 1995 года, учреждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы [2]. основополагающим принципом деятельности Республики закрепляется, наравне с общественным согласием и политической стабильностью, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.

Общепризнано – одной из составляющих демократического государства является местное самоуправление.

Европейская хартия местного самоуправления принятая Советом Европы в 1990 году подчеркивает, что местное самоуправление является важным элементом демократического государственного строя, важным способом приближения гражданина к управлению в пределах установленных законом.

Между тем, конституционное закрепление местного самоуправления в Республике Казахстан, в основном, не соответствует требованиям общепризнанных международных актов, в частности, Европейской хартии местного самоуправления [1]. Как известно, она рекомендует закрепление основополагающих принципов в Основном законе страны.

Конституция Казахстана, в отличие от норм Российской Конституции, не указывает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя государства, не выделяет муниципальную собственность и ограничивает территорию жизнедеятельности местного самоуправления.

Формы осуществления местного самоуправления в Республике Казахстан, перечислены в Конституции: традиционные прямая и представительная демократия: согласно ст. 89 Конституции Республики Казахстан, местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления.

Закон РК от 21 мая 2007 г., внесший изменения в Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [3], кардинально расширил конституционную норму, поскольку та не раскрывает непосредственные формы реализации гражданами права на местное самоуправление. Теперь это могут быть выборы органов местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения, собрания и сходы граждан и т.д.

Российское же законодательство указывает на возможность осуществления местного самоуправления в России населением непосредственно: референдумом и выборами, другими разнообразными формами прямого волеизъявления, выполняющими различные функции [5. 88].

В Конституции Казахстана закреплён принцип гарантированности и самостоятельности органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных законом.

Ныне действующая Конституция Республики Казахстан, в восьмом разделе предусматривается местное государственное управление и самоуправление. Местное государственное управление — деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях ведения государственной политики на соответствующей территории, ее исполнения в пределах компетенции, определенной Законом и другими законодательными актами, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории.

В отличие от Конституции России, Конституция Республики Казахстан не указывает местное самоуправление как форму осу-

ществления власти народом и не выделяет его в самостоятельный вид власти. Конституционное закрепление местного самоуправления в Республике весьма лапидарно, что явилось основанием и для минимального отраслевого регулирования этой сферы в республиканском законодательстве и в недостаточном использовании на местах, в реализации конституционной дефиниции.

Полностью согласимся с высказанным мнением о том, что «...в Республике Казахстан на уровне местной власти лидирующее положение и реальное значение имеет местное государственное управление, в силу полномочий, организационной структуры, материальных и правовых гарантий государства» [8. 27].

Однако политика государства направлена на развитие местного самоуправления. Это закреплено в утвержденной Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан [4], обозначено в Послании Президента РК народу «Стратегия «Казахстан — 2050» [7]. Перед учеными страны сегодня стоит не простая задача: создание теоретических основ организации местного самоуправления в Казахстане, отвечающих критериям высокой эффективности органов местного самоуправления и высокого уровня общественного доверия.

Именно местное самоуправление является той оптимальной точкой, где сходятся интересы местных сообществ и отдельного гражданина, государства и политических партий, групп интересов. Местное самоуправление обладает огромными потенциальными возможностями гармонизации взаимоотношений между различными субъектами и интересами, укрепления различного рода социальных связей. Именно органы местного самоуправления при необходимости одновременно могут наиболее эффективно выступать в качестве посредника между общественными организациями и государством. Для решения поставленных задач в Республике Казахстан целесообразно использовать российский опыт, например опыт межмуниципального сотрудничества, базовыми формами которого являются ассоциативная, хозяйственная и договорная [6.46].

Так, межмуниципальное сотрудничество регулируется в законах Республик Марий Эл, Татарстан, Чувашской Республике;

Кировской, Оренбургской областях; во всех субъектах федерации приняты законы о советах муниципальных образований.

С точки зрения автора, идею Советов муниципальных образований, как эффективного элемента межмуниципального сотрудничества и взаимодействия с органами государственной власти целесообразно воспринять в Республике Казахстан использовать новый институт территориальных советов местного самоуправления, появившийся в конце прошлого года (Закон РК от 02.11.15 г. № 387-V). На стадии становления этого нового института целесообразно наполнить его уже успешно прошедшим в России апробацию содержанием.

Библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления. // СЗРФ. 1998. № 36 ст. 4466.
2. Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 г. на Республиканском референдуме. — [ЭР]. Режим доступа: /adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_
3. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». — [ЭР]. Режим доступа: /adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_
4. Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республики Казахстан». — [ЭР]. Режим доступа: /adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438
5. Комарова В.В. Особенности непосредственного народо-властия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. - М., 2013, № 11 (66). - С. 87-89.
6. Миронова О.В. История и опыт формирования современной модели межмуниципального сотрудничества. Вестник АГТУ. Экономика. 2014. № 1. Стр. 44-48.
7. Назарбаев Н.А. Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. — [ЭР]. Режим доступа://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050

8. Сериков Б.Б. Правовой статус местных органов власти (сравнительно правовой анализ законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан) // Дис.канд.юрид.наук. М., 2001 г. с. 247.

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 27.03.2017 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 9,53. Тираж 100 экз. Заказ 403.

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

Для заметок
