

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ

ТЕМА НОМЕРА:
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ –
ВЛАСТЬ, НАИБОЛЕЕ ПРИБЛИЖЕННАЯ
К НАРОДУ



ТЕМА НОМЕРА:

*«Местное самоуправление
– власть, наиболее
приближённая к населению»*

№ 4 (11)
декабрь 2013

Редакционный совет:

Боженков С.А.,
канд. социол. наук
(председатель
редакционного совета);
Воронов В.А.,
канд. социол. наук
(зам. председателя –
главный редактор);
Бабинцев В.П.,
д-р филос. наук, проф.;
Гармашев А.А.,
канд. социол. наук;
Гончарова Л.Н.,
д-р экон. наук;
Данакин Н.С.,
д-р социол. наук, проф.;
Ильичев И.Е.,
д-р юрид. наук, проф.
(зам. главного редактора,
ответственный за выпуск)

Редакция:

Сергеева Т.С.,
канд. экон. наук;
Стариков Н.В.,
канд. социол. наук;
Макарова А.В.,
Трапезников С.В.,
Куропата М.А.
– отв. секретарь.

Адрес редакции: 308002,
Россия, г. Белгород,
ул. Генерала Лебеда, д. 2,
МАУ «Институт
муниципального развития
и социальных технологий»

тел. 8(4722) 233-008
e-mail: imrst@mail.ru
<http://imrst.ru>

УЧРЕДИТЕЛЬ

МАУ «Институт
муниципального развития
и социальных технологий»

ISSN 2218 – 533X

Свидетельство о
регистрации СМИ
ПИ № ФС77-49851
от 14 мая 2012 г.

ОТ РЕДАКЦИИ	2
БОЖЕНОВ С.А., ИЛЬИЧЁВ И.Е. Местное самоуправление в современной России: двадцать лет поисков	3
БАЖИНОВ М.А., ИНЮТИНА М.Г. Опыт создания и развития территориальных общественных самоуправлений в формировании гражданского общества в городском округе «Город Белгород»	11
БОЧАРОВА Т.А. О работе ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области»	15
КРАМСКОЙ И.С. Местное самоуправление как разновидность публичной власти	20
ПЕРЕВЕРЗЕВ Е.А. Представительные органы местного самоуправления в системе гарантий прав и свобод личности	24
ЖЕРЕБЦОВА Е.Е. Содержание и закрепление термина «муниципальная власть» в практике конституционного правосудия	28
АБАШЕВА Е.А., БУНЯЕВА К.В. Об уровнях и формах политического участия граждан в системе местного самоуправления	36
БОГМАЦЕРА В.В. Некоторые вопросы организации деятельности органов местного самоуправления в рамках осуществления исполнительной власти	39
БОЖКО Е.А., БУНЯЕВА К.В. Муниципальный контроль в системе полномочий органов местного самоуправления	42
ГЛАДКИЙ А.Ю. Проблемные аспекты противодействия коррупции в сфере оказания муниципальных услуг в Российской Федерации	46
СТАДНИК И.В. О проблемах организации и осуществления местного самоуправления	49
ШАТАЛОВА Е.С. Опрос граждан как форма непосредственной демократии на муниципальном уровне: вопросы эффективности	52
ГОЛИКОВ Г.Г., ДАНАКИН Н.С. Проблемы реализации потенциала местного населения как субъекта партнерского взаимодействия	55
БОГМАЦЕРА Э.В. Повышение доверия к полиции со стороны населения: российский и зарубежный опыт	61
ЛЫСЕНКО В.А., РЯЗАНОВА Н.А. Правовой статус муниципального служащего	65

Журнал включен в систему
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) eLibrary.ru

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ВЛАСТЬ,
НАИБОЛЕЕ ПРИБЛИЖЁННАЯ К НАСЕЛЕНИЮ**

Уважаемые читатели!

21 ноября 2013 года по инициативе МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» и кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России состоялась региональная конференция на тему «Современные тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Конференция была приурочена к двадцатилетию принятия Конституции Российской Федерации и десятилетию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Указанные юбилейные даты предопределили и проблематику представленных на конференцию докладов:

- Конституционные основы местного самоуправления в России.
- Финансово-экономические основы местного самоуправления.
- Проблемы непосредственной демократии на муниципальном уровне.
- Проблемы формирования и деятельности органов местного самоуправления.
- Особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.
- Проблемы противодействия коррупции на муниципальном уровне.

С докладами выступили: Селивёрстов Юрий Иванович – председатель комитета по законодательству и вопросам местного самоуправления Белгородской областной Думы, проректор БГТУ им В.Г. Шухова по культурно-воспитательной работе, кандидат технических наук, профессор, Маслов Анатолий Иванович – заместитель председателя избирательной комиссии г. Белгорода, Киреева Жанна Николаевна – старший помощник прокурора Белгородской области по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, старший советник юстиции, Бочарова Татьяна Анатольевна – исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», Бажинов Михаил Александрович – председатель комиссии Совета депутатов г. Белгорода по вопросам законности и правам человека, заведующий Адвокатским бюро «Бажинов и Партнёры», кандидат политических наук, от МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» – советник директора, доктор юридических наук, профессор Ильичёв Игорь Евгеньевич.

В конференции приняли также участие преподаватели и сотрудники, курсанты Белгородского юридического института МВД России, студенты Белгородского национального исследовательского университета.

Часть представленных на конференцию материалов публикуется в настоящем выпуске журнала «Управление городом: теория и практика».

Организация совместных конференций – новое для МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» дело. Интерес, проявленный к конференции со стороны учёных и практиков, свидетельствует о полезности таких мероприятий. Хочется верить, что и читатели журнала по достоинству оценят отобранные для опубликования материалы.

МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» намерен продолжать подобную практику и в будущем, будет признателен коллегам за предложения по проблематике новых форумов.

**С уважением,
главный редактор**



В.А. Воронов

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ПОИСКОВ

С.А. Боженев, *глава администрации города Белгорода,
кандидат социологических наук*

И.Е. Ильичёв, *профессор Белгородского юридического института МВД
России, доктор юридических наук, профессор*

В статье исследуется становление правовой основы местного самоуправления, её влияние на развитие всей системы права в современной России.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовая основа, становление.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: TWENTY YEARS OF RESEARCH

S. Bozhenov, *head of administration of the city of Belgorod, candidate of
sociological sciences*

I. Ilyichev, *professor of Belgorod law Institute of MIA of Russia, doctor of
law, professor*

The article investigates the establishment of the legal framework of local government, its impact on the development of the whole law system in modern Russia.

Keywords: local self-government, the legal basis for the establishment.

Конец 2013 года – время, когда отмечаются 20-летие Конституции Российской Федерации и десятилетие принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Конституция Российской Федерации заложила лишь общие и далеко не столь детально прописанные основы местного самоуправления в России, как того, безусловно, заслуживает эта одна из важнейших основ конституционного строя страны. Это связано с тем, что авторы Конституции объективно имели лишь теоретическое и, надо признать, неглубокое представление о том, «как это делается», в основном в странах Западной Европы, и в условиях дефицита времени полагали, что огрехи Конституции позднее исправит текущее законодательство.

Текущее законодательство по вопросам местного самоуправления к 1993 году – году принятия Конституции РФ уже имело некоторую предысторию: в 1990 году был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, в 1991 году – аналогичный закон РСФСР².

Союзный закон, отождествляя местное и территориальное самоуправление, определял местное самоуправление как часть «социалистического самоуправления народа», призванного «обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды».

Закон РСФСР давал в общем аналогичное определение, устанавливая: «Местное (территориальное) самоуправление в РСФСР – система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР».

¹ См.: Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. // Свод законов СССР. - 1990, т. 1. - С. 267.

² См.: Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1550-1.

Законы СССР 1990 года и РСФСР 1991 года несли, безусловно, прогрессивный для своего времени потенциал: они впервые вводили понятие местного самоуправления, формулировали его принципы, закрепляли организационные формы.

Важное значение имело законодательное признание «коммунальной собственности», которая должна была формироваться за счёт имущества, передаваемого безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имущества, создаваемого или приобретаемого местным Советом народных депутатов за счёт принадлежащих ему средств.

Союзный закон устанавливал: экономическую базу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, её недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления, правда, не уточняя, переходят ли указанные природные ресурсы в коммунальную собственность или же по-прежнему остаются в собственности государства. Закон РСФСР устранял этот недостаток, статьёй 38 устанавливая: в муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоёмы, леса, луга и другое).

Местные Советы народных депутатов наделялись правом координировать деятельность предприятий (объединений), организаций и учреждений местного хозяйства.

Беспрецедентной и для нынешнего времени выглядела финансовая основа местного самоуправления. Согласно союзному закону в бюджеты первичного уровня местного самоуправления подлежали зачислению в полном объёме следующие доходы:

- подоходный налог с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории местного Совета;
- налог на фонд оплаты труда колхозников;
- налог с производственных кооперативов;
- арендная плата за землю;
- земельный налог (частично);
- местные налоги и сборы;
- налог на прибыль (доход), плата за природные ресурсы от предприятий (объединений), организаций, входящих в состав местного хозяйства, а также совместных предприятий в соответствии с долей в них местных Советов народных депутатов;
- территориальный налог, взимаемый с прибыли (дохода) союзных, республиканских, других предприятий (объединений), организаций, не входящих в состав соответствующего местного хозяйства, по ставкам, определяемым законами союзных и автономных республик в пределах установленной части налога с прибыли этих предприятий (объединений), организаций, поступающего в бюджеты республик;
- плата за трудовые ресурсы;
- подоходный налог с колхозов, потребительской кооперации и общественных организаций;
- государственная пошлина, плата за патенты на индивидуальную трудовую деятельность;
- поступления от сдачи в аренду имущества, находящегося в коммунальной собственности местных Советов народных депутатов;
- другие доходы в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик.

Местным Советам народных депутатов вменялась обязанность организовывать внешнеэкономические связи, участвовать в них на принципах валютной самокупаемости в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик, способствовать расширению внешнеэкономических связей предприятий (объединений), организаций и учреждений, расположенных на их территории, развитию экспортной базы и увеличению производства продукции (работ, услуг).

Закон вводил понятие минимальных размеров местных бюджетов, определение которых на основе нормативов бюджетной обеспеченности на одного жителя вменялось союзным и автономным республикам.

Устанавливалась самостоятельность местных Советов народных депутатов:

- определять направления использования средств местных бюджетов, расходования бюджетных средств;
- увеличивать в пределах имеющихся у них средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, культуры и спорта, органов внутренних дел, охраны природы, определять дополнительные льготы и пособия при оказании помощи отдельным категориям населения;
- устанавливать размер расходов на содержание органов местного управления;
- образовывать резервные, внебюджетные и валютные фонды.

Местные Советы народных депутатов наделялись правом предъявлять в суд или государственный арбитраж требования о признании недействительными актов органов государственного управления, местного самоуправления, предприятий (объединений), организаций и учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на данной территории, а также полномочия местного Совета народных депутатов, и до принятия решения судом или арбитражем приостанавливать действия оспариваемых актов органов местного самоуправления, предприятий (объединений), организаций и учреждений. Закон предусматривал защиту прав и законных интересов органов местного самоуправления судом или государственным арбитражем.

Такой подход, безусловно, создавал надлежащие правовые гарантии местного самоуправления.

Закон РСФСР (раздел V) устанавливал достаточно подробное разграничение полномочий и функций органов представительной и исполнительной власти по видам муниципальных образований, а для местных администраций – ещё и по основным направлениям (отраслям) деятельности, закладывал основы «территориального общественного самоуправления населения» (раздел VI).

К достоинствам Закона РСФСР можно отнести также закрепление принципа выборности главы местной администрации (ст. 30), чёткую регламентацию его полномочий (ст. 31), в том числе права опротестования решения Совета, адресованного местной администрации, если это решение, по его мнению, противоречит законодательству или другим решениям данного Совета либо недостаточно обеспечено финансовыми, материально - техническими и организационными средствами (ст. 34).

Безусловно антидемократичной, нарушающей принцип разделения властей выглядит допустимость избрания в состав местных Советов представителей судебных органов, органов прокуратуры, иных органов государственной власти.

Тем не менее отдельные положения законодательства того времени заслуживают осмысления в нынешних условиях. На наш взгляд, интересной является идея привлекать в установленном законодательством порядке предприятия и организации не только к благоустройству прилегающих территорий, но и к строительству и содержанию местных дорог, объектов природоохранного и другого назначения (ст. 39 Закона РСФСР). Федеральному законодателю было бы полезным заново осмыслить и реализовать с учётом нынешних реалий закладывавшиеся ещё в те времена идеи экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, их финансовой поддержки органами местного самоуправления муниципального образования.

Выделение России в самостоятельное государство создало ситуацию, требовавшую формирования собственной правовой системы нового государства, в том числе в той её части, которая касалась местного самоуправления. Основу формирования этой системы закладывает принятая в декабре 1993 года Конституция Российской Федерации.

Понятно, что формирование всеобъемлющей системы не могло произойти одномоментно, для этого требовались время и согласованные усилия органов государственной власти. Системный кризис, в котором оказалась страна в 90-е годы, не обошёл стороной и высший законодательный орган страны. Формирование новой правовой базы функционирования государства протекало медленно, противоречиво, в обстановке жёсткого противостояния непримиримых политических противников.

Ещё до принятия Конституции РФ Президент Б.Н. Ельцин издаёт Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»³, утверждая при этом Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Согласно Положению на переходный период (два года) формируются представительные органы (собрания представителей); в качестве глав поселений и районов определяются главы соответствующих администраций.

В августе 1995 года принимается Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴.

К достоинствам нового закона можно отнести:

- установление базовых понятий (муниципального образования, вопросов местного значения, органов местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления и др. – ст. 1);

- подтверждение статуса местного самоуправления как выражения власти народа, одной из основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 2);

- подтверждение права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления (ст. 3);

- закрепление обязательств государства в области местного самоуправления, в том числе защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления, порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность, обеспечения гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления (ст.ст. 4, 5);

- системное общее определение предметов ведения местного самоуправления: в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления (ст. 6, ч. 1);

- закрепление обязательности принятия муниципальным образованием собственного устава (ст. 8);

- более чёткое, чем в законе 1991 года, определение территориальных основ местного самоуправления (глава II);

- определение форм взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, в том числе допустимость их привлечения к участию в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования (ст. 32);

- уточнение механизма обеспечения минимальных местных бюджетов (ст. 37) и др.

Закон страдал и определёнными недостатками:

- отсутствием дифференциации полномочий органов местного самоуправления по основным направлениям их деятельности (ст. 6, ч. 2);

- нечёткостью определения перечня органов местного самоуправления (ст. 14);

- отсутствием понятия и полномочий местной администрации, главы местной администрации.

Закон давал некорректное определение муниципальной службы как профессиональной деятельности на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий, которое затем было уточнено в специальном законе⁵.

В целом закон 1995 года заметно проигрывал закону 1991 года.

В сентябре 1997 года законодатель счёл необходимым принять самостоятельный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»⁶. Откровенно слабый закон, в основном дублирующий положения закона 1995 года, содержал такие,

³ См.: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ.

⁵ См.: Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. – Ст. 2.

⁶ См.: Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

например, утверждения, как «органы государственной власти гарантируют...» вместо «государство гарантирует...», как и должно быть в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Закон 1995 года не отменял действия закона 1991 года, определяя, что отдельные положения последнего применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и Федеральному закону 1995 года, до принятия субъектами Российской Федерации соответствующих собственных законов (ст. 56).

Формально Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был объявлен утратившим силу Федеральным законом с тем же наименованием от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ст. 86, п. 7), однако фактически он применялся и использовался, в том числе федеральным законодателем, как минимум вплоть до июля 2005 г., о чём свидетельствуют вносившиеся в него поправки от 08.12.2003 г. и 21.07.2005 г.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отличается от своего предшественника, закона 1995 года № 154-ФЗ не только структурно (см. табл. 1), но прежде всего идеологически, а отсюда – и содержательно.

Таблица 1

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ
Преамбула Глава I. Общие положения Глава II. Территориальные основы местного самоуправления Глава III. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления Глава IV. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления Глава V. Финансово-экономическая основа местного самоуправления Глава VI. Гарантии местного самоуправления Глава VII. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью Глава VIII. Заключительные и переходные положения	Преамбула Глава 1. Общие положения Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления Глава 3. Вопросы местного значения Глава 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления Глава 6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления Глава 7. Муниципальные правовые акты Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления Глава 9. Межмуниципальное сотрудничество Глава 10. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью Глава 11. Особенности организации местного самоуправления Глава 12. Переходные положения

Подробный разбор различий указанных законов невозможен в условиях журнальной публикации, поэтому постараемся выделить ключевые моменты.

Закон 2003 года имеет более высокий уровень теоретической проработки, более подробно структурирован, чем закон 1995 года (см. табл.1).

Устранён, в частности, имевшийся ранее нонсенс, связанный с выделением в качестве самостоятельного раздела финансовой основы местного самоуправления – финансы, как известно, являются составной части экономики.

Более чётко прописана территориальная организация местного самоуправления.

Новый закон, наконец, ликвидирует неопределённости, связанные с видами муниципальных образований, устраняет их подчинённость друг другу, выстраивает

прозрачную систему взаимоотношений между муниципальными образованиями, в основе которых лежит их равноправие.

Однако и закон 2003 года оставался в значительной степени «сырым» – для выработки полноценного закона в законченном виде просто не хватало практики и опыта муниципального строительства. По этой причине закон был обречён на дополнения и изменения, отражающие потребности этой практики, – за десятилетие в закон более 85 раз вносились те или иные изменения.

Несмотря на очевидный прогресс, закон 2003 года подвергался (и сейчас порой подвергается) критике – как со стороны практиков, так и со стороны учёной общественности.

Практиков по вполне объяснимой причине не устраивает частое изменение, пусть и «по мелочам», «правил игры», неурегулированность правового статуса органов местного самоуправления⁷.

Помимо решения сугубо исследовательских задач⁸, учёные находят свои поводы для критики: нестабильность законодательства⁹, чрезмерное «огосударствление» местного самоуправления¹⁰, проблемы обеспечения прямой демократии на муниципальном уровне¹¹, разграничения компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления¹², законодательной и правоприменительной практики¹³, результативности деятельности органов местного самоуправления¹⁴, противодействия коррупции¹⁵, ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях¹⁶, обеспечения контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления¹⁷, финансового обеспечения муниципальных образований¹⁸, слабая проработка вопросов кадровой политики¹⁹ и др.

⁷ См., например: Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8.

⁸ См., например: Михеева В.И. Реформы местного самоуправления 1995 и 2003 гг. как фактор, определяющий количество избираемых органов местного самоуправления // Общество и право. – 2008. – № 1; Щепачев В.А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4; Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3.

⁹ См., например: Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и её метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6; Кирилловых А.А. О нормативно-правовом регулировании местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 12.

¹⁰ См., например: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 454 с.

¹¹ См., например: Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 7.

¹² См., например: Щепачев В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительным органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12.

¹³ См., например: Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8.

¹⁴ См., например: Харитонова Н.А., Левинсон Н.Л. Особенности оценки результативности деятельности органов местного самоуправления // Международный бухгалтерский учёт. – 2013. – № 15.

¹⁵ См., например: Ермаков В.Г., Ромашина Е.В. Региональный компонент правовой системы регулирования противодействия коррупции органами местного самоуправления // Адвокат. – 2013. – № 8.

¹⁶ См., например: Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 3.

¹⁷ См., например: Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2013. – № 8.

¹⁸ См., например: Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. – 2013. – № 9.

¹⁹ См., например: Ильичёв И.Е. Представительный орган муниципального образования как объект государственной кадровой политики // Управление городом: теория и практика. – 2013. – № 2; Ильичёв И.Е. Администрация муниципального образования как объект государственной кадровой политики // Управление городом: теория и практика. – 2013. – № 3.

Критика законодательства о местном самоуправлении становится инструментом, побуждающим законодателя к его совершенствованию, а исполнительную власть – к принятию мер, направленных на упрочение конституционного статуса местного самоуправления – в частности, его экономической основы²⁰.

Несмотря на имеющиеся пробелы и проблемы, критику правового регулирования местного самоуправления, можно констатировать в качестве неопровержимого тот факт, что Российская Федерация уже располагает вполне современным, соответствующим европейским стандартам²¹ законодательством как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации²².

Правовая основа местного самоуправления в основном удовлетворяет потребностям его функционирования сегодня и его развития на обозримую перспективу, создаёт предпосылки для стратегического планирования развития муниципальных образований²³.

Муниципальное право оформилось в самостоятельную, чётко структурированную комплексную отрасль права, нашло своё место в единой системе права современной России, взаимодействует с иными его сегментами. При этом отмечается мощное влияние норм Федерального закона № 131-ФЗ на развитие всей системы права современной России²⁴.

В настоящее время идёт уже не формирование основ муниципального права – они созданы и работают, но его шлифовка, совершенствование с учётом реалий теории и практики муниципального строительства.

Существенное значение имеет инициатива Президента Д.А. Медведева о совершенствовании межбюджетных отношений, перераспределении финансовых потоков в сторону регионов и муниципальных образований (послание Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г.). Тем самым сделан необходимый шаг в сторону реального укрепления финансовой основы местного самоуправления.

Совершенствуется муниципальное правотворчество, акты местного самоуправления приобретают необходимую строгость, в основном соответствуют Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам, преодолён муниципальный правовой нигилизм. Достигнуто необходимое равновесие и должное взаимодействие между ветвями публичной власти. Критика законодательства стимулирует работу не только по его совершенствованию, но и по правоприменению, в том числе по вопросам, приобретшим в последнее время болезненный характер (коррупция).

При всех недостатках 131-й закон решил важнейшую задачу: открыл дорогу местным инициативам, направленным на обеспечение устойчивого развития муниципальных образований, закрепление в них исторических и иных местных традиций, формирование новых подходов к решению вопросов местного значения.

Яркий пример тому Белгородская область и город Белгород.

Формирование регионального солидарного общества²⁵ и солидарных муниципальных общин²⁶ способствует укреплению взаимной ответственности государственной и

²⁰ См., например: Медведев Д.А. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г.

²¹ См.: Европейская хартия местного самоуправления / Страсбург, 15 октября 1985 г.

²² См., например: Законы Белгородской области от 30.03.2005 № 177 «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области»; от 20.12.2004 № 159 «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района»; от 28.06.2010 № 349 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями в области охраны труда»; от 25.12.2012 № 171 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями в сфере охраны здоровья населения» и др.

²³ См., например: Решение Совета депутатов г. Белгорода от 30.01.2007 № 413 (ред. от 25.10.2011) «Об утверждении Стратегии развития города Белгорода до 2025 года и плана действий органов местного самоуправления на 2012 - 2016 годы».

²⁴ См., например: Тихомиров Ю.А., Дворникова О.А., Егорова Н.Е., Морозов А.Н., Плюгина И.В., Помазанский А.Е. Юридические приоритеты и коллизии в федеральном законодательстве // Журнал российского права. – 2008. - № 11.

²⁵ См.: Постановление правительства Белгородской обл. от 24.11.2011 № 435-пп «Об утверждении Стратегии «Формирование регионального солидарного общества» на 2011 - 2025 годы».

муниципальной власти, общественности и граждан²⁷, возвращает нас к нашим общинным истокам²⁸, к великой русской традиции²⁹, которая шире и глубже чуждой русской традиции философии и психологии гражданского общества³⁰.

Именно на этой основе область и город демонстрируют серьёзные достижения в социально-экономическом развитии, тем самым по многим показателям занимая лидирующие позиции в России³¹. Эти усилия находят признание и одобрение не только внутри страны, но и со стороны европейской общественности³².

Двадцать лет поисков в исторически короткий срок дали достойный результат: в России развивается современное местное самоуправление, за которым прекрасное будущее.

²⁶ См., например: Стратегия Формирование регионального общества» на территории Алексеевского района / Утверждена постановлением администрации муниципального района «Алексеевский район» от 30.12.2011 № 1276; Боженков С.А., Ильичёв И.Е. Белгород – город добра и благополучия: городской проект солидарного общества. // Управление городом: теория и практика. – 2011. - № 1. – С. 3 - 12.

²⁷ См.: Договор о взаимной ответственности за реализацию Стратегии «Формирование регионального солидарного общества» на 2011 – 2025 годы. // Белгородское солидарное общество. – 2012. - № 1. – С. 152 – 153.

²⁸ См.: Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. – М.: Академический проект, 2003.

²⁹ См.: Андреев А.П., Селиванов А. И. Русская традиция. – М.: Алгоритм, 2004. – 320 с.

³⁰ См.: Васев И.Н. Русская крестьянская община как альтернатива концепции гражданского общества. // История государства и права. – 2013. - № 7.

³¹ См.: Стенограмма выступления Евгения Савченко на заседании Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе по теме «Развитие концепции «солидарного общества» и его влияние на развитие Белгородчины // Информация с официального сайта «Губернатор и правительство Белгородской области» <http://www.belregion.ru/news/6112.html>.

³² См.: Боженков С.А. Город Белгород за 2,5 года. // Управление городом: теория и практика. – 2013. - № 3.

ОПЫТ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД БЕЛГОРОД»

М.А. Бажинов, *депутат Совета депутатов города Белгорода, председатель постоянной комиссии по законности и развитию местного самоуправления, заведующий адвокатской конторой «Бажинов и Партнеры», кандидат политических наук*

М.Г. Инютина, *помощник депутата Совета депутатов города Белгорода*

Данная статья посвящена территориальному общественному самоуправлению как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, Совет территорий.

EXPERIENCE OF CREATION AND DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENTS IN THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY IN THE CITY DISTRICT «CITY OF BELGOROD»

M. Bazhinov, *deputy of the Board of Deputies of Belgorod, chairman of the constant commission on legality and development of local government, head of law firm «Bazhinov and partners», candidate of political sciences*

M. Inyutina, *assistant deputy of the Board of Deputies of Belgorod*

This article is devoted to public territorial self-government, as one of the forms of direct exercise of the population of the local self-government.

Keywords: territorial public self-government, local self-government, Council of the territories.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность осуществления местного самоуправления в различных формах. В совокупности эти организационные формы образуют единую систему местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения.

Центральное место в этой группе занимает территориальное общественное самоуправление. Организационная система ТОС основана на сочетании форм непосредственной и представительной демократии, что существенным образом отличает его от всех других форм прямого волеизъявления населения¹. Другая особенность ТОС проявляется в его дуалистической природе – во-первых, это институт местного самоуправления, сочетающий в себе элементы муниципального (публичного) управления, и, во-вторых, это институт общественного (гражданского) самоуправления граждан².

Осуществление территориального общественного самоуправления относится к компетенции постоянной комиссии по вопросам законности и развития местного самоуправления, которую я возглавляю на протяжении нескольких созывов.

¹ Белоусова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм реализации непосредственной демократии // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2008. – № 4. – С. 20-21.

² Морозова Л.Д. Территориальное общественное самоуправление как реальная демократия населения // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 29-31.

Для реализации на местном уровне норм федерального законодательства постоянной комиссией по вопросам законности и развития местного самоуправления были разработаны и утверждены правовые основы деятельности ТОС в г. Белгороде.

Решениями Совета депутатов от 23.05.2006г. № 288 «О территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» и от 18.07.2006г. № 331 «О порядке регистрации уставов территориального общественного самоуправления на территории городского округа «Город Белгород» определены полномочия, порядок организации и осуществления самоуправления, регистрации уставов ТОСов, а также утверждены примерные уставы территориального общественного самоуправления – для ТОСа, не являющегося юридическим лицом, и для ТОСа, создаваемого в качестве юридического лица.

Первые шаги становления территориального общественного самоуправления давались нелегко: правовая неурегулированность, непонимание со стороны населения новой формы участия граждан в решении вопросов местного значения. В связи с этим велась большая разъяснительная работа на избирательных округах, оказывалась консультативно-методическая помощь, проводилось обучение актива ТОС, совершенствовалась нормативная база.

Для повышения активности населения по месту жительства профильной постоянной комиссией Совета депутатов внесены изменения в части определения порядка рассмотрения вопросов, связанных с изменением границ территории ТОС в случаях объединения, разделения территориальных общественных самоуправлений. Для упрощения процедуры учреждения ТОС внесены изменения, касающиеся перечня документов, необходимых для регистрации уставов ТОС, подготовлены новые редакции примерных уставов ТОС, формы протоколов собрания (конференции) граждан. Решениями от 31.01.2012г. № 570 повышено денежное вознаграждение для руководителей органов ТОС, созданных на территории частного сектора, от 30.04.2013г. № 726 изменен фонд поощрения.

Пути развития форм гражданского участия в местном самоуправлении нашли свое отражение в создании Советов территорий. По результатам проведенных научно-практических конференций об общественном самоуправлении как факторе стратегического развития муниципального образования органы местного самоуправления города пришли к выводу о целесообразности рассматривать ТОС не как однозначно установленную форму самоорганизации жителей, а как идею, требующую дальнейшего совершенствования, и расширили объем понятия ТОС до понятия Совет территории. На всей территории города созданы 27 Советов территорий - органов общественного самоуправления, являющихся базовой формой территориального общественного самоуправления. Идея состояла в том, чтобы объединить граждан не только по месту жительства, но и по месту профессиональной деятельности. В Советы территорий вошли представители предприятий и организаций микрорайона, школ, медицинских учреждений, общественных объединений, церкви, ТОСов, правоохранительных органов и другие лица, берущие на себя ответственность за благополучие внутригородской территории. Возглавляют эти Советы территорий депутаты Совета депутатов, что обеспечивает единство представительной власти и населения. В Белгороде создано 27 участковых пунктов полиции, вводится практика постоянных отчетов перед жителями города участковых уполномоченных и руководителей УМВД России по городу Белгороду на ежемесячных заседаниях Советов.

Одновременно в Белгороде функционирует координационный Совет по развитию территориального общественного самоуправления³, который создан для обеспечения взаимодействия между органами местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с развитием территориального общественного самоуправления.

³ Распоряжение администрации г. Белгорода от 28.07.2011 г. № 2662 «О создании Координационного совета по развитию территориального местного самоуправления на территории города Белгорода»

Приятно отметить, что опыт Белгорода по развитию общественного самоуправления востребован и активно изучается не только муниципальными образованиями нашей области, но и другими регионами России.

На сегодня в Белгороде утверждены границы 337 ТОСов, зарегистрировано 160 уставов ТОС и планируется создать 604 ТОСа.

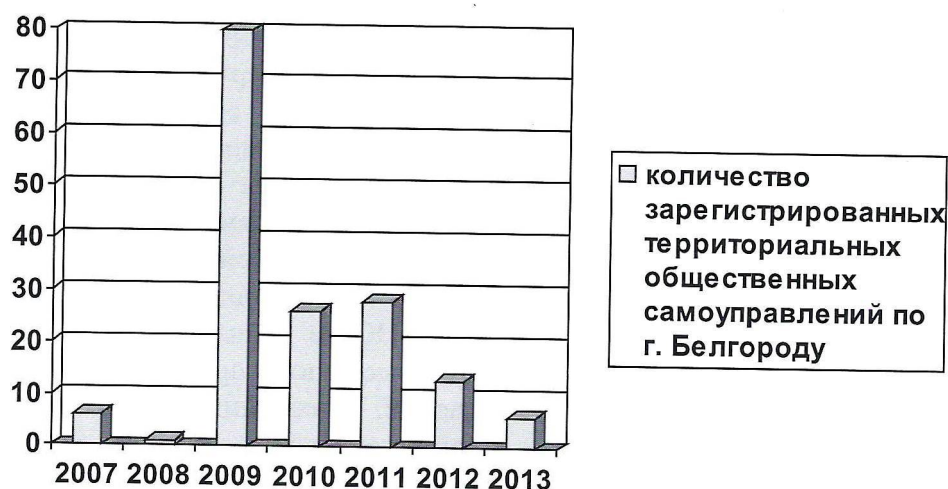


Рис.1. Динамика образования территориальных общественных самоуправлений

По статистическим данным за 2007 год образовано 6 ТОС. За 2008 год зарегистрирован 1 Устав территориального общественного самоуправления (см. рис.1). В 2009 наблюдается увеличение количества ТОС до 80. В 2010 и 2011 годах создано 26 и 28 ТОС соответственно. За 2012 год количество вновь зарегистрированных ТОС составило 13. На данный момент, в 2013 году образовано 6 ТОСов.

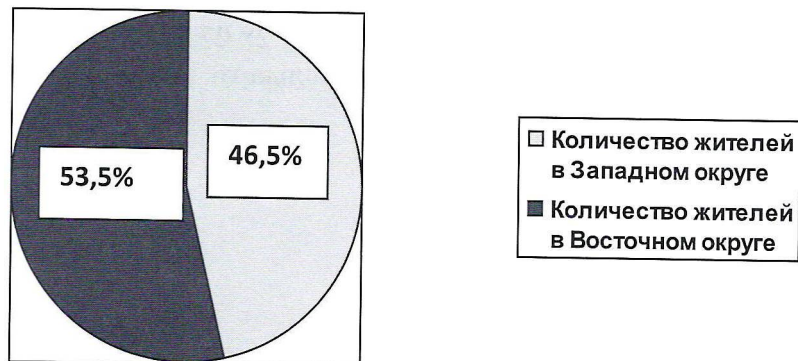


Рис. 2. Количество жителей в действующих ТОС

По состоянию на ноябрь 2013 года, на территории Восточного округа число жителей в действующих ТОС составляет 32 035 (тридцать две тысячи тридцать пять) человек. Количество граждан, проживающих на территории Западного округа, охваченных ТОС, – 27 591 человек (двадцать семь тысяч пятьсот девяносто один человек). Таким образом, общее количество жителей в зарегистрированных ТОС по Белгороду насчитывает около 60 тысяч человек (см. рис. 2).

В 2014 году планируется реализовать проект Развития общественного самоуправления на территории города Белгорода, целью которого является создание условий для полноценной реализации конституционного права граждан на местное самоуправление, всестороннего саморазвития и всесторонней самореализации в местном сообществе, развитие институтов городского сообщества.

Работа в 2014 году будет проходить как в направлении увеличения количества ТОС на территории города, так и повышения качества их работы.

Так для улучшения качественной составляющей необходимо:

- продолжать работу по повышению уровня социальной активности общественников посредством оказания консультационно-методической помощи, в целях выстраивания конструктивного взаимодействия с органами местного самоуправления;
- повышение статуса председателя ТОС;
- включение ТОС в реализацию программы социального развития города Белгорода.

Для полноценного функционирования территориального общественного самоуправления следует обратить внимание на создание материальной и финансовой базы, поскольку на увеличение объема финансирования из средств местного бюджета рассчитывать не приходится, так как в настоящее время местное самоуправление само испытывает недостаток финансовых средств. Поэтому органы ТОС должны в полной мере задействовать возможности, предоставленные законодателем. А именно использовать статусы юридических лиц для ведения предпринимательской деятельности, средства от которой пойдут на реализацию уставных целей. Следующим источником могут быть средства, полученные от участия органов ТОС в конкурсах на предоставление муниципальных грантов. Пополнить свои финансовые основы органы ТОС могут с помощью привлечения средств предприятий, учреждений, находящихся на самоуправляемой территории. Отработать механизмы взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с малым и средним бизнесом, с предприятиями которые находятся на их территории.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белоусова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм реализации непосредственной демократии // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2008. – № 4. – с. 20-21.
2. Морозова Л.Д. Территориальное общественное самоуправление как реальная демократия населения // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 2. – с. 29-31.
3. Распоряжение администрации г. Белгорода от 28.07.2011 г. № 2662 «О создании Координационного совета по развитию территориального местного самоуправления на территории города Белгорода».

О РАБОТЕ АССОЦИАЦИИ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ»

Т.А. Бочарова, *исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», кандидат социологических наук*

В работе приводятся результаты работы Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» и её комитетов, связанные с оказанием правовой, консультационной и иной поддержки муниципальным образованиям региона.

Ключевые слова: Совет муниципальных образований Белгородской области, деятельность, взаимодействие с муниципальными образованиями региона.

THE WORK OF THE ASSOCIATION «COUNCIL OF MUNICIPAL FORMATIONS IN BELGOROD REGION»

T. Bocharova, *executive director the Association «Council of Municipal Formations in Belgorod Region», candidate of sociological sciences*

The paper presents the results of the Association «Council of Municipal Formations in Belgorod Region» and its committees associated with the provision of legal, consulting and other support to municipalities in the region.

Keywords: the Council of Municipal Formations in Belgorod Region, activity, interaction with municipal formations of the region.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области», учредителями которой выступили все муниципальные образования региона, была образована в 2006 году в целях обеспечения защиты прав муниципальных образований и представления их общих интересов, а также обеспечения координации деятельности по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в Белгородской области.

Свою главную задачу Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области» видит в том, чтобы сплотить муниципальное сообщество, выработать единые подходы к решению имеющихся проблем, увидеть, поддержать и распространить положительный опыт, вооружить муниципальные кадры разносторонними знаниями. Именно это является основой стабильного развития области, повышения качества жизни её жителей и, что особенно важно, формирования гражданского общества как необходимой предпосылки построению правового государства.

С момента создания Ассоциация стала организацией, активно представляющей интересы муниципалитетов во взаимоотношениях с органами государственной власти, федеральных и региональных структур.

Ассоциация предполагает проведение мероприятий по совершенствованию взаимодействия и сотрудничества муниципальных образований в целях выработки единой политики в муниципальном строительстве, совместном решении наиболее значимых задач, стоящих перед муниципальным сообществом.

Основными организационными формами Ассоциации, в которых осуществлялось межмуниципальное сотрудничество, вырабатывалась единая политика развития институтов местного самоуправления в Белгородской области, были:

- проведение заседаний Президиума Ассоциации и комитетов;
- организация и проведение семинаров, конференций, заседаний «круглых столов» по наиболее актуальным вопросам, требующим объединения совместных усилий муниципальных образований;
- оказание методической и консультативной помощи муниципальным образованиям и т.д.

Сегодня мне бы хотелось отметить, что акцент в деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» сделан на всемерное поступательное развитие деятельности ее комитетов.

В соответствии с Уставом Ассоциации на сегодняшний день у нас действуют три комитета:

- комитет по нормотворчеству и правовым вопросам (председатель – Анатолий Алексеевич Кретов);
- комитет по социальным вопросам (председатель – Иван Васильевич Бойченко);
- комитет по бюджетным, финансовым вопросам и комплексному социально-экономическому развитию (председатель – Фёдор Егорович Сулим).

Одним из приоритетных направлений в рамках реализации задач, стоящих перед ассоциациями муниципальных образований, является повышение правовой эффективности организации и функционирования муниципально-властных структур.

Традиционно выполнение данной задачи осуществляется советами муниципальных образований по различным направлениям аналитического, информационного и методического свойства. Поэтому обобщение деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» в этой сфере позволило сформулировать следующие приоритетные формы работы, направленные на повышение правовой эффективности:

1. Мониторинг законодательства о местном самоуправлении, осуществление сбора, изучения и анализа правовой информации, выявление пробелов в региональном законодательстве по вопросам организации и осуществления местного самоуправления.
2. Участие в подготовке проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, затрагивающих интересы муниципальных образований.
3. Осуществление консультационной деятельности по вопросам применения законодательства при осуществлении местного самоуправления.

В соответствии с этими приоритетами исполнительной дирекцией Ассоциации проводится постоянный мониторинг реализации муниципальными образованиями 131-го закона. По его итогам проблемные вопросы выносятся на рассмотрение Президиума и комитетов Ассоциации и по ним принимаются конкретные решения.

Следует отметить, что для наиболее оптимального учета изменения законодательства предложена определенная методика осуществления мониторинга. С одной стороны, это анализ федерального законодательства, регулирующего правоотношения в сфере местного самоуправления; с другой - анализ правового материала в данной сфере на уровне субъекта Федерации и непосредственно правовых актов муниципальных образований Белгородской области.

Такой подход позволяет выявить имеющиеся пробелы и в законодательстве, определить оптимальные пути их устранения.

Не менее важно проследить тенденции развития муниципального законодательства как непосредственно в Белгородской области, так и в других субъектах, наметить пути его развития с целью последующей унификации принимаемых на уровне муниципальных образований правовых норм.

Результатом такого анализа стало определение векторных направлений правотворческой деятельности муниципальных образований Белгородчины.

В целях их реализации осуществляется разработка типовых муниципальных правовых актов, методических рекомендаций и иных информационных материалов по развитию местного самоуправления.

Так, по результатам анализа качества изданных муниципальных правовых актов Комитетом по нормотворчеству и правовым вопросам Ассоциации принято решение рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных образований Белгородской области при подготовке таких актов направлять их проекты в структурные подразделения прокуратуры Белгородской области для проверки на соответствие законодательству Российской Федерации.

В целях осуществления консультационной помощи муниципальным служащим, повышения их профессионального уровня, Ассоциацией уже традиционно проводятся обучающие семинары, в которых принимают участие представители государственных структур Белгородской области и где проводится детальный проблемно-прикладной анализ законодательства по рассматриваемым вопросам с практической реализацией существующих проблем.

Так, только в текущем году на семинарах были рассмотрены вопросы «Соблюдение требований законодательства о жилищно-коммунальном хозяйстве», «Соблюдение требований земельного законодательства», «О порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений и муниципальных районов», «Вопросы осуществления органами местного самоуправления полномочий в области пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций», «О повышении уровня пожарной безопасности. Выполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны», «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Общий охват составил более 600 муниципальных служащих.

Положительным результатом данного направления деятельности Ассоциации является повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления поселений и общего уровня их правовой культуры в целом.

Хотелось бы подчеркнуть, что та большая работа, которая проводится Ассоциацией в области повышения эффективности правового обеспечения местного самоуправления, в конечном счете направлена на усиление роли права в жизни каждого члена муниципального сообщества – каждого жителя области. Полагаем, что только при этом условии возможно поступательное повышение качества жизни вопреки финансово-экономическим деформациям различного рода.

Деятельность комитета по социальным вопросам Ассоциации осуществляется в соответствии с приоритетными направлениями развития Белгородской области и выявленными проблемными вопросами по реализации Федерального закона № 131.

В рамках всемерного развития социального направления в деятельности муниципальных образований комитетом не только выявляется и обобщается позитивный опыт внутри региона. При активном содействии комитета муниципальные образования Белгородской области принимают участие в общероссийских конкурсах на лучшее муниципальное образование, лучшего муниципального служащего, лучший муниципальный проект.

И сегодня мы с удовлетворением отмечаем, что среди победителей Всероссийских конкурсов присутствуют город Белгород, Новооскольский район, Бобравское сельское поселение Ракитянского района, глава Губкинского городского округа А.А. Кретов, начальник управления благоустройства и ЖКХ городского поселения «Город Алексеевка» муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» П.В. Хворостян, глава Шараповского сельского поселения Новооскольского района Е.И. Сорокина.

Практической реализацией рассматриваемых комитетом вопросов стало поручение Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко департаменту образования области о сокращении объемов и видов отчетности, представляемой педагогическими работниками общеобразовательных учреждений.

В результате активной позиции комитета на новый качественный уровень вышло взаимодействие с социальным комитетом Белгородской областной Думы. На прошедшем совместном заседании отмечено, что перспективным направлением должно стать создание новых форм учреждений культуры – культурно-духовных центров, центров семьи для возрождения семейных православных и русских народных традиций.

На наш взгляд, сегодня эта тема имеет особое значение. Не зря народная мудрость гласит: «Что посеешь, то и пожнешь!». Массированной атаке средств массовой информации, Интернета, западной культуры на души и сознание наших земляков мы должны противопоставить исконно русскую идеологию, в основе которой вековой народный опыт и жизни, и хозяйствования, и воспитания молодежи, и любви к Отечеству.

Большинство этих понятий несёт в себе православная культура, преподавание которой в школах даёт хорошие плоды. Поэтому и в дальнейшем нам необходимо более тесно сотрудничать с Белгородской митрополией, соглашение о взаимодействии с которой находится на стадии подписания, глубже изучать имеющийся в этом плане опыт, активно распространять его в муниципальных образованиях.

Отметим: данная работа не требует капитальных затрат. Необходимо просто большое желание и умение. А они, надеюсь, у всех нас есть в достаточной мере.

Также в комитете активно обсуждались вопросы организации содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости населения. Следует отметить, что вопросы трудоустройства сейчас - одни из наиболее актуальных, поэтому Ассоциация и впредь будет уделять им самое пристальное внимание.

Работа комитета по бюджетным, финансовым вопросам и комплексному социально-экономическому развитию строится по следующим основным направлениям:

- изучение и мониторинг проблематики вопросов местного самоуправления по профильным направлениям деятельности муниципальных образований и отраслям муниципального хозяйства;

- обобщение регионального, российского и зарубежного опыта в разрабатываемой сфере;

- подготовка докладов и рекомендаций органам местного самоуправления Белгородской области по совершенствованию законодательства, нормативно-правовой базы и повышению эффективности управления муниципальными предприятиями и учреждениями, эффективности взаимодействия с иными субъектами хозяйственной деятельности;

- формирование рекомендаций и предоставление данных мониторинга для органов управления единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Плановую работу комитет сочетает с участием в подготовке и проведении мероприятий, предлагаемых в инициативном порядке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с выявлением проблемных вопросов, возникающих в муниципальной практике.

Так, на заседаниях комитета рассматривались вопросы бюджетной и налоговой политики, используемой при формировании бюджета муниципального образования. На основе мониторинга проблем повышения уровня финансового обеспечения муниципальных образований были подготовлены рекомендации для практического решения проблем финансового, материального и методического обеспечения муниципальных образований.

Для последовательного обеспечения научно-методической и экспертной поддержки при подготовке мероприятий, а также для подготовки аналитических материалов по финансово-экономическим проблемам местного самоуправления комитетом осуществляется постоянное взаимодействие на уровне рабочих контактов и обмена информацией с департаментами финансов и бюджетной политики, экономического развития правительства Белгородской области, Белгородским государственным университетом.

В своей повседневной деятельности мы ощущаем особое внимание со стороны губернатора области Евгения Степановича Савченко, который постоянно интересуется делами Ассоциации и поддерживает наши творческие инициативы.

На прошедшем в августе текущего года VIII съезде Ассоциации Губернатор высоко оценил деятельность Ассоциации и предложил органам местного самоуправления поддержать инициативу Ассоциации по обустройству сел, хуторов с привлечением проживающих в них известных земляков, студентов высших учебных заведений области.

Развитием данной инициативы стало заключение соглашений о сотрудничестве с федеральными государственными бюджетными образовательными учреждениями высшего профессионального образования Белгородская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Я. Горина и Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Данное взаимодействие будет способствовать привлечению студентов к прохождению практик и стажировок в муниципальных образованиях и сельских поселениях Белгородской

области, а также обмену опытом работы по актуальным вопросам развития сельских территорий.

Реализация пилотных проектов данного направления уже осуществляется в муниципальных образованиях Яковлевского и Ивнянского районов.

Вопросы возрождения, сохранения и развития народной традиционной культуры как основы сохранения самобытности края, развития сельского туризма на территории Белгородской области обсуждались за проведенным Ассоциацией в апреле текущего года «круглым столом» «Туристско-рекреационный потенциал муниципальных образований Белгородской области: развитие и перспектива».

Участвующие в работе Ассоциация органов местного самоуправления Харьковской области, харьковская общественная организация «Еврорегион «Слобожанщина», Союз предпринимателей Харьковской области наметили Межмуниципальные инициативы развития приграничного сотрудничества органов местного самоуправления Харьковской и Белгородской областей.

Создание благоприятных условий для осуществления органами местного самоуправления полномочий нашло отражение в реализации Ассоциацией соглашений о сотрудничестве и взаимодействии с правительством Белгородской области, Белгородской областной Думой, прокуратурой Белгородской области, управлениями Министерства юстиции, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы государственной статистики, МЧС по Белгородской области, региональными отделениями ДОСААФ и ВДПО.

Востребованным и интерактивным является сайт ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», где освещаются новости из муниципальных образований, публикуются проблемно-практические рекомендации реализации Федерального закона № 131.

Это, с одной стороны, иллюстрирует гласность и открытость в работе Ассоциации, а с другой - служит хорошим методическим и информационным подспорьем муниципальным образованиям.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

И.С. Крамской, *доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук*

В статье рассматриваются наиболее принципиальные вопросы, связанные со значением местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, исследуется содержание данного термина. Сопоставляются подходы к его пониманию в Конституции Российской Федерации, законодательных актах, регулирующих систему институтов местного самоуправления, в научной доктрине и в решениях Конституционного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальная власть, управление, местное самоуправление, народовластие, государственная власть, публичная власть.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IS THE FACT THAT IT IS ONE OF THE LEVELS OF PUBLIC AUTHORITY

Iv. Kramskoy, *docent of the state and legal disciplines the Belgorod Law
Institute of the Ministry of the Interior of the Russian
Federation, candidate of juridical sciences*

The article is devoted to the most fundamental questions connected with the local self-government is the fact that it is one of the levels of public authority. The contents of the term are exposed to detailed research. The approaches to its understanding in Russian Constitution, legal acts regulating the system of local governance institutions, scientific doctrine and the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation are subjected to comparison.

Keywords: municipal power, management, local self-government, people power, public power.

2013 год важен для нашей страны не только 20-летним юбилеем Конституции Российской Федерации, но и еще одной важной датой – 10-летьем со дня принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.¹ (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ). Данное совпадение достаточно символично, поскольку именно в Конституции России 1993 г., впервые было закреплено, что в Российской Федерации одной из форм осуществления народом своей власти является местное самоуправление. В связи с этим представляется весьма актуальным рассмотрение вопроса о реализации конституционной модели местного самоуправления.

Первые упоминания о построении местной власти на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля встречаются в источниках, относящихся к периоду Древнего Рима. Отдельные поселения, над которыми было установлено господство Рима, сохранили собственную систему институтов местной власти и стали именоваться муниципиями (от лат. *municipium*) - вольными городами, жителям которых впоследствии были присвоены права римских граждан. Этот термин, очевидно, восходит к латинским понятиям *mopus* – обязанность, служба, повинность и *cipio* (*seri*, *septum*) – получать, принимать, выбирать².

В связи с этим, когда решался вопрос о наименовании нового для современной России вида власти, основной характерной чертой которого было его осуществление в большинстве

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

² Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: 200 тыс. слов и словосочетаний. М.: Русский язык - Медиа, 2005. Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант плюс».

случаев на уровне сравнительно небольших поселений, а также территориальных единиц, было предложено использовать термин «муниципальный».

В Европейской хартии местного самоуправления исследуемое явление определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»³. Таким образом, в данной дефиниции акцент делается на управленческую деятельность, хотя и весьма специфического характера.

Однако в одноименных федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления 1995 и 2003 гг. содержащиеся в них определения местного самоуправления фиксируют другой, по сравнению с Европейской хартией местного самоуправления, подход. Как известно, Федеральный закон 1995 г. в определении местного самоуправления делает акцент на праве населения решать вопросы местного значения, а Федеральный закон 2003 г., не отказываясь и от признания этого права, называет местное самоуправление в первую очередь формой реализации власти народа.

С одной стороны, это делает подход российского законодателя к абстрактной законодательной трактовке местного самоуправления более демократичным, что следует отнести к позитиву. С другой стороны, отсутствие в обоих (в том числе действующем) легальных определениях местного самоуправления прямого упоминания о местном самоуправлении как управленческой деятельности нельзя отнести к их достоинствам⁴. Между тем местное самоуправление, безусловно, является видом управленческой деятельности, более того управленческой деятельности на одном из уровней публичной власти.

Некоторые российские ученые, в частности И.В. Выдрин, считают более прагматичным подход Европейской хартии. Он пишет, что «российский подход представляется идеализированным. Отдавая должное инициативности многих россиян, надо сказать, что делать ставку на самоуправленческий потенциал граждан следует не всегда. Заметим, что Закон 2003 г. наращивает формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения... Едва ли это изменит пропорцию участия муниципальных органов и граждан в решении местных дел. Научиться самоуправлению хотя бы на уровне подъезда жилого дома непростая задача, а выдвигать повседневную деятельность людей в качестве решающего условия осуществления вопросов местного значения (по сути, местного самоуправления) совершенно нереально»⁵.

В Конституции Российской Федерации установлено, что все, что называется муниципальным, с одной стороны, не является государственным, а с другой - не является и частным. Так, нуждающимся жилью предоставляется таковое бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов (ч. 3 ст. 40), бесплатная медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41) и т.д. Указанные положения Основного закона предполагают отделение общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления, от прочих социальных связей и формирование совокупности юридических норм, регулирующих эти виды отношений в качестве обособленного образования.

Вместе с тем исключительно широкий круг вопросов, относящихся к вопросам местного значения (в Федеральном законе № 131-ФЗ их насчитывается свыше 35)⁶, и одновременно повсеместно встречающаяся нехватка средств местных бюджетов на их

³ Ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.

⁴ Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. – № 9. – С. 10.

⁵ Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004. – С. 74.

⁶ Ст. 14 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

решение⁷ не позволяет в настоящее время говорить о подлинной самостоятельности органов местного самоуправления. В частности, федеральный законодатель не только расширил первоначальный перечень вопросов местного значения почти в два раза⁸, но и ввел в законодательную практику так называемую факультативную компетенцию (добровольное исполнение органами местного самоуправления вопросов, не относящихся к вопросам местного значения)⁹, причем параллельно не ввел дополнительных источников пополнения местных бюджетов. Такие законодательные новации привели к тому, что возможность муниципалитетов самостоятельно исполнять законодательно закрепленные за ними полномочия в объеме, хотя бы минимально удовлетворяющем потребности населения, значительно снизились.

Так, в 2010 г. налоговые доходы в общем объеме доходов местных бюджетов составили 31%, в 2011 г. - 29,7%. Доля безвозмездных поступлений в 2011 г. в среднем по муниципальным образованиям составила 60,7%. Наряду с увеличением общего объема дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований в большинстве субъектов Федерации (в 2010 г. - в 66, а в 2011 г. - в 68) местным бюджетам выделяется еще специальный вид дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов¹⁰.

Более того, еще в 1998 году Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 15 января № 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», впервые использовал понятие «публичная власть» как формы власти, объединяющей государственную власть и местное самоуправление¹¹. Следовательно, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти - государственная власть и местная (муниципальная) власть, как единая власть народа в России¹².

Государственную власть отличает такой признак, как суверенность, тогда как муниципальная власть – подзаконна. Кроме того, сферы действия этих властей различны: государственная власть распространяется на всю территорию России, а муниципальная в каждом конкретном случае ограничена территорией отдельного муниципального образования. Государство определяет общие принципы организации местного самоуправления, т.е. условия осуществления муниципальной власти¹³. Сказанное однозначно определяет, что муниципальная власть в России в настоящее время в значительной степени зависит от власти государственной, поскольку она получает ровно такой объем самостоятельности, какой предусмотрит для нее государственная власть.

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации – это особый публично-правовой феномен. Объединяет ее с государственной властью то, что она, как и государственная власть, обеспечивает подчинение участников муниципально-правовых отношений, но при этом обладает качественно отличающими ее от государственной власти

⁷ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. – № 9. – С. 4.

⁸ Ст. 14 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

⁹ Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. – № 2. – С. 7.

¹⁰ Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28 апреля 2012 г. № 19К (852), п. 9).

¹¹ Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.1998 № 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» // Российская газета, № 19, 31.01.1998.

¹² Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. – № 9. – С. 16.

¹³ Там же. С. 15.

признаками. Ключевой общий признак, который объединяет местное самоуправление и государственную власть, - публичность, т.е. и государственная власть, и муниципальная власть - это формы публичной власти. Сущность муниципальной власти состоит в специфическом способе децентрализации управления в стране. Местная власть отличается от государственной власти тем, что осуществляется органами, не входящими в систему государственной власти. Но это публичная власть, решениям которой подчиняются как население муниципальных образований, так и любые иные субъекты, находящиеся на ее территории. То есть муниципальная власть представляет собой разновидность как социальной, так и публичной власти, действующей в пределах муниципального образования, основанной на нормах права и осуществляемой, как правило, от имени населения органами местного самоуправления.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что на современном этапе развития нашего государства местное самоуправление фактически представляет собой сочетание государственной власти и народного самоуправления. Ключевым критерием отграничения одного уровня публичной власти от другого выступает степень непосредственного участия населения в осуществлении этой власти - на местном уровне такое участие закономерно гораздо выше, чем на общегосударственном уровне. Для того чтобы с уверенностью утверждать о подлинной независимости местного самоуправления в России нужны четкие гарантии самостоятельности данного вида публичной власти, которые достигаются не провозглашением их в Конституции Российской Федерации и актах текущего законодательства, а реальным созданием условий наполнения муниципальных бюджетов с помощью собственных доходов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.
3. Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.1998 № 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» // Российская газета. № 19. 31.01.1998.
4. Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (утв. коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28 апреля 2012 г. № 19К (852), п. 9).
5. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. – № 9. – С. 4.
6. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004. – С. 74.
7. Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. – № 9. – С. 10.
8. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: 200 тыс. слов и словосочетаний. - М.: Русский язык - Медиа, 2005. Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант плюс».
9. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. – № 2. – С. 7.
10. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. – № 9. – С. 16.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Е.А. Переверзев, *старший преподаватель БелЮИ МВД России, кандидат юридических наук, доцент*

В статье рассматривается место и роль представительных органов местного самоуправления в системе гарантий прав и свобод личности на территории муниципальных образований. Подчеркивается, что деятельность данных органов позволяет решать вопросы по созданию необходимых правовых условий, способствующих повседневной наиболее полной и беспрепятственной реализации личностью своих прав и свобод на территории муниципальных образований.

Ключевые слова: права и свободы, муниципальное образование, органы местного самоуправления, представительные органы.

REPRESENTATIVE ORGANS OF THE LOCAL HOME RULE THE SYSTEM GUARANTEES OF RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSON

E. Pereverzev, *senior teacher of Internal Affairs Ministry of Russia Belgorod legal institute, candidate of juridical sciences, docent*

The article examines the place and role of local government bodies in the system of guarantees of rights and freedoms on the territory of the municipalities. Emphasizes that the activities of these bodies can solve issues of creating the necessary legal environment conducive to the fullest everyday and smooth implementation of the individual's rights and freedoms in the territory of the municipalities.

Keywords: rights and freedoms, municipal unit, organs of the local home rule, representative organs.

В Конституции Российской Федерации закрепляется, что государство обязано признавать и защищать права и свободы человека и гражданина, то есть гарантировать их беспрепятственную реализацию. При этом права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Сегодня проблема гарантий прав и свобод человека и гражданина может быть отнесена к одной из важнейших и существенных проблем любого современного демократического государства.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Субъектом права на самостоятельное осуществление местного самоуправления непосредственно и через органы местного самоуправления выступает население муниципального образования.

Муниципальный уровень является базовым уровнем жизнеобеспечения населения, реализации социальной политики государства. Именно на этом уровне принципиально решаются все права и свободы граждан России¹.

Местное самоуправление является таким уровнем власти, который наиболее приближен к населению, то есть к человеку и гражданину. Оно обеспечивает защиту

¹ Тимофеев Н.С. Эффективность муниципально-демократических институтов как гарантия конституционных прав и свобод человека и гражданина / Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-теоретической конференции. – М.: РАП, 2010. – С.555.

совместных интересов граждан, проживающих на территории конкретного муниципального образования.

Важной составной частью системы местного самоуправления являются органы местного самоуправления, через которые население муниципального образования осуществляет принадлежащую ему власть.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения².

При этом, говоря об органах местного самоуправления, необходимо отметить, что наличие в их структуре представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных в законе.

Деятельность выборных и других органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляется в различных сферах местной жизни и направлена на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования.

Данные органы выполняют различные функции, отличаются порядком формирования и взаимоотношениями с населением.

Поскольку все права и свободы реализуются человеком и гражданином, как правило, на местном (муниципальном) уровне, можно сделать вывод о том, что гарантии их надлежащего осуществления во многом зависят от деятельности именно органов местного самоуправления, в том числе и представительных органов.

Представительными органами муниципальных образований являются выборные органы, образуемые в соответствии с федеральным законодательством, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, обладающие правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Следует отметить, что представительные органы являются ведущими в структуре органов местного самоуправления, поскольку выражают волю всего населения муниципального образования, придают ей общеобязательный характер и осуществляют от его имени власть.

Эти органы, как правило, не наделяются функциональными прерогативами по реализации прав и свобод человека и гражданина. Их деятельность по формированию локальной правовой базы только создает необходимые правовые условия и предпосылки для реализации человеком и гражданином прав и свобод на территории муниципальных образований.

Представительный орган призван представлять интересы населения путем принятия решений по наиболее принципиальным вопросам (как правило, в форме актов нормативного характера), а также осуществления контроля за деятельностью исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Конкретные полномочия представительных органов местного самоуправления устанавливаются в уставах муниципальных образований.

Деятельность данных органов имеет большое значение в системе гарантий прав и свобод личности на территории муниципальных образований, поскольку путь к юридическому обеспечению прав и свобод начинается, прежде всего, с нормативного оформления.

Представительные органы муниципальных образований обеспечивают формирование действенной правовой базы в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ / Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – С. 3822.

Как отмечалось выше, права и свободы человека и гражданина, в соответствии с нормами действующего законодательства, определяют смысл, содержание и применение законов, что также говорит нам о взаимосвязи деятельности представительного органа муниципального образования с основными правами и свободами.

В актах нормативного характера, принимаемых представительными органами местного самоуправления, с учетом норм федерального и регионального законодательства, права и свободы человека и гражданина получают дальнейшее раскрытие и конкретизацию, устанавливается порядок их осуществления и система гарантий на территории муниципальных образований.

Представительные и иные органы местного самоуправления образуют локальную (муниципальную) правовую систему, которая должна дополнять федеральное законодательство и законодательство субъекта Российской Федерации и создавать вместе с ними целостную систему координат поведения на территории муниципального образования.

Принятые акты обязательны для исполнения всеми гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования.

Если говорить об иерархии актов, принимаемых органами местного самоуправления, то среди них наибольшую значимость имеют решения именно выборных представительных органов местного самоуправления. Фактически данные органы наиболее адекватно выражают волю большинства избравшего их населения.

Акты нормативного характера представительных органов местного самоуправления наиболее конкретные по своему содержанию, на них в наибольшей степени может непосредственно оказать влияние население муниципального образования.

Подчеркнем, что в области правотворчества местному самоуправлению предоставляются широкие полномочия, при этом законодатель ставит лишь одно ограничение - соблюдение принципа законности, т.е. муниципально-правовые акты должны соответствовать федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Также одним из направлений деятельности представительных органов местного самоуправления является рассмотрение депутатами обращений граждан по вопросам реализации их прав и свобод, выполнение ими правозащитной функции.

Говоря о деятельности данных органов в общегосударственной системе гарантий прав и свобод человека и гражданина следует отметить такое направление, как депутатский контроль, который является составным элементом механизма контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Роль и значение представительных органов местного самоуправления в системе гарантий прав и свобод человека и гражданина, определяется тем, что именно данные органы наиболее приближены к нуждам и интересам местного населения, что позволяет более действенно решать вопросы по созданию необходимых правовых условий, способствующих повседневной наиболее полной и беспрепятственной реализации личностью своих прав и свобод на территории муниципальных образований.

Деятельность данных органов связана прежде всего с созданием правовых условий и предпосылок, которые позволяют реализовать конкретные потребности населения муниципального образования в поддержании обстановки общественного спокойствия, создании благоприятных условий для образования, труда и отдыха и т.д.

Успешное осуществление данной деятельности — это основа нормальной жизнедеятельности муниципального образования и необходимое условие реализации прав и свобод человеком и гражданином.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) / Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — С. 445.

2. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ / Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – С. 5497.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ / Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – С. 3822.

4. Тимофеев Н.С. Эффективность муниципально-демократических институтов как гарантия конституционных прав и свобод человека и гражданина / Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-теоретической конференции. – М.: РАП, 2010. С. 555.

СОДЕРЖАНИЕ И ЗАКРЕПЛЕНИЕ ТЕРМИНА «МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ» В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Е.Е. Жеребцова, *доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук*

В статье рассмотрено содержание термина «муниципальная власть», его соотношение с терминами «публичная» и «государственная» власть. Отдельное внимание уделено исследованию некоторых аспектов осуществления муниципальной власти и их отражению в практике конституционного правосудия.

Ключевые слова: публичная власть, муниципальная власть, конституционное правосудие, конституционный контроль, конституционная жалоба.

THE CONTENTS AND TERM FIXING «MUNICIPAL AUTHORITY» IN PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL JUSTICE

E. E. Zherebtsova, *associate professor of the state and legal disciplines the
Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the
Russian Federation, candidate of juridical sciences*

In article the contents of the term «municipal authority», its ratio with the terms «public» and «state» the power are considered. The separate attention is paid to research of some aspects of implementation of municipal authority and their reflection in practice of the constitutional justice.

Keywords: public power, municipal authority, constitutional justice, constitutional control, constitutional complain.

Местное самоуправление на современном этапе государственно-правового строительства является одной из основ конституционного строя, что прямо зафиксировано в ст. 12 Конституции Российской Федерации¹. Названная конституционная норма гарантирует местное самоуправление, провозглашает его самостоятельность и является принципиальной новеллой современного российского конституционного права. Наряду с конституционными положениями, правовое закрепление местного самоуправления на федеральном уровне содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², названном В.С. Тимченко «конституцией местного самоуправления»³ (далее – ФЗ № 131) и др. Следует учитывать и федеративный характер российского государства, зафиксированный принцип разграничения предметов ведения и полномочий, согласно которому установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Это означает, что регламентация вопросов организации и функционирования местного самоуправления осуществляется и нормативно-правовыми актами отдельных субъектов Федерации, а также на местном уровне. Назовем в качестве примеров лишь некоторые акты Белгородской области и городского округа «Город Белгород»: Устав Белгородской области⁴, Закон Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в

¹ Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

² Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

³ См.: Шкель, Т. Десять лет с правом переписки. Депутаты оценили реформы [Электронный ресурс] / Т. Шкель. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/10/08/duma.html>. – Загл. с экрана.

⁴ Устав Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. закона Белгородской области от 14 мая 2013 г. № 199) // Белгородские известия. – 2004. – № 4-5. – 10.01.2004.

Белгородской области»⁵, Избирательный кодекс Белгородской области⁶, Устав городского округа «Город Белгород»⁷ и др.

Каждый из названных территориальных уровней регламентирует принципы организации и функционирования местного самоуправления, которые, как верно отмечает В.И. Васильев, «предопределяют единые основы построения и деятельности местного самоуправления и важнейшие элементы этого конституционно-правового института – муниципальной власти»⁸. Полагаем, что актуальность и значимость всестороннего исследования муниципальной власти помогают уяснить ее сущность, отличительные признаки, выявить основные особенности ее правовой регламентации, а также проблемы реализации в конкретном государстве, устраняемые различными способами, в том числе посредством конституционного правосудия. В развитие мнения В.И. Васильева, говоря о местном самоуправлении и конституционном правосудии, следует заметить, что именно Конституционный суд Российской Федерации⁹ впервые официально ввел в оборот дефиницию «муниципальная власть», рассматривая ее в качестве разновидности публичной власти. Дабы не быть голословной, приведу конкретные примеры из практики конституционного судопроизводства. Так, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П¹⁰ КС РФ, говоря о таких территориальных единицах республик в составе Российской Федерации как город районного подчинения, иные городские и сельские поселения в районах и др., подчеркнул тот факт, что в них не могут формироваться органы представительной и исполнительной государственной власти, а публичная власть на этом уровне осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, которые не входят в систему государственной власти. КС РФ также указал, что, поскольку в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, то осуществление местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами не допускается. Спустя примерно год в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П¹¹ КС РФ, оценивая конституционность отдельных положений законодательства Республики Коми, подчеркнул относительно местных представительных органов власти в Республики Коми, что факт того, что они являются органами власти, еще не говорит об их государственно-правовой природе. Далее, на наш взгляд, следовала ключевая фраза: «Публичная власть может быть и муниципальной» (подчеркнуто мною. – Е.Е.). В своем постановлении более позднего периода КС РФ отметил, что «муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества», а субъектом осуществления муниципальной власти выступает население муниципального образования¹² (подчеркнуто мною. – Е.Е.).

⁵ Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 (в ред. закона Белгородской области от 14 июля 2010 г. № 363) // Белгородские известия. – 2005. – № 57-58. – 08.04.2005.

⁶ Избирательный кодекс Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 01 апреля 2005 г. № 182 (в ред. закона Белгородской области 28 мая 2013 г. № 207) // Белгородские известия. Специальный выпуск. – 2005. – 16.04.2005.

⁷ О принятии Устава городского округа «Город Белгород» [Текст]: Решение Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. № 197 (в ред. решения от 28 мая 2013 г. № 734) // Наш Белгород. – 2005. – № 50. – 16.12.2005.

⁸ См.: Васильев, В.И. Муниципальное право России [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – С. 36-37.

⁹ Далее – КС РФ.

¹⁰ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – С. 708.

¹¹ 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» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 4. – С. 532.

¹² По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

Заметим, что на современном этапе развития муниципально-правовой науки термин «муниципальная власть» активно используется авторами как в учебной¹³, так и научной литературе¹⁴. Весьма интересное и всестороннее исследование муниципальной власти как особого публично-правового феномена проведено Н.Л. Пешиным, который отмечает, что муниципальная власть, являясь особым рода властью, имеет как признаки, которые присущи государственной власти, так и особые признаки, отличающие ее от государственной власти. К последним признакам ученый относит: негосударственная сущность органов местного самоуправления, наличие собственной материально-финансовой основы и др.¹⁵

Практика также свидетельствует и о систематическом проведении в различных уголках нашей страны (в том числе и на территории Белгородской области) всевозможных научных и научно-практических мероприятий по проблемам осуществления муниципальной власти, что еще раз подтверждает актуальность и значимость проводимого исследования. Например, 5 мая 2011 г. прошла международная научно-практическая конференция «Местное самоуправление: история и современность», посвященная 15-летию местного самоуправления в Белгородской области¹⁶, 29 сентября 2011 г. - онлайн-конференция с депутатами Белгородской областной Думы по вопросам местного самоуправления¹⁷, 28 августа 2013 г. – VIII съезд Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области»¹⁸ и др. Следует также напомнить и об активно внедряемом на территории всей Российской Федерации и нашей области ежегодном проекте Европейской недели местной демократии, в рамках которого проводятся различные мероприятия, направленные на сближение граждан и муниципальной власти¹⁹.

Подводя некоторые промежуточные итоги, констатируем, что в настоящее время термин «публичная власть» не является синонимом «государственной власти». С точки зрения своего содержания он включает в себя и государственную власть, и муниципальную, которые являются ее формами (моделями). Справедливости ради следует заметить, что государственная и муниципальная власть не являются единственными формами (моделями) публичной власти. Так, например, В.Е. Чиркин наряду с публичной государственной и муниципальной властью также выделяет государствовподобную власть (говоря о публичной власти на уровне субъектов в федеративных государствах), автономную негосударственную публичную власть (включающую в себя законодательную автономную власть и административную автономную власть), а также общинно-родовую власть²⁰.

В силу ограниченности объема проводимого исследования, обратим внимание лишь на некоторые аспекты осуществления муниципальной власти, рассмотрев практику

местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

¹³ Например, см.: Постовой, Н.В., Таболин, В.В., Черногор, Н.Н. Муниципальное право России [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – С. 96-97, 102, 107; Шутрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

¹⁴ См. подробнее: Соловьев, С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации [Текст] // Российская юстиция. – 2011. – № 8. – С. 2-6; Недокушева, Л.Н. Муниципальная власть: Правовые проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1997. – 22 с.

¹⁵ См. подробнее: Пешин, Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 14-17.

¹⁶ См. подробнее: Международная научно-практическая конференция «Местное самоуправление: история и современность» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belduma.ru/news/detail.php?ID=2850>

¹⁷ См. подробнее: Онлайн-конференция [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://belpru.pf/news/online/2011/09/29/57733.html>

¹⁸ См. подробнее: VIII съезд ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области»: Сайт Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.savchenko.ru/events/2617.html>

¹⁹ См. подробнее: Европейская неделя местной демократии: Материалы Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.asmobel.ru/pages.php?url=/selfgovernment/europe_democracy

²⁰ См. подробнее: Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12-15.

конституционного правосудия в изучаемой области. Как отмечалось ранее, муниципальная власть является самостоятельной, что предполагает установление запрета в отношении органов государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения. Самостоятельность также предполагает и самостоятельность в решении населением вопросов местного значения, что напрямую зафиксировано в ст. 130 Конституции Российской Федерации. Наличие подобного аспекта обусловлено демократическим характером нашего государства, возможностью реализации различных форм прямой демократии, а также реализации народом своей власти посредством представительной демократии. В Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П²¹ КС РФ подчеркнул, что представительные органы местного самоуправления призваны обеспечить выражение воли местного населения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества. Спустя год, в Определении № 252-О-О КС РФ²² указал, что в условиях местного самоуправления крайне важным является обеспечение максимально тесных (прямых) контактов населения с органами местного самоуправления. Как верно подметила Н.В. Джагарян, муниципальные органы представительной демократии выражают полновластие местного сообщества²³.

Следует отметить, что наряду с формами прямой демократии, применяемыми как на федеральном уровне, так и уровне субъектов РФ (например, выборы, референдум, собрания граждан и др.), законодатель предусмотрел и формы, которые используются только на местном уровне. К таковым относятся: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления (ст. 24 ФЗ № 131), правотворческая инициатива (ст. 26 ФЗ № 131), территориальное общественное самоуправление (ст. 27 ФЗ № 131), публичные слушания (ст. 28 ФЗ № 131) и др. Изучение практики российского конституционного судопроизводства свидетельствует, что вопросы реализации отдельных форм прямой демократии на местном уровне неоднократно выступали предметом конституционного нормоконтроля. Так, в определении от 10 апреля 2002 г. № 92-О среди прочих положений законодательства о местном самоуправлении, КС исследовал и оценивал нормы о территориальном общественном самоуправлении как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления²⁴.

В Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П по жалобам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана КС РФ исследовал отдельные аспекты принципа выборности и сменяемости депутатского корпуса местного самоуправления, а также вопрос о видах избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов²⁵. В обозначенном постановлении

²¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.

²² По жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Текст]: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О // Вестник Конституционного суда РФ. – 2012. – № 5.

²³ См.: Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 64-68.

²⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 92-О // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2514.

²⁵ По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

КС РФ отметил, что выбор вида избирательной системы является вопросом политической целесообразности и зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития государства на определенном этапе исторического развития. При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти для решения вопросов местного значения с учетом местных традиций. КС РФ признал необходимость регламентации на законодательном уровне условий применения видов избирательных систем в зависимости от различных критериев, в том числе от численности избирателей муниципального образования, вида муниципального образования и иных критериев.

Обратим внимание, что предметом конституционного разбирательства в КС РФ выступали и иные вопросы организации и функционирования муниципальной власти. Например, 27 июня 2013 г. КС РФ провозгласил постановление № 15-П, в котором были признаны неконституционными положения ч. 3 и 10 ст. 40 ФЗ № 131 в той мере, в какой эти законоположения допускают в правоприменительной практике проведение досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в тех случаях, когда соответствующее решение представительного органа местного самоуправления признается судом незаконным²⁶. Нормы о начале и окончании срока полномочий выборного должностного лица местного самоуправления затрагивались и в определении КС от 17 июля 2012 г. № 1487-О²⁷.

В практике конституционного судопроизводства исследовались и иные характеристики муниципальной власти, в том числе вопросы муниципально-территориальных изменений (например, относительно механизма учета мнения населения при изменении границ муниципального образования²⁸), финансово-экономической основы местного самоуправления²⁹.

Проведенное исследование дает основания с сожалением признать, что, несмотря на десятилетнюю историю существования ФЗ № 131, до настоящего момента на законодательном уровне остаются нерешенными проблемы в области регламентации и реализации отдельных основ построения и функционирования муниципальной власти. Многие ученые верно подчеркивают, что на современном этапе государственно-правового строительства далеко-таки не все положения ФЗ № 131 являются совершенными в полном объеме. Так, И.Е. Ильичев, критично оценивая отдельные положения ФЗ № 131, обращает внимание на отсутствие в нем нормативных определений сущности терминов «муниципальное образование» и «границы муниципальных образований» как

²⁶ По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3647.

²⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 40, части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 4 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2012 г. № 1487-О // СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Например, см.: По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2092.

²⁹ Например, см.: По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2190.

системообразующих понятий³⁰. О несовершенстве ФЗ № 131 наглядно свидетельствуют систематически вносимые в него изменения и дополнения, а также изученная в настоящей статье практика конституционного правосудия. Закончить данное исследование хотелось бы весьма точным, на наш взгляд, высказыванием В.С. Тимченко, справедливо отметившего, что в ФЗ № 131 с момента его принятия изменения вносились уже 84 раза, а «судя по тем проблемам, которыми мучается местное самоуправление, править действующий закон придется и дальше»³¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 2 июля 2013 г., с изм., внесенными Постановлениями Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П, 7 июля 2011 г. № 15-П) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.
5. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.
6. По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3647.
7. По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.
8. По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16

³⁰ См. подробнее: Ильичев, И.Е. О территориальной основе местного самоуправления [Текст] // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2012. – № 2. – С. 29-30.

³¹ См.: Шкель, Т. Десять лет с правом переписки. Депутаты оценили реформы [Электронный ресурс] / Т. Шкель. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/10/08/duma.html>. – Загл. с экрана.

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2190.

9. 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» [Текст]: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

10. По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2092.

11. По жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Текст]: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О // Вестник Конституционного суда РФ. – 2012. – № 5.

12. Устав Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (в ред. закона Белгородской области от 14 мая 2013 г. № 199) // Белгородские известия. – 2004. – № 4-5. – 10.01.2004.

13. Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 (в ред. закона Белгородской области от 14 июля 2010 г. № 363) // Белгородские известия. – 2005. – № 57-58. – 08.04.2005.

14. Избирательный кодекс Белгородской области [Текст]: Закон Белгородской области от 01 апреля 2005 г. № 182 (в ред. закона Белгородской области 28 мая 2013 г. № 207) // Белгородские известия. Специальный выпуск. – 2005. – 16.04.2005.

15. О принятии Устава городского округа «Город Белгород» [Текст]: Решение Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. № 197 (в ред. решения от 28 мая 2013 г. № 734) // Наш Белгород. – 2005. – № 50. – 16.12.2005.

16. VIII съезд ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области»: Сайт Губернатора Белгородской области Е.С. Савченко [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.savchenko.ru/events/2617.html>

17. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России [Текст] / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

18. Бялкина, Т.М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 60-64.

19. Васильев, В.И. Муниципальное право России [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.

20. Джагарян, Н.В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 45-49.

21. Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 64-68.

22. Европейская неделя местной демократии: Материалы Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.asmobel.ru/pages.php?url=/selfgovernment/europe_democracy

23. Ильичев, И.Е. О территориальной основе местного самоуправления [Текст] // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2012. – № 2. – С. 24-31.

24. Корзина, И.А. Полномочия конституционного правосудия в сфере защиты местного самоуправления [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 48-51.
25. Курманов, Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного суда Российской Федерации [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 54-58.
26. Международная научно-практическая конференция «Местное самоуправление: история и современность» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belduma.ru/news/detail.php?ID=2850>
27. Муниципальное право [Текст]: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2013. – 366 с.
28. Муниципальное право России [Текст]: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 508 с.
29. Недокушева, Л.Н. Муниципальная власть: Правовые проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1997. – 22 с.
30. Онлайн-конференция [Электронный ресурс] / Режим доступа: Режим доступа: <http://белпу.рф/news/online/2011/09/29/57733.html>
31. Пешин, Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 14-17.
32. Постовой, Н.В., Таболин, В.В., Черногор, Н.Н. Муниципальное право России [Текст]: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – 400 с.
33. Соловьев, С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации [Текст] // Российская юстиция. – 2011. – № 8. – С. 2-6.
34. Шкель, Т. Десять лет с правом переписки. Депутаты оценили реформы [Электронный ресурс] / Т. Шкель. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/10/08/duma.html>. – Загл. с экрана.
35. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12-15.
36. Шкель, Т. Десять лет с правом переписки. Депутаты оценили реформы [Электронный ресурс] / Т. Шкель. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/10/08/duma.html>. – Загл. с экрана.

ОБ УРОВНЯХ И ФОРМАХ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.А. Абашева, кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин БелЮИ МВД
России

К.В. Буняева, кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры государственно-правовых дисциплин БелЮИ
МВД России

В демократическом обществе, пользуясь широкими правами и свободами, личность может быть участником всех политических процессов на любом уровне, в любой их форме и на любой стадии. В статье рассматриваются уровни и формы политического участия личности в системе местного самоуправления, ее деятельность как субъекта политики в решении важных вопросов муниципального строительства.

Ключевые слова: личность, демократическое общество, политический процесс, местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, местное самоуправление, муниципальное строительство.

THE LEVEL AND FORM OF POLITICAL PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

E. Abasheva, associate professor of the state and legal disciplines the
Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the
Russian Federation, candidate of juridical sciences

K. Bunyaeva, senior teacher professor of the state and legal disciplines the
Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the
Russian Federation, candidate of juridical sciences

In a democratic society, taking advantage of the extensive rights and freedoms, a person can be a participant in all political processes at any level, in any form and at any stage. The article considers the levels and forms of political participation of the person in system of local self-government, its activity as a subject of policy in solving important issues of the municipal building.

Key words: personality, democratic society, political processes, local referendum, municipal elections, a meeting (skhod) of citizens, people's initiative, local self-government, municipal construction.

Вопросам исследования местного самоуправления посвящено немало работ ученых-правоведов, однако до настоящего времени в юридической науке ведутся споры относительно определения уровней и форм политического участия личности в системе местного самоуправления.

Как известно, одной из основ конституционного строя является признание и гарантирование местного самоуправления. Местное самоуправление – это «система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения под свою ответственность, управление муниципальной собственностью с учетом интересов всех жителей данной территории»¹.

В целом, система местного самоуправления представляет собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых реализуются функции и принципы местного самоуправления.

¹ Смоленский Б.М., Мархгейм М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. – С. 412.

Главными субъектами местного самоуправления, безусловно, выступают граждане (в республиках) или подданные (в монархиях), субъективное право которых на осуществление местного самоуправления не может быть ограничено по признакам национальности, расы, языка, пола, убеждений, религии, должностного или имущественного происхождения.

Участие в демократическом политическом процессе является способом самоутверждения человека, формирования культуры общения, навыков управленческой и самоуправленческой деятельности. Непременным условием тесной связи политических институтов с гражданским обществом, на наш взгляд, выступает превращение человека в непосредственного участника политической жизни государства.

Как справедливо отмечает И.С. Яртых, «гражданское общество – открытый, демократический, саморазвивающийся социум, в котором центральное место занимает личность, гражданин. ... Свободные индивиды объединяются для совместного удовлетворения своих интересов и служения общему благу»².

Начать освещение уровней и форм участия личности в политических процессах демократического государства считаем целесообразным через призму определения форм непосредственного осуществления местного самоуправления, а именно:

1) местный референдум, решения которого по юридической силе стоят выше юридической силы актов местного самоуправления. Назначается самим органом местного самоуправления. Проводится по вопросам местного значения;

2) муниципальные выборы, выступают самой распространенной формой непосредственного волеизъявления. Проходят на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

3) собрание (сход) граждан, где решаются локальные вопросы, затрагивающие интересы жителей отдельных районов муниципальных образований;

4) народная правотворческая инициатива, выражающаяся во внесении населением в органы местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения, рассматривающихся на открытом заседании с участием представителей населения;

5) обращения граждан в органы местного самоуправления, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными³.

В связи с этим считаем, что участие личности в системе местного самоуправления как субъекта политики осуществляется на уровне непосредственного или опосредованного участия. Так, в качестве непосредственной формы участия личности в решении важных вопросов государственной и общественной жизни выступают, например, выборы, референдумы, сходы, собрания и т. п. Вместе с тем политическое участие может осуществляться и опосредованно, а именно:

1) через избранные людьми органы, например, такие как парламент, местные органы власти, выборные органы общественно-политических организаций и объединений;

2) через депутатов, а также уполномоченных, делегатов, безусловно, при наличии полноценной отлаженной обратной связи.

Как показывает общественно-исторический опыт, формы политического участия личности являются весьма разнообразными. Среди них можно выделить санкционированные и несанкционированные законом формы политического участия. Так к санкционированным формам, по нашему мнению, можно отнести избирательные кампании и выборы, участие в качестве депутата в работе высших и местных органов государственной власти, участие в деятельности политических партий и т. п.

Нельзя не согласиться с мнением А.И. Черкасова о том, что «в условиях мобильности населения, разрыва прежних социальных связей, утраты субъективного чувства местного сообщества ... население все больше теряет интерес к тому, что происходит на местном уровне, перестает ощущать сопричастность к принятию тех или иных управленческих

² Яртых И.С. Гражданское общество – фундамент современного правового государства // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 3. – С. 50.

³ Усанов В.Е., Хмелевский С.В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: учебник / Под общ. ред. д.ф.н. Хмелевской С.А., к.ф.н. Хмелевского С.В. – М.: ПЭР СЭ, 2003. – С. 514.

решений. Падает явка на местных выборах, что снижает легитимность и представительность местных органов власти»⁴. В свою очередь, подобная ситуация зачастую может привести к не санкционированным (противоправным) законом формам политического участия, таким как самовольный захват власти, бунт, несанкционированный митинг, восстание, революция.

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что в настоящее время в мире не существует демократических стран без местного самоуправления. При нормальном развитии в демократическом обществе вырабатываются многообразные институциональные формы, позволяющие выразить широчайший спектр политических взглядов и действий, не подрывающих демократические ценности и установления. Можно установить своеобразную зависимость: чем более демократическим является общество, тем более многообразны существующие в нем формы политического участия личности.

Местное самоуправление является одной из форм осуществления политических прав и свобод гражданина. В этой связи современное демократическое государство должно иметь разнообразные уровни и формы политического участия личности в системе местного самоуправления, давая возможность населению решать задачи местного уровня в рамках местного самоуправления.

Все вышеперечисленное дает основания полагать, что в мировой политической практике существовал и продолжает существовать большой разрыв между прогрессивными представлениями о демократии и политическом участии и их реализацией на практике. Можно сказать, что демократия как власть самого народа, активное участие личности в политическом процессе – это идеал, не получивший своего полного воплощения ни в одной стране. Однако это не снимает задачи максимально возможного приближения к демократическому идеалу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Смоленский Б.М., Мархгейм М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. – 445 с.
2. Усанов В.Е., Хмелевский С.В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: учебник / Под общ. ред. д.ф.н. Хмелевской С.А., к.ф.н. Хмелевского С.В. – М.: ПЭР СЭ, 2003. – 576 с.
3. Черкасов А.И. Демократия и эффективность в системе местного управления зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 69-75.
4. Яртых И.С. Гражданское общество – фундамент современного правового государства // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 3. – С. 48-51.

⁴ Черкасов А.И. Демократия и эффективность в системе местного управления зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 73.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В.В. Богмацера, *заместитель начальника кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России*

В статье рассматривается деятельность органов местного самоуправления, их взаимодействие с органами государственной власти. Природа местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, полномочия органов местного самоуправления, правовые акты.

SOME QUESTIONS OF THE ORGANIZATION OF ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS WITHIN IMPLEMENTATION OF EXECUTIVE POWER

V. Bogmatsera, *deputy chief of chair of humanitarian and social and economic disciplines the Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*

In article activity of local governments, their interaction with public authorities is considered. Nature of local government.

Keywords: local government, public authorities, powers of local governments, legal acts.

Вопрос о происхождении местного самоуправления в нашей стране, правовом статусе муниципальных образований, взаимодействии с органами государственной власти в настоящее время остается довольно дискуссионным. Конституцией Российской Федерации закреплено отделение органов местного самоуправления от системы государственной власти.

Предполагалось, что органы местного самоуправления будут решать местные проблемы обособленно от других органов государственной власти и функционировать автономно. Подразумевалось четкое разграничение полномочий и предметов ведения.

Теоретически это соответствует мировому процессу, происходящему во всех современных демократических государствах, когда при высокой степени экономического взаимодействия происходит децентрализация органов государственной власти. Эта интеграция способствует большему воплощению гражданских свобод и увеличивает политическую активность граждан на местном (муниципальном) уровне, что, в свою очередь, увеличивает экономическую активность населения. В этом и состоит процесс демократизации: увеличить экономическую активность, создать мотивацию к продуктивной трудовой деятельности и развитию способностей к созиданию у каждого индивида.

Практически во всех странах Северной Америки и Западной Европы это выражается в постоянном росте уровня жизни населения и росте благосостояния государств. Предполагалось, что создание демократически избранных органов местного самоуправления в Российской Федерации позволит вывести страну на новый, более высокий и прогрессивный уровень развития и создаст материальную базу для демократического государственного строительства.

В современных условиях отделение органов местного самоуправления от системы государственной власти фактически порождает проблемы взаимодействия органов власти и управления различных уровней.

Государственное управление обществом представляет собой единую сложную организационную структуру, которая является не только системой органов, но и системой

организационных и функциональных связей, влияющих на управление и создающих значительную взаимозависимость государственной власти и местного самоуправления.

Публичная власть местного самоуправления имеет двойственную природу: общественную и государственную. Общественная природа обусловлена следующими объективными обстоятельствами: наличием особых территориальных общественных (местных) интересов, не всегда связанных с общегосударственными и даже иногда противоречащих им; возможностью и целесообразностью управления местными и некоторыми государственными делами на местном уровне, исходя в первую очередь из интересов проживающего здесь сообщества людей, а не только государства; возможностью осуществления властно-управленческих функций не структурами государства, а органами самого местного сообщества, ответственного перед населением, что, впрочем, не исключает их ответственности перед государством¹. Государственная природа заключается в выполнении местными органами задач и функций, изначально присущих государству и его структурам, а также методами и формами, свойственными органам государственной власти; в осуществлении управленческих функций не по собственному праву, а по уполномочию государства; в обладании муниципальными органами государственно-властных полномочий и применении ими мер государственного принуждения; в регулировании статуса, организации и деятельности местного самоуправления законами государства, производности уставов и т.д., принимаемых местными сообществами от государственного законодательства, которое придает местному самоуправлению официально-публичный статус; в наличии публично-правовой ответственности органов местного самоуправления и самого сообщества перед государством².

Тем самым местное самоуправление определяется как явление публичного характера, связанное с государством, им определяемое и находящееся в управленческой зависимости и под контролем его органов. Поэтому невозможно укрепление государственной власти в Российской Федерации без развития местного самоуправления и без сочетания разумной централизации с укреплением государственных начал в управлении на местах³.

С одной стороны, органы местного самоуправления по своему юридическому статусу являются муниципальными образованиями, в пределах которых оформляются выборные органы самоуправления, формируется бюджет, существует муниципальная собственность. С другой стороны, они являются государственными административно-территориальными единицами, в пределах которых создаются и действуют органы государственной исполнительной власти, осуществляются государственные функции, в том числе и в сфере правоохранительной деятельности.

В современных условиях развития государства невозможно противопоставление местного самоуправления и государственной власти ввиду наличия между ними неразрывного единства. С формально-юридической точки зрения органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, с функциональной точки зрения они находятся в системе государственно-властных отношений. Местные органы выполняют государственные функции, действуют формами и методами, присущими государственным органам, находятся с ними в тесной правовой и финансовой связи, функционируют под их контролем. Система органов местного самоуправления функционально и организационно находится в единстве с системой государственной власти и носит исполнительно-распорядительный, или административный характер.

В качестве административной деятельности следует рассматривать не только деятельность исполнительных муниципальных органов, но и представительных органов местного самоуправления, ввиду того, что их нормотворческая деятельность осуществляется на местном (локальном) уровне, носит подчиненный (вспомогательный) характер по отношению к нормотворчеству федеральных и региональных органов власти.

¹ Грачев Н.И., Латышев С.Н. Деятельность органов местного самоуправления как форма осуществления исполнительной власти // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 1. С. 59.

² Там же. С. 60.

³ Васильев В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. 1997. №8. С.23.

Муниципально-правовые акты носят локальный характер и выступают в виде актов управления, направленных на решение вопросов местного значения (правоприменения). Содержание и форма этих актов в целом укладывается в рамки административного правотворчества.

В рамках действующего законодательства органам местного самоуправления делегируется осуществление некоторых государственных полномочий. Но содержание этих полномочий носит исполнительно-распорядительный характер. Муниципальные правовые акты нацелены на исполнение требований федерального и регионального законодательства, установление порядка и определение субъектов осуществления государственных полномочий. Соответственно, деятельность как представительных, так и исполнительных муниципальных органов осуществляется в рамках административной (исполнительно-распорядительной) деятельности.

Тем самым органы местного самоуправления по своему правовому, функциональному и организационному предназначению следует рассматривать в единстве с органами государственной власти. Они во многом эквивалентны, формируются в соответствии с одинаковыми принципами, действуют в одном правовом режиме, одинаковыми формами и методами. Принцип организационной самостоятельности местного самоуправления⁴ не является основанием для исключения органов местного самоуправления из единой государственной системы власти и управления.

Сколько бы ни продолжалась дискуссия по рассматриваемому вопросу, следует помнить, что единственным источником власти является народ России. И народу, в сущности, не важно, как устроен механизм государственной власти и местного самоуправления, каковы принципы различия ресурсной базы разных уровней управления, какие функции реализуются на каждом из управленческих уровней. Настоящая демократия в государстве будет реальностью, когда на деле власть будет подотчетна народу, неся ответственность за исполнение возложенных функций, а защита прав рядового гражданина станет главным приоритетом государства без различия уровня, на котором следует защищать интересы и обеспечивать реализацию прав гражданина.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Грачев Н.И., Латышев С.Н. Деятельность органов местного самоуправления как форма осуществления исполнительной власти // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2011. – № 1.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. – 1997. – №8.
3. Конституция Российской Федерации 1993 года. М., 2013.

⁴ Конституция Российской Федерации 1993 года. М., 2013. Ст.12.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.А. Божко, *главный специалист отдела по правовым вопросам администрации Белгородского района Белгородской области*

К.В. Буняева, *кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин БелЮИ МВД России*

Статья посвящена определению правовой природы муниципального контроля в контексте детальности органов местного самоуправления. Исследуются содержание и сущность отдельных видов муниципального контроля. Определяются основные проблемы, возникающие при организации и осуществлении отдельных видов муниципального контроля, а также пути их решения. Анализируются нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы организации и осуществления муниципального контроля на современном этапе.

Ключевые слова: муниципальный контроль, местное самоуправление, полномочия, система органов местного самоуправления, муниципальный земельный контроль, система полномочий.

MUNICIPAL CONTROL IN SYSTEM OF POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS

E.A. Bozhko, *chief specialist of the department for legal affairs of the Administration of Belgorod district of Belgorod region*

K. Bunyaeva, *senior teacher professor of the state and legal disciplines the Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, candidate of juridical sciences*

The article is devoted to the definition of the legal nature of municipal control in the context of detail of the bodies of local self-government. Investigates the contents and the essence of individual types of municipal control. Identifies the major problems associated with the organization and implementation of individual views of municipal control, and ways of solving them. Analyzes the normative legal acts regulating issues of organization and implementation of municipal control.

Keywords: municipal control, local government, authority, local self-government, municipal land control, authority system.

На современном этапе развития общества и государства деятельность органов государственной власти на различных уровнях характеризуется определенными особенностями и представляет немаловажное значение для достижения целей государственного управления в целом. Особого внимания ввиду непосредственного участия в осуществлении государственно-властной деятельности заслуживает деятельность органов местного самоуправления, которые для решения вопросов местного значения наделяются определенными полномочиями. Наибольший интерес представляет муниципальный контроль, который характеризуется обширным спектром общественных отношений, а также определенными особенностями и проблемами его осуществления.

Муниципальный контроль как самостоятельный правовой институт в контексте деятельности органов местного самоуправления, с непосредственным закреплением за данным органом в пределах действующего законодательства полномочий по его осуществлению, появился сравнительно недавно и нашел свое отражение в положениях ст. 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, не закрепляя при этом в указанной статье должной правой регламентации, что обуславливает, в том числе, отсутствие комплексного подхода к должному пониманию муниципального контроля как одного из полномочий органов местного самоуправления и наличие ряда проблем при его осуществлении.

Вместе с тем, понятие муниципального контроля нашло свое отражение в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², однако, как видно, указанное определение не охватывает полно сущность муниципального контроля и носит узконаправленный характер, поскольку указывает в качестве лиц, в отношении которых осуществляется муниципальный контроль, только юридические лица и индивидуальных предпринимателей. Однако исходя из анализа действующего законодательства, закрепляющего определенные виды муниципального контроля, например земельного, видно, что к таким лицам могут относиться также и граждане. Тем самым указанное определение, нашедшее свое отражение в данном нормативном правовом акте, выступающее, исходя из анализа юридической литературы в качестве основного, определяющего понятия данного явления в целом, наиболее полно не охватывает сущность муниципального контроля, что приводит к определенным пробелам в правоприменительной практике.

В этой связи назрела необходимость четкого закрепления преимущественно на федеральном уровне, в том числе в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» либо в отдельном нормативном правовом акте, единого понятия муниципального контроля, объективно определяющего его сущность и пределы осуществления, при условии дальнейшего развития положений о муниципальном контроле в пределах действующего законодательства, как на муниципальном уровне, так и на уровне субъекта с учетом существующих особенностей каждого региона, что необходимо ввиду отсутствия согласованности между региональным законодательством и муниципальными правовыми актами в рассматриваемой сфере, а также фактического отсутствия правовых условий для проведения муниципального контроля на местах³.

В целом, проблемы муниципального контроля наиболее четко прослеживаются в процессе организации и осуществления отдельных его видов. В этой связи в определении видов муниципального контроля мнение большинства авторов⁴ схоже с позицией законодателя, который нормативно установил основные направления муниципального контроля, в том числе в контексте полномочий органов местного самоуправления. В частности, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при определении вопросов местного значения установил различные виды муниципального контроля, каждый из которых необходим и характеризуется определенными особенностями, однако наибольший интерес ввиду объективной значимости и существующих проблем, представляет муниципальный земельный контроль, нашедший свое отражение также в положениях ст. 72 Земельного кодекса РФ⁵. При этом по смыслу указанной нормы принятие нормативно-правовых актов, регулирующих порядок осуществления муниципального контроля, отдается на откуп органам местного самоуправления, что выражается в большинстве своем в

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 6 октября.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета. – 2008. – 30 декабря.

³ Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. – 2009. – № 10. – С.23.

⁴ Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8; Делеева А.А. Муниципальный контроль и его сущность // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8; Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. – 2009. – № 11.

⁵ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 23.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 06.09.2013) // Парламентская газета. – 2001. – 30 октября.

принятии Положения о муниципальном земельном контроле. Однако отсутствие на уровне федерального законодательства четкого закрепления указанного понятия приводит к неоднозначному пониманию и толкованию сущности данного вида контроля при принятии указанных Положений на местах, а также к существенным проблемам в процессе его осуществления, в том числе, что является основополагающим, при определении органами местного самоуправления комплекса мероприятий, реализация которых необходима по замыслу законодателя для достижения целей данного вида контроля в целом. Решение указанной проблемы, а также повышение эффективности организации и осуществления муниципального контроля в целом, по мнению большинства ученых, в том числе Ш.Р. Мустакимова⁶, с которым нельзя не согласиться, видится в закреплении федеральным законодателем, преимущественно в Земельном кодексе РФ, единого понятия муниципального земельного контроля.

Основные направления муниципального земельного контроля определяются непосредственно органами местного самоуправления в зависимости от задач и условий развития конкретного региона. При этом перечень таких направлений деятельности представляется достаточно обширным, однако, в основном указанный контроль фактически осуществляется в двух направлениях, а именно: контроль за недопущением самовольного использования земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и контроль органов местного самоуправления за использованием земельного участка в соответствии с его целевым назначением, при этом на практике возникает ряд проблем.

Во-первых, основной проблемой, с которой органы местного самоуправления сталкиваются при непосредственном осуществлении муниципального земельного контроля, является нежелание лиц, в отношении которых осуществляется данный вид контроля, принимать меры к содействию в его осуществлении. Это выражается, как правило, в непредоставлении необходимых документов, отказе в свободном доступе на земельный участок, либо в неявке указанного лица в установленное время для осуществления муниципального контроля, что достаточно сильно осложняет процедуру его осуществления и снижает его эффективность. Решение указанной проблемы органы местного самоуправления видят в привлечении указанных лиц к административной ответственности, что представляется недостаточно эффективным и не способно обеспечить достижения целей данного вида контроля в целом.

Во-вторых, немаловажной является также проблема отсутствия надлежащих специалистов в данной области, а также материально-технического обеспечения. Как правило, должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, обладают лишь общими познаниями, не имея при этом необходимых технических ресурсов, в отличие от других специалистов в рассматриваемой сфере (геодезист, кадастровый инженер и т.д.), обладающих специальными познаниями и современными техническими средствами, привлечение которых, в том числе на платной основе будет способствовать повышению эффективности данного вида контроля в целом.

В-третьих, согласно действующему законодательству полномочия по обеспечению и осуществлению муниципального земельного контроля, относятся к вопросам местного значения поселения, однако фактически данный вид муниципального контроля осуществляют муниципальные районы, что идет вразрез с действующим законодательством и способствует возникновению разногласий между различными субъектами органов местного самоуправления. Это требует включения на федеральном уровне указанного полномочия в круг вопросов местного значения муниципального района либо выработки надлежащего порядка по передаче указанных полномочий в соответствии с действующим законодательством, что будет способствовать более полному и всестороннему контролю.

В-четвертых, немаловажной проблемой является также отсутствие четкого закрепления объектов муниципального земельного контроля, что приводит к снижению его

⁶ Мустакимов Ш.Р. Правовое регулирование муниципального земельного контроля // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 31.

эффективности и неоднозначному пониманию. Так, например, в одних муниципалитетах объектами муниципального земельного контроля признаются все земли и земельные участки, находящиеся в границах муниципального образования, в других – земли и земельные участки, за исключением объектов, земельный контроль деятельности которых отнесен к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации⁷.

Особую актуальность в последнее время в контексте совершенствования действующего законодательства, а именно принятия Федерального закона от 21 октября 2013 года № 282-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸, приобретает такое направление муниципального земельного контроля, как контроль за использованием земель в границах водоохранных зон, для осуществления которого органам местного самоуправления указанным нормативно-правовым актом созданы надлежащие правовые условия.

В целом, муниципальный контроль представляется в качестве одного из основных полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых в различных направлениях, характеризуясь при этом определенными проблемами, требующими скорейшего решения для наиболее эффективного его осуществления, а также обеспечения надлежащей деятельности органов местного самоуправления в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 6 октября.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета. – 2008. – 30 декабря.
3. О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21 октября 2013 г. № 282-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 23 октября.
4. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 23.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 06.09.2013) // Парламентская газета. – 2001. – 30 октября.
5. Делеева, А.А. Муниципальный контроль и его сущность / А.А. Делеева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8.
6. Зырянов, С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2009. – № 11.
7. Кичигин, Н.В. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне / Н.В. Кичигин, Н.И. Хлуденева // Экологическое право. – 2011. – № 4. – С.19.
8. Мустакимов, Ш.Р. Правовое регулирование муниципального земельного контроля / Ш.Р. Мустакимов // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 31.
9. Соколова, О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. – 2009. – № 10. – С. 23.
10. Шугрина, Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 8.

⁷ Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2011. № 4. С.19.

⁸ О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 октября 2013 г. № 282-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 23 октября.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Ю. Гладкий,

*студент 3 курса юридического института ФГАОУ ВПО
«Белгородский государственный национальный
исследовательский университет»*

В статье рассмотрены актуальные направления и средства противодействия коррупции в сфере оказания муниципальных услуг, ориентированные на перспективу снижения уровня коррумпированности органов местного самоуправления в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный орган, коррупция, должностное лицо, административный регламент, структура управления, антикоррупционные меры.

PROBLEMATIC ASPECTS OF COMBATING CORRUPTION IN THE SPHERE OF MUNICIPAL SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

А.Ю. Гладкий,

*3rd year student of the law Institute The National Research
University "Belgorod State University"*

The article describes the current direction and means of anti-limiting corruption in the provision of municipal services, oriented by the prospect of reducing the level of corruption of local authorities in Russia.

Keywords: local self-government, municipal authorities, corruption, officer, administrative regulations, structure of management, anti-corruption measures.

Слово «коррупция» происходит от латинского «corruptio» – «портить, развращать, подкупать»¹. Коррупция угрожает основанной на верховенстве закона устойчивости демократических институтов, конституционным принципам равенства и социальной справедливости, нормальному становлению рыночной экономики, становится причиной как моральных, так и социальных потрясений, нестабильности развития государства в целом².

Особое значение коррупция приобретает в современной России, которая находится в сложных экономических и социальных условиях. Профессор И. Мени по этому поводу отмечает: «Современная коррупция не столь уж отличается от «старой», но ныне для ее развития сложилась особенно благоприятная атмосфера»³. Это связано и с особенностями развития в России муниципальных правовых отношений, где органам местного самоуправления ряд вопросов местного значения приходится решать на постоянно обновляемой организационно-правовой основе, то есть в условиях нестабильного и неоднозначного нормативно-правового регулирования. Так, с принятием в 2010 году Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ существенным образом изменился институт муниципальных услуг. Однако внедрение в муниципальную практику данного института происходит весьма противоречиво, что обусловлено, в том числе, коррумпированностью субъектов, на которых возложены функции по оказанию большинства муниципальных услуг. Такое положение, в свою

¹ Богуш Г.И. Понятие коррупции в международном праве и российском законодательстве // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. – 2004. – № 2. – С. 78.

² Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным судом Российской Федерации. М., 2005. – С.258.

³ Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 13.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 27 июля 2013 г. № 251-ФЗ) // Российская газета. 2010, 30 июля; 2013, 31 июля. – С.8.

очередь, сложилось из-за того, что основное внимание законодателя довольно долго уделялось государственным услугам. При этом было упущено, что органы государственной власти и органы местной власти составляют единую систему публичной власти, а антикоррупционные мероприятия, проводимые государством в последние пять-шесть лет, должны осуществляться и в отношении муниципальной власти.

Также следует обозначить недостаточность правового регулирования и теоретических разработок вопросов представления муниципальных услуг, что создает пробелы в законодательстве, а значит является предпосылкой для нелегальных действий местных чиновников и должностных лиц. В частности, слабо урегулированы информационные, консультативные, разрешительные и регистрирующие функции, возложенные на муниципальные органы. Достаточно противоречива правотворческая практика органов местного самоуправления по регламентации муниципальных услуг – соответствующие муниципальные правовые акты (административные регламенты предоставления муниципальных услуг) нередко включают в себя положения, не позволяющие заявителю муниципальных услуг получить их в необходимом объеме или в рамках установленной процедуры. В итоге граждане нередко используют противозаконные способы для решения задач, связанных с получением муниципальной услуги⁵. Такое положение объективно определяет необходимость дополнительных исследований в аспекте противодействия коррупции, которая активно прослеживается в сфере местного самоуправления.

Статистика последних лет свидетельствует, что примерно 76% россиян в большей или меньшей степени уверены в коррумпированности власти на всех уровнях, в том числе в органах местного самоуправления⁶. Этот показатель негативно влияет как на самих россиян, так и на иностранцев – потенциальных инвесторов, предпринимателей, туристов. Таким образом, необходимость борьбы с коррупцией на муниципальном уровне не подлежит сомнению.

По мнению профессора А.Н. Широкова, «бороться» с коррупцией на муниципальном уровне невозможно, поскольку этот уровень лишен каких-либо инструментов собственно борьбы с коррупцией в формате административного и уголовного преследования или следственных действий по выявлению проявлений коррупции. Поэтому главным средством противодействия коррупции может служить эффективность муниципального управления. Иными словами, наведения порядка в структурах органов муниципальной власти, разделение полномочий и оказываемых ими услуг населению, целостное законодательное регулирование действий должностных лиц может привести к заметному положительному результату в части осуществления антикоррупционной политики нашего государства.

Проведя анализ организационной структуры муниципальных органов управления, можно определить несколько первостепенных «шагов», на основе которых сформируется система действий, совершая которые, граждане, обращающиеся в органы местного самоуправления, смогут получить необходимую услугу в законном порядке, а у чиновников не будет возможности незаконного извлечения прибыли в связи с оказанием данных услуг. Так, необходимо:

- 1) не допускать появления органов муниципальной власти, их структурных подразделений, дублирующих друг друга либо не имеющих строго оформленных и, что важно, экономически целесообразных функций;
- 2) последовательно предупреждать и (или) пресекать действия должностных лиц, которые, даже не обладая соответствующими полномочиями, за определенное вознаграждение оказывают муниципальную услугу обратившемуся субъекту;

⁵ Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся антикоррупционной функции современного Российского государства // Антикоррупционная политика в современной России / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. – С.20.

⁶ Мошкин С.В. Проблемы правового регулирования и реализации муниципальных услуг, предоставляемых населению // Юрист-правовед. – 2012. – № 1. – С.97.

3) строго и детально регламентировать действия конечных исполнителей, следить за исполнением (административных) регламентов предоставления муниципальных услуг, что повлечёт снижение уровня бытовой коррупции;

4) выстроить строгую систему разработки и принятия муниципальных правовых актов, которая должна основываться на всех регулятивных полномочиях органов местного самоуправления;

5) не допускать появления коррупциогенных факторов в содержании указанных правовых актов, особенно – неоднозначности их толкования.

Системное выполнение перечисленных задач в процессе оказания муниципальных услуг, как представляется, позволит повысить степень его эффективности и целесообразности, а параллельно – снизить уровень коррупции в целом на рассматриваемом уровне публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богуш Г.И. Понятие коррупции в международном праве и российском законодательстве // Вестник Московского университета. – Сер. 11. – Право. – 2004. – № 2.

2. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным судом Российской Федерации. М., 2005.

3. Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. – 1997. – № 16.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 27 июля 2013 г. № 251-ФЗ) // Российская газета. 2010, 30 июля; 2013, 31 июля.

5. Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся антикоррупционной функции современного Российского государства // Антикоррупционная политика в современной России / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006.

6. Мошкин С.В. Проблемы правового регулирования и реализации муниципальных услуг, предоставляемых населению // Юрист-правовед. – 2012. – № 1.

О ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСЕЛЕНИЯХ

И.В. Стадник, студентка 3 курса юридического института ФГАОУ ВПО
«Белгородский государственный национальный
исследовательский университет»

В статье выявлены проблемные аспекты организации и осуществления местного самоуправления в поселениях; предложены конструктивные направления оптимизации функционирования муниципальной власти на этом уровне.

Ключевые слова: конституционные гарантии, народовластие, органы местного самоуправления, поселения, формирование, законодательство.

ABOUT THE PROBLEMS OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE SETTLEMENTS

I. Stadnik, 3rd year student of the law Institute The National Research
University "Belgorod State University"

The article describes problematic aspects of the organization and implementation local government in settlements; offered constructive directions of optimization of functioning of the municipal authorities at this level.

Keywords: constitutional guarantees, people's power, bodies of local self-government, settlements, formation, legislation.

Статья 3 Конституции Российской Федерации гарантирует осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления¹. При этом в конституционных положениях уточняется необходимость обеспечения самостоятельности населения при реализации муниципальной власти. Непосредственное развитие указанные и смежные установления получают в нормах профильного законодательства – в первую очередь, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131)². Данный закон, в том числе, детально регламентирует деятельность органов местного самоуправления, которые наделяются широкими полномочиями по таким вопросам, как обеспечение участия населения в решении местных дел, управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления, развитие территории, входящей в состав муниципального образования, охрана общественного порядка, обеспечение потребностей населения³. Однако практика применения Закона № 131 позволяет выявить и ряд актуальных проблем в данной сфере, требующих оперативного разрешения. В частности, особого внимания заслуживают вопросы организации местного самоуправления на уровне поселений – муниципальных образований, для которых характерна первичная включенность населения в процесс осуществления данного вида публичной власти.

Уточним, что после вступления в силу Закон № 131 неоднократно подвергался изменениям, в том числе в связи с недостаточностью (неэффективностью) его положений,

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

² Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Российская газета. 2003, 8 октября; 2013, 6 ноября.

³ Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право Российской Федерации. Ростов н/Д: Феникс, 2009. С. 413.

регламентирующих организацию работы органов местного самоуправления⁴. При этом сама идея создания органов местного самоуправления состоит в приближении народа к власти, однако, как показывает опыт, это не всегда осуществимо. Так, в некоторых регионах практика выявила невозможность самостоятельного решения профильных организационных вопросов именно поселениями. Данный факт обусловлен тем, что многие поселения частично передали свои полномочия районным муниципальным властям⁵, тем самым ограничив право населения, проживающего на конкретной (поселенческой) территории, разрешать такие вопросы самостоятельно. С указанных позиций, как представляется, следует рекомендовать законодателю учесть этот факт при оптимизации законодательства о местном самоуправлении и предусмотреть в нем более «гибкий подход» к перераспределению муниципальных полномочий при включении поселения в состав муниципального района, основанный на конституционном постулате о самостоятельности населения в вопросах организации и осуществления местного самоуправления.

На наш взгляд, проблемным аспектом в организационном обеспечении местного самоуправления выступает и процедура формирования поселений. В последнее время появилась тенденция, связанная с укрупнением разных видов поселений. Это было вызвано внесенной в 2004 г. в Закон № 131 поправкой, которая предусматривает вхождение в состав поселения нескольких населенных пунктов с определенной численностью населения⁶. Здесь, по мнению профессора В.И. Васильева, не обошлось без перегибов⁷. Многие жители сел и деревень остались без связи с администрацией поселения, которая гарантируется указанным законом. Представляется, решение об укрупнении поселений должно быть обязательно согласовано с мнением граждан, проживающих на данной территории. Именно граждане должны решать, будет ли продуктивным и доступным для них укрупнение поселения, в котором они проживают.

Разумеется, необходимо предусмотреть и тот факт, что в России существует ряд поселений с низкой плотностью населения (малолюдные, либо безлюдные поселения). В таком случае разумным будет опираться на мнение других объединяющихся субъектов, в состав которых предполагается включение поселения с низкой плотностью населения. Думается, что укрупнение поселений практически в императивном порядке обусловлено во многом финансовой стороной вопроса. Чем крупнее поселение, тем меньше затрат на содержание администраций этих поселений. Но, на наш взгляд, такой подход противоречит демократическим основам российского государства и конституционным принципам местного самоуправления.

Важной конституционной гарантией реализации местного самоуправления является финансовое обеспечение деятельности муниципальных органов, как и местного самоуправления в целом. Нехватка средств на обеспечения нужд населения – одна из главных проблем, которая требует решения в данной области. Нельзя не обратить внимания на тот факт, что этот вопрос получил определенное решение в процессе оптимизации Закона № 131. Согласно данным Информационного бюллетеня местного самоуправления, шаги к увеличению объемов местных бюджетов за счет налоговых и не налоговых поступлений уже сделаны⁸. Там же оговаривается информация о дополнительном поступлении в органы местного самоуправления до 2016 г. 67 млрд. рублей. Безусловно, это несколько укрепит местные бюджеты, но, к сожалению, не решит проблему в целом: по подсчетам

⁴ Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. – № 9. – С.7.

⁵ Там же. С.8.

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Российская газета. 2003, 8 октября; 2013, 6 ноября.

⁷ Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. № 9. С.11.

⁸ Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013, 12 февраля. № 5.

специалистов для полной и эффективной реализации своих прав и обязанностей муниципальным органам нужен не один триллион рублей⁹.

Возможности бюджетных затрат государства ограничены экономическим развитием страны. Доходы муниципалитетов состоят в основном из дотаций, субсидий и субвенций со стороны государства. Это приводит к выводу о том, что проблема финансового обеспечения местного самоуправления будет решаться еще не один год¹⁰. В связи с этим, как представляется, в настоящее время следует уделить особое внимание практической реализации положений Закона № 131 об обязательном публичном обсуждении проектов местных бюджетов. Главным фактором здесь выступает учет мнения населения, так как оно лучше осведомлено о проблемах, решение которых носит первостепенный характер. С другой стороны, эту проблему поможет решить и более внимательное отношение региональных властей к обращениям о финансовой поддержке на неотложные нужды муниципальных образований (в первую очередь поселений).

Еще одной проблемой в рамках заявленной темы видится низкий уровень профессиональной подготовки муниципальных кадров¹¹. Данный факт существенно затрудняет выполнение обязанностей, возложенных на органы местного самоуправления. Думается, оптимальным вариантом решения здесь должна выступить плановая и обязательная подготовка и переподготовка кадров органов местного самоуправления. При этом уточним, что здесь необходимо принимать во внимание невозможность в ряде случаев обеспечить поселение кадрами с высшим профессиональным образованием. Поэтому считаем потенциально эффективной организацию специальных кратковременных курсов, дающих возможность обучения и повышения квалификации кадров местного самоуправления на базе более крупных и сложнее организованных муниципальных образований – муниципальных районов и городских округов.

Подводя итог вышеизложенному, подчеркнем, что в современной России процесс организации и осуществления местного самоуправления перманентен и, к сожалению, далек от завершения. Предложенные направления совершенствования в этой сфере позволят не только укрепить позиции муниципальной власти на данном этапе, но и уточнить перспективные направления ее развития с позиций действенности и эффективности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Российская газета. 2003, 8 октября; 2013, 6 ноября.
3. Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 5-17.
4. Смоленский М.Б., Мархгейм М.В., Тонков Е.Е. Конституционное право Российской Федерации. Ростов н/Д: Феникс, 2009. 446 с.
5. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013, 12 февраля. № 5.
6. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2011, 4 декабря. № 41.

⁹ Информационный бюллетень местного самоуправления. 2011, 4 декабря. № 41.

¹⁰ Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 14.

¹¹ Там же. С. 15-16.

ОПРОС ГРАЖДАН КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Е.С. Шаталова, *студентка 3 курса юридического института ФГАОУ ВПО
«Белгородский государственный национальный
исследовательский университет»*

В статье проанализирован институт опроса граждан как формы непосредственного осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, предложены направления его оптимизации и повышения практической эффективности.

Ключевые слова: местное самоуправление, опрос граждан, муниципальное образование, непосредственная демократия, общественное мнение, нормативно-правовые акты муниципального образования.

A SURVEY OF CITIZENS AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY AT THE MUNICIPAL LEVEL: PROBLEMS OF EFFICIENCY

E. Shatalova, *3rd year student of the law Institute The National Research
University "Belgorod State University"*

The article analyzes Institute poll of citizens as a form of direct exercise of local self-government in the Russian Federation, proposed directions of optimization and increase operational effectiveness.

Keywords: local self-government, the survey of citizens, a municipality, a direct democracy, public opinion, normative legal acts of the municipality.

Местное самоуправление в Российской Федерации как форма осуществления народовластия прежде всего представляет собой самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций¹. В ст. 130 Конституции Российской Федерации определено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления². Одной из таких форм выражения воли населения на муниципальном уровне, согласно ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), является опрос граждан.

При принятии решений на муниципальном уровне общественное мнение, являясь необходимой нормой демократии, выступает в качестве действенного инструмента, с помощью которого население показывает свое отношение к соответствию политики, проводимой местной властью, народным потребностям.

Опрос граждан, являясь новеллой Федерального закона № 131-ФЗ, представляет собой форму получения информации о мнении населения муниципального образования из первоисточника без возможного искажения и попутного воздействия на формирование этого мнения.

Привлекательность данной формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления состоит в том, что проведение социологических

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007. – С.3.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Российская газета. 2003, 8 октября; 2013, 6 ноября.

опросов позволяет выявить не только усредненное мнение населения в целом, но и мнение в разрезе возрастных, профессиональных, национальных и других подгрупп населения, что весьма важно в случае необходимости принятия решения в условиях конфликтной ситуации⁴.

Согласно ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования (или части его территории) для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления. Но при этом отличительная особенность опроса заключается в том, что его результаты носят рекомендательный характер. Можно сказать, что данный факт является отражением неравенства института опроса населения по соотношению с другими формами непосредственной демократии на муниципальном уровне (местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан), решения которых подлежат обязательному исполнению. Полагаем, что основанием такой дифференциации служит тот факт, что принимаемые решения должны быть компетентными, ориентированными на решение проблем по существу на основе определенных рациональных предпосылок, а компетенция общественного мнения решать сложные задачи имеет конкретные пределы.

Субъектами инициирования опроса граждан являются:

- представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования (по вопросам местного значения);

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации (для учета мнения населения при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения).

Население в состав субъектов инициативы опроса граждан не входит, что подчеркивает «рабочее», подсобное значение опросов, их роль как специфической формы обратной связи органов местного самоуправления и населения⁵.

Правом участия в опросе граждан наделены жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Минимальная численность граждан, участвующих в опросе, дата, сроки, методика проведения и формулировка вопросов, предлагаемых при проведении опроса, определяются нормативным актом представительного органа муниципального образования.

О проведении опроса жители муниципального образования должны быть проинформированы не позднее чем за 10 дней до его проведения. Финансовые затраты по подготовке и проведению опроса граждан осуществляются за счет средств местного бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, в зависимости от того, кто является инициатором его проведения⁶.

С учетом того, что Федеральный закон № 131-ФЗ регламентирует лишь общие правила опроса граждан, а конкретный порядок его назначения и проведения определяется уставом или нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования, считаем, что эффективность использования данной формы непосредственной демократии напрямую зависит от того, как закреплены на муниципальном уровне условия назначения опроса и учет его результатов при принятии органами местного самоуправления властных решений. На наш взгляд, опрос граждан должен проводиться для выявления мнения жителей соответствующих территорий и его учета при принятии решений по наиболее важным вопросам, затрагивающим экономические, социальные, экологические и другие законные интересы населения этой территории.

Полагаем, что непосредственным проведением опросов должны заниматься компетентные независимые организации, которые будут обеспечивать доведение до респондентов информации, достаточной для осознанного выражения мнения граждан.

⁴ Герасимов А.В. Общественное мнение и самоуправление // Проблемы местного самоуправления. – 2013. – № 55. – С. 11.

⁵ Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2012. – С.180.

⁶ Герасимов А.В. Общественное мнение и самоуправление // Проблемы местного самоуправления. – 2013. – № 55. – С.196.

Также представляется целесообразным проведение опросов с помощью электронных средств информации, что в современном информационном обществе поможет упростить доступ граждан, обладающих активным избирательным правом, к выражению своего волеизъявления посредством опроса, сделать опросы показателем соответствия интересов населения и политики местной власти, существенно сократив при этом финансовые затраты.

Резюмируя вышеизложенное, приходим к выводу, что опрос граждан, при эффективной его формализации в нормативно-правовых актах муниципального образования, может стать одним из главных катализаторов непосредственной демократии на уровне местного самоуправления в современной России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Российская газета. 2003, 8 октября; 2013, 6 ноября.
3. Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2012.
4. Герасимов А.В. Общественное мнение и самоуправление // Проблемы местного самоуправления. 2013. № 55.
5. Муниципальное право России / под. ред. С.А. Авакьяна. М.: Проспект, 2009.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТА ПАРТНЕРСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Г.Г. Голиков, *проректор по административно-хозяйственной работе БГТУ им. Шухова, кандидат социологических наук*

Н.С. Данакин, *директор НИИ синергетики при БГТУ им. В.Г. Шухова, доктор социологических наук, профессор*

Эффективное управление жилищно-коммунальным хозяйством, нацеленное на своевременное и качественное удовлетворение потребностей населения, зависит во многом от его активного участия в управленческой деятельности. Вместе с тем, оно участвует пассивно, что обусловлено формальным подходом к организации новых управленческих структур, создаваемых фактически без участия населения, тенденцией к криминализации их деятельности; недостаточной информированностью, отсутствием оперативной обратной связи, низкой мотивированностью.

Ключевые слова: местное население, партнерское взаимодействие, субъект, потенциал, обратная связь, мотивация, информированность.

PROBLEMS OF REALIZATION OF LOCAL POPULATIONS CAPACITY AS THE SUBJECT OF PARTNER INTERACTION

G. Golikov, *vice-rector for administrative and economic work of BSTU named after V.G. Shukhov, candidate of sociological sciences*

N. Danakin, *director of Science and research institute of synergetic at BSTU named after V.G. Shukhov, doctor of sociological sciences, professor*

Effective management of housing and communal services, aimed at the timely and quality needs of the population depends largely on its active participation in management. However, it participates passively, due to a formal approach to the organization of new management structures are produced without actually public participation, the trend towards criminalization of their activities, lack of awareness, lack of immediate feedback, low motivation.

Keywords: local population, partner interaction, subject, potential, feedback, motivation, awareness.

Одним из главных факторов повышения эффективности управления ЖКХ является активное вовлечение населения в этот процесс и его участие в контроле работы предприятий ЖКХ. Новое жилищное законодательство требует от собственников жилья инициативного участия в управлении многоквартирными домами. Важное направление реформирования ЖКХ – самоорганизация собственников и нанимателей жилья в товарищества, другие организации и движения. С точки зрения организаторов реформы её целью является создание дополнительных возможностей для защиты жилищных прав граждан, повышение их влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг, привлечение дополнительных источников финансирования обслуживания и ремонта жилого фонда и их эффективное использование.

Участие населения в управлении жилищно-коммунальным комплексом осуществляется и может успешно осуществляться при этом в партнерском взаимодействии с другими субъектами управления – органами государственной и муниципальной власти, управляющими компаниями, товариществами собственников жилья и т.д.

Создание эффективных механизмов участия граждан в принятии решений в жилищно-коммунальной сфере может стать мощным фактором улучшения жилищных условий и преодоления недоверия населения к реформе ЖКХ. Но это возможно только в том случае, когда граждане убедятся в наличии личного интереса, когда они будут отчётливо представлять функции новых управленческих структур, их права и обязанности. Здесь надо

начинать с информирования, элементарной разъяснительной работы, поскольку до 90% населения ничего не знают о названных выше объединениях¹.

Данные, полученные в ходе исследования ИНСОР в 2008-2010 годах, показывают, что население по-прежнему считает, что вопросами ЖКХ должны заниматься органы власти. Его мало интересует вопрос реформирования ЖКХ. Только 1% населения ставит этот вопрос в своих обращениях². Тревожит тот факт, что 40% опрошенных не смогли вообще указать причин повышения тарифов на коммунальные услуги, более половины не знают о существовании субсидий для погашения затрат на коммунальные услуги³.

Управление жилищно-коммунальным хозяйством не исчерпывается формами прямого и непосредственного участия населения. Имеются также косвенные и опосредованные формы участия. К ним относятся, прежде всего, обращения граждан.

Внедрение инновационных технологий управления ЖКХ должно сопровождаться созданием системы адекватной «обратной связи» с населением, позволяющей оценить эффективность и результативность функционирования ЖКХ. В свою очередь, действенная «обратная связь» с населением позволяет органам местного самоуправления повысить точность выбора наиболее проблемных аспектов функционирования жилищно-коммунального комплекса, нуждающихся в дополнительном внимании и контроле.

Обращения граждан, анализ этих обращений являются условием обеспечения эффективной обратной связи в системе управления ЖКХ. Показательна в этом отношении общероссийская акция «Горячая линия», которая была организована Общественной палатой РФ⁴.

За три с лишним месяца работы общероссийской «Горячей линии» по жилищно-коммунальному хозяйству с 23 ноября 2010 года по 1 марта 2011 года поступило 4728 обращений граждан из всех федеральных округов Российской Федерации. Из общего числа обращений наибольшее количество получено из Центрального федерального округа – 1817, что составляет 38,43%, Северо-Западного федерального округа – 818, т.е. 17,3%. Количество поступивших обращений указывает на актуальность проблематики, связанной с ЖКХ, а также на востребованность обратной связи посредством организации «Горячей линии».

Анализ результатов исследования показывает, что это обстоятельство вызвано недовольством граждан после получения первых квитанций года на оплату коммунальных услуг. При этом акцент в обращениях граждан постепенно смещался с проблем неудовлетворительного предоставления услуг по отоплению жилья к общим вопросам по износу жилищно-коммунальной инфраструктуры и вопросам информационно-справочного характера.

Тематика обращений граждан по проблемам работы ЖКХ:

- недовольство суммами платежей за оплату услуг ЖКХ – 40,56%;
- жалобы на рост тарифов ЖКХ более чем на 15% – 44,94%;
- недовольство качеством предоставляемых услуг ЖКХ, общее недовольство работой управляющей компании, ТСЖ, ЖСК, ЖЭК и т.д. – 47,5%;
- температура в жилом помещении ниже 16 градусов – 49,8%;
- неудовлетворительное обслуживание территорий вокруг жилого строения, плохое обслуживание мест общего пользования в жилом здании, некачественное проведение капитального ремонта – 36,46%.

Следует отметить, что за период с 01.09.2008 г. по 18.11.2010 г. 47073 гражданина обратились в региональные общественные приемные партии «Единая Россия»⁵. В их обращениях выделяются наиболее значимые темы:

¹ Левашов, В.И., Меркулова, Т.П. Развитие самоуправления в жилищной сфере местного сообщества // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2010. – № 22. – С. 6.

² Информация об обращениях граждан в Региональные общественные приемные Председателя ВПП «Единая Россия» по вопросам предоставления жилищно-коммунальных услуг за период с 01.09.2008 г. по 18.11.2010 г.

³ Муниципальный мир. – 2009. – № 1-2. – С. 62-63.

⁴ Общероссийская «Горячая линия» по жилищно-коммунальному хозяйству Аналитическая справка. Комиссия по социальным вопросам и демографической политике. Москва: Общественная палата РФ, 2011.

⁵ Там же.

- обеспечение жильем – 20,3%;
- вопросы социального обеспечения и социальной защиты – 16,4%;
- вопросы жилищно-коммунальных услуг – 14,9%.

Распределение важности вопросов в самой структуре ЖКХ таково:

- тарифы/ оплата жилищно-коммунальных услуг – 23,3%;
- эксплуатация и ремонт приватизированного жилья – 16,3%;
- эксплуатация и ремонт жилых помещений муниципального и ведомственного фонда – 12,9%;
- проблемы электро-, водо-,газо- и теплоснабжения – 11,3%;
- газо-, водо-, электроснабжение сельских населенных пунктов – 10,7%;
- реформирование ЖКХ – 1,0%.

Другие вопросы жилищно-коммунального обслуживания, связанные с работой ТСЖ/ ТОС/ управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций, благоустройством придомовых и дворовых территорий, отметили 28,3% обратившихся⁶.

Продолжая анализ состояния партнерских отношений в сфере управления ЖКХ, обратимся к деловому партнерству, одним из ведущих акторов которого является управляющая компания. В течение 2009-2010 гг. в стране было создано около 10 тысяч управляющих компаний. Они обслуживают порядка 800 тысяч многоквартирных домов, в которых проживает почти 70 млн. жителей⁷. Характерно в этой связи то, что почти три четверти (71%) муниципальных служащих Белгородской области указывают на целесообразность управляющих компаний в сфере ЖКХ; отрицательного мнения придерживаются 15,8% опрошенных (при 13,2% затруднившихся с ответом). И это не случайно, о чем свидетельствует распределение ответов респондентов на вопрос о том, способствуют ли повышению качества коммунальных услуг образование и функционирование управляющих компаний, товариществ собственников жилья, в %:

- заметно повышается	7,9
- немного повышается	50,0
- не меняется	23,7
- немного ухудшается	7,9
- заметно ухудшается	2,6
- затрудняюсь ответить	7,9
средневзвешенный оценочный коэффициент	0,47

Важной составляющей партнерского взаимодействия местного населения с управляющими компаниями является информационное обеспечение данного взаимодействия. Муниципальным служащим было предложено оценить отдельные виды социально значимой информации, поставляемой управляющими компаниями по шкале «удовлетворительно/неудовлетворительно» (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Сравнительная оценка видов информации,
поставляемой УК (в %)**

№ п/п	Варианты ответа	Удовлетворительно	Неудовлетворительно	Затрудняюсь ответить	Средневзвешенный оценочный коэффициент
1	Общая информация об управляющей организации	44,7	31,6	23,7	+ 0,13
2	Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности управляющей организации (в части исполнения такой управляющей организацией договоров управления)	23,7	60,5	15,8	- 0,37

⁶ Информация об обращениях граждан в Региональные общественные приемные Председателя ВПП «Единая Россия» по вопросам предоставления жилищно-коммунальных услуг за период с 01.09.2008 г. по 18.11.2010 г.

⁷ Там же.

3	Сведения о выполняемых работах (оказываемых услугах) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме	21,1	63,2	15,7	- 0,42
4	Порядок и условия оказания услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме	31,6	52,6	15,8	- 0,21
5	Сведения о стоимости работ (услуг) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме	23,7	60,5	15,8	- 0,37
6	Сведения о ценах (тарифах) на коммунальные ресурсы	36,8	47,4	15,8	- 0,11

Таким образом, по всем информационным позициям преобладают оценки «неудовлетворительно», за исключением позиции «общая информация об управляющей компании», что свидетельствует об актуальности и важности задачи более эффективного использования информационного ресурса в практике управления ЖКХ.

Вместе с тем, итоги четвертого этапа социологического общероссийского исследования⁸, проведенного в декабре 2012 года, показали сохраняющуюся динамику роста осведомленности граждан по основным направлениям реформы ЖКХ и наличие растущей заинтересованности россиян в получении различного рода информации в этой сфере. Уровень информированности россиян о проводимой в стране реформе ЖКХ с сентября по декабрь 2012 года вырос с 74% до 78%. Уровень осведомленности россиян об обслуживающей их дом управляющей компании в период с июня по декабрь также существенно вырос (с 53% до 60%). Это наиболее высокие показатели за время проведения исследования. О том, как платить меньше за услуги ЖКХ, хотят узнать 58%. При этом каждый третий (30%) хотел бы узнать, как контролировать деятельность управляющей компании, то есть понимать, за что он платит⁹.

Принимая во внимание это обстоятельство, важно знать и учитывать информационно-психологические установки населения. Результаты проведенных нами исследований показали, что на сегодняшний день основным источником информации о реформировании ЖКХ для 57,1% белгородцев являются СМИ, для 13,5% – друзья, сослуживцы, соседи, для 11,2% – случайные источники. Заинтересованные в этом вопросе структуры, а именно, жилищно-коммунальные службы и муниципальные власти посредством своей информационно-просветительской работы удовлетворяют интерес только 4,1% жителей г. Белгорода.

Респондентам был задан вопрос о том, какие формы этой работы используются. Их ответы распределились следующим образом: 42,5% интервьюируемых в первую очередь указали на выступления по радио и телевидению руководителей жилищно-коммунальных служб и муниципальных властей, 20,7% опрошенных обратили внимание на публикации в местных газетах, 16,2% участников опроса отметили показ тематических рекламных роликов, 15,9% отвечающих назвали общие собрания жильцов, 15,8% анкетированных – индивидуальные беседы с жильцами. На последнем месте оказалась такая форма, как объявления, которую выделили 10,4% респондентов. 12,3% опрошенных признали, что информационно-разъяснительная работа практически не ведётся. Таким образом, используемые формы и качество исполнения разъяснительных мероприятий оказываются малоэффективными и не решают поставленных задач.

Одним из факторов, способствующих развитию конкурентной среды в области управления и обслуживания жилищного фонда, является увеличение числа создаваемых на местах ТСЖ в соответствии с Жилищным кодексом РФ.

Вместе с тем, при их создании возникают многочисленные проблемы:

– отсутствие системной информации о приватизированных квартирах;

⁸ Интерес россиян к сфере ЖКХ продолжает расти. URL: <http://fondgkh.ru/news/81439.html>

⁹ Там же.

- наличие частной, кооперативной и муниципальной собственности одновременно;
- трудности при подготовке документов для регистрации ТСЖ: отсутствие необходимых данных в документах для таких мероприятий или вообще отсутствие таковых документов, длительность оформления всех необходимых документов, большие финансовые затраты.

Бесспорным является факт, что сегодня значительное число ТСЖ создано без участия жильцов, поэтому они, по сути, нелегитимны. На основании неправомочных договоров ТСЖ взимают деньги за оказанные услуги, суть которых нередко заключается только в сборе денежных средств и получении бюджетных субсидий. Таким образом, процесс создания ТСЖ официальным органам власти не подконтролен, а их ликвидация возможна только по решению суда.

Между тем бесконтрольное создание ТСЖ приводит к значительному удорожанию жилищно-коммунальных услуг, дальнейшему ухудшению технического состояния жилфонда.

Поскольку в научных дискуссиях высказываются сомнения в отношении целесообразности формирования и функционирования товариществ собственников жилья, мы предложили экспертам – муниципальным служащим высказать свое мнение по этому дискуссионному вопросу. Как оказалось, большинство опрошенных (63,2%) положительно оценивает деятельность ТСЖ. Отрицательную оценку дали 26,4% служащих. Остальные – 10,6% затруднились или не захотели ответить.

Не удивительно, что более четверти опрошенных муниципальных служащих (26,4%) негативно оценивают целесообразность формирования и функционирования ТСЖ. Но вместе с тем две трети опрошенных смотрят с оптимизмом на перспективы ТСЖ. Этот оптимизм связан, в частности, с уверенностью в том, что благодаря товариществам собственников жилья можно добиться существенного снижения эксплуатационных расходов.

Некоторые эксперты¹⁰ утверждают, что для нормального функционирования ТСЖ и вообще любой формы коллективного управления недвижимостью нужно сообщество людей с примерно одним уровнем достатка, чтобы они в равной степени могли нести расходы по содержанию дома. В реальности такие сообщества сформированы только в новых, коммерческих домах, где живут состоятельные люди, купившие квартиры. В большинстве российских домов коллективное управление невозможно по причине неплатежеспособности большинства жильцов.

Мы придерживаемся более умеренной позиции в отношении нынешнего статуса и будущего ТСЖ, поэтому отмечаем целесообразность конструктивного разрешения проблем, возникающих при образовании и функционировании ТСЖ.

Несмотря на важную роль ТСЖ как организационной формы участия населения в управлении ЖКХ, приходится констатировать его ограниченное применение в жилых массивах, застроенных многоквартирными домами. Они не охватывают так называемый частный сектор (индивидуальные застройки, коттеджные поселки и т.д.). Сравнительно более широкие возможности имеет здесь *система территориального общественного самоуправления (ТОС)*. Субъекты территориального общественного самоуправления создаются гражданами, проживающими совместно на какой-либо территории, независимо от своих политических и религиозных убеждений, социального положения для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, удовлетворения материальных потребностей в области экономических и земельных отношений, охраны общественного порядка и социальной помощи как отдельным нуждающимся в ней гражданам, так и другим категориям граждан.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление, по данным исследований Всероссийского совета местного самоуправления, развиваются в 20%

¹⁰ Ахундова, М. Управляющие компании как панацея или новая сфера коррупции чиновников // ЖКХ. – 2010. – № 7-8. – С. 26.

муниципальных образований. Всего на территории Российской Федерации зарегистрировано около 16 тысяч уставов ТОС. При этом изучение практики их работы показывает, что ТОСы являются серьезным ресурсом повышения активности граждан в решении проблем ЖКХ.

Органы территориального общественного самоуправления вправе выступать заказчиками сами или совместно с органами управления городов и районов на выполнение работ по благоустройству, вывозу мусора, ремонту жилого фонда, объектов социальной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, дорог и тротуаров с использованием предусмотренных на их выполнение средств из бюджетов городов и районов и собственных финансовых средств.

Таким образом, развитие партнерских отношений в системе социального управления жилищно-коммунальным хозяйством предусматривает активную роль в этом процессе местного населения, которое является ведущим субъектом общественно-муниципального, общественно-государственного, делового и товарищеского партнерства. Однако его реальная роль в партнерском взаимодействии остается пока незначительной. Население практически не участвует в контроле деятельности управленческих и обслуживающих структур в сфере ЖКХ из-за недостаточной информированности, отсутствия необходимой обратной связи и, соответственно, слабой мотивации. Широкое распространение получило бесконтрольное и вместе с тем административное (искусственное) создание ТСЖ, что приводит к значительному удорожанию жилищно-коммунальных услуг, дальнейшему ухудшению технического состояния жилфонда. В отношениях между населением и УК/ТСЖ остается напряженность, связанная с некачественным и несвоевременным предоставлением жилищно-коммунальных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахундова, М. Управляющие компании как панацея или новая сфера коррупции чиновников // ЖКХ. – 2010. – № 7-8. – С. 26.
2. Интерес россиян к сфере ЖКХ продолжает расти. URL: <http://fondgkh.ru/news/81439.html>
3. Информация об обращениях граждан в Региональные общественные приемные Председателя ВПП «Единая Россия» по вопросам предоставления жилищно-коммунальных услуг за период с 01.09.2008 г. по 18.11.2010 г.
4. Левашов, В.И., Меркулова, Т.П. Развитие самоуправления в жилищной сфере местного сообщества // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2010. – № 22. – С. 6.
5. Муниципальный мир. – 2009. – № 1-2. – С. 62-63.
6. Общероссийская «Горячая линия» по жилищно-коммунальному хозяйству Аналитическая справка. Комиссия по социальным вопросам и демографической политике. Москва: Общественная палата РФ, 2011.

ПОВЫШЕНИЕ ДОВЕРИЯ К ПОЛИЦИИ СО СТОРОНЫ НАСЕЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Э.В. Богмацера,

*начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России*

В статье анализируются формы взаимодействия органов внутренних дел с местными сообществами, а также способы повышения уровня доверия населения полиции.

Ключевые слова: полиция, местное население, местные сообщества, общественное мнение, общественное доверие.

INCREASE TRUST IN THE POLICE FROM THE POPULATION: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

E. Bogmatsera,

*head of the department of state and legal disciplines
The Belgorod Legal Institute of the Ministry of Internal
Affairs of Russia, candidate of juridical sciences*

In article forms of interaction of law-enforcement bodies with local communities, and also methods of increase of level of trust of the population of police are analyzed.

Keywords: police, local population, local communities, public opinion, public trust.

Федеральный закон Российской Федерации «О полиции»¹ определил, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами, т.к. без всестороннего сотрудничества с институтами власти и гражданского общества деятельность полиции в условиях современного правового государства не может быть эффективной. Как представляется, наиболее тесным должно быть взаимодействие органов полиции с местными сообществами, как на уровне органов местного самоуправления, так и на уровне непосредственного общения с местным населением.

Тем самым, особо актуально стоит вопрос о формах взаимодействия органов внутренних дел с муниципалитетами, что в конечном счете определяет эффективность и результативность правоохранительной деятельности на местном уровне и, соответственно, на обеспечивает общественное доверие к себе и поддержку гражданами правоохранительной деятельности полиции, т.к. общественное мнение должно являться «одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции»².

На сегодняшний день в странах мирового сообщества существуют различные формы взаимодействия органов полиции с местными сообществами, а также используются самые разнообразные способы повышения уровня доверия населения полиции. Но при этом полицейские структуры различных государств сходятся во мнении, что для увеличения общественного доверия к себе и обеспечения поддержки своей деятельности органы внутренних дел должны чаще привлекать граждан и общественные формирования к реализации политики государства в вопросах охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

Поддержка общества важна, с одной стороны, для получения информации, необходимой для предотвращения и расследования преступлений. С другой стороны, взаимодействие с обществом повышает доверие населения к полиции, позволяет гражданам вносить вклад в обеспечение собственной безопасности и влиять на деятельность полиции. Кроме того, за счет такого партнерства между гражданами и полицией граждане начинают

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. N 5401.

² Там же.

чувствовать часть ответственности за поддержание должного качества жизни и решение социальных проблем в своем районе³.

Среди приоритетных форм сотрудничества как факторов, влияющих на повышение общественного доверия к полиции, можно выделить создание «общественных полицейских формирований», что позволяет сформировать у местного населения широкий взгляд на безопасность, в том числе на перманентную профилактическую работу и децентрализацию ответственности.

Стоит сказать, что российские муниципалитеты весьма активно используют данную форму, создавая общественные инспекции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, добровольные объединения по охране общественного порядка, женсоветы, молодежные советы, городские оперативные отряды, общественные пункты охраны порядка, добровольные молодежные и народные дружины, отряды содействия полиции, в целом объединяющие более 34 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, в которых числится более 350 тысяч человек. Создание подобных формирований имеет региональную специфику:

- в г. Екатеринбурге, Тюменской, Кировской, Курганской областях - дружины по охране общественного порядка, специализированные дружины по линии ГИБДД, патрульно-казачьи дружины, студенческие отряды охраны общественного порядка;

- в Костромской, Архангельской, Пензенской областях - Советы общественности, добровольные народные дружины, группы поддержки участковых уполномоченных полиции в сельской местности, молодежные оперативные отряды, внештатные сотрудники полиции;

- в Белгородской, Томской, Воронежской, Псковской областях - добровольные народные дружины, студенческие оперативные отряды, круглосуточные посты и группы патрулирования в местах массового пребывания граждан, общественные пункты охраны порядка, советы (группы) профилактики правонарушений;

- в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Волгодонске и других городах и регионах действуют штабы добровольных молодежных дружин по охране общественного порядка, которые объединяют все действующие на территориях муниципальных образований общественные молодежные формирования правоохранительной направленности;

- на территории Волгоградской области в охране правопорядка участвуют студенческие оперативные отряды дружинников, организованные Комитетом по молодежной политике и патриотической работе.

В других государствах существуют иные формы участия населения в правоохранительной деятельности. Во Франции, например, полицейское право определяет территориальные пределы полномочий в сфере правопорядка между коммунами, муниципалитетами, ведомствами, но не устанавливает при этом иерархические отношения между ними.

Также в европейских государствах приоритетным направлением является создание так называемых «новых платформ», или, как сейчас модно говорить, «новых площадок», как, например: местный Совет безопасности и профилактики преступности – Conseil local de securite et de prevention de la delinquance (CLSPD) во Франции, Партнерство по уменьшению преступности и беспорядков - Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP) - в Великобритании, Муниципальный консультативный совет предупреждения и безопасности - Municipal Consultative Council of Prevention and Security (MCCPS) – в Бельгии⁴.

В России также создаются аналогичные общественные институты правоохранительной направленности. Так, при федеральном органе исполнительной власти в

³ Рекомендация Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ об осуществлении полицейской деятельности в многонациональном обществе, п. 12; Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. С. 19 - 20.

⁴ См. подробнее: Киселев А.К. Общественность и полиция в Европе: опыт последнего десятилетия // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 54-58.

сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы⁵, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, органов власти всех уровней, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции. В настоящий момент в их состав входит более 14,5 тысячи членов (14 639), в том числе: на окружном уровне – 166 человек, на межрегиональном уровне – 141 человек, на региональном уровне – 1776 человек, на районном уровне – 12 556 человек⁶. Кроме того, на уровне муниципалитетов создаются различного рода координационные и консультативные советы, различного рода комиссии (например, антинаркотические, по профилактике преступлений и правонарушений несовершеннолетних и др.).

Рассматривая вопросы взаимодействия полиции и общества, стоит отметить, что одним из самых эффективных средств повышения общественного доверия является использование современных информационных ресурсов, т.к. общественное мнение, соответственно и доверие, как правило, зависят не от того, насколько качественно и добросовестно правоохранительные органы выполняют возложенные на них функции, а от того, какой их образ создается в массмедиа⁷.

Как известно, наиболее значимая информация, в том числе о деятельности полиции, сегодня концентрируется, обсуждается и распространяется преимущественно в сети Интернет, которая благодаря своей доступности и популярности выступает в роли одного из источников сведений наряду с печатными изданиями, радио, телевидением, но при этом качественно отличается от них.

В настоящее время полицейские органы различных стран используют социальные средства информации - Facebook, Twitter, Youtube и др. - в качестве инструментов связи, т.к. темпы технологического развития современного общества закономерно требуют внедрения инновационных форм общения не только людей друг с другом, но и правоохранительных органов с обществом.

Наиболее общая цель социальных сетей - распространение информации. Эта цель полностью соответствует интересам полиции, поскольку помогает ускорять и расширять традиционные возможности полицейского информирования. Например, полиция может сообщать гражданам в режиме реального времени о недавних преступлениях, дорожных происшествиях, пропаже людей, краже транспортных средств, о подозреваемых или арестованных лицах. К тому же надо помнить, что эти сообщения связаны с просьбами о помощи, исходящими от самого населения. И как показывает небогатый пока опыт таких европейских стран, как Бельгия, Голландия, Германия, Венгрия, часто такие сообщения в социальных сетях, производимые самой полицией, дают положительные результаты⁸.

Использование социальных интернет-сетей позволяет силам полиции взаимодействовать с населением на все более локальном (местном) и личностном уровне. Например, британские и голландские сотрудники полиции используют Twitter для реагирования на индивидуальные запросы граждан и для непрерывного информационного обслуживания населения в лице пользователей Интернет. В ряде других стран офицеры полиции открывают свои «офисы» в виртуальном пространстве и, таким образом, становятся личными контактерами для пользователей как в реальном, так и в виртуальном мире.

У России в использовании подобных ресурсов опыт небогат, но данное направление входит в число приоритетных. В частности, набирает популярность созданная в социальной сети «ВКонтакте» интернет-страница МВД России, количество участников которой за год

⁵ Указ Президента России от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Российская газета. – 27.05.2011. – № 113.

⁶ По материалам официального сайта Министерства внутренних дел России // <http://mvd.ru/mvd/sovets/>

⁷ См. например: Панфилов И.А. О роли сети Интернет в формировании общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Российский следователь. – 2013. – № 5. – С. 31-33.

⁸ Fehervary Janos. Editorial: Research and Science in CEPOF - A Personal Retrospect // European Police Science and Research Bulletin. Issue 5. Summer 2011.: Цит. по: Киселев А.К. О полицейском влиянии на общественное сознание в странах Европейского сообщества // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. С. – 52-54.

выросло почти на 10 тыс. человек и по состоянию на ноябрь 2013 г. составило более 78,68 тыс. человек. На ней в открытом доступе рассматриваются различные вопросы о правоохранительной деятельности, благодаря чему граждане, а это преимущественно молодежная аудитория, получают возможность высказывать свое мнение, предлагать проблемы для обсуждения.

На сегодняшний день бесспорным является тот факт, что использование интернет-пространства увеличивает прозрачность правоохранительной деятельности и положительно влияет на ее общественное восприятие, что в совокупности улучшает отношения полиции с местным населением. При этом всестороннее взаимодействие населения и полиции позволяет вырабатывать и внедрять всё новые формы сотрудничества, что непременно приведет к повышению результативности правоохранительной деятельности, а также общественного доверия и взаимной ответственности.

ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

В.А. Лысенко, *доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
БелЮИ МВД России, кандидат юридических наук, доцент*

Н.А. Рязанова, *преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
БелЮИ МВД России, кандидат юридических наук*

Правовой статус муниципального служащего, условия, при отсутствии которых работник не может считаться муниципальным служащим: гражданство работника, совокупность прав и обязанностей по должности муниципальной службы; денежное содержание.

Ключевые слова: муниципальная служба, муниципальный служащий, местное самоуправление, статус, телеологический элемент, организационный элемент, компетентностный элемент, гарантийный элемент, охранительный элемент.

LEGAL STATUS OF THE MUNICIPAL EMPLOYEE

V. Lysenko, *associate professor of the state and legal disciplines the
Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of the
Russian Federation, candidate of juridical sciences*

N. Ryazanova, *teacher of chair of the state and legal disciplines the Belgorod
Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian
Federation, candidate of juridical sciences*

In article legal status of the municipal employee, a condition in the absence of which worker is considered can't be considered as the municipal employee: nationality of the worker, set of the rights and duties on a position of municipal service; monetary contents.

Keywords: municipal service, municipal employee, local government, status, teleologic element, organizational element, competence-based element, guarantee element, guarding element.

Осуществление демократических реформ в современной России предполагает формирование результативной системы местного самоуправления. Существенное место в этой системе занимают проблемы усовершенствования муниципальной службы. Это предполагает обострение внимания к правовому статусу муниципального служащего. В настоящее время предпринимаются усилия направленные на создание совершенной модели муниципального служащего, законодательное закрепление его прав и обязанностей, формирование системы мер по их правовой и социальной защите.

Это обусловлено тем, что предельно полное и точное определение в нормативных правовых актах содержания правового статуса муниципальных служащих даст им возможность наиболее эффективно применять свои полномочия по решению всех вопросов, входящих в их компетенцию. Существование социальной и юридической защищенности муниципального служащего создаст условия для закрепления на муниципальной службе наиболее профессионально подготовленных и компетентных сотрудников, способных охранять права и законные интересы граждан.

Категория «правовой статус муниципального служащего» – появилась относительно недавно в российской юридической науке. С утверждением в Конституции РФ 1993 г. принципа самостоятельности местного самоуправления оно выделилось из системы органов государственной власти.

Муниципальная реформа, осуществляемая на основе положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в РФ»¹, стала новым импульсом для модификации института муниципальной службы и усовершенствования правового статуса муниципальных служащих. В ст. 42 указанного закона была выработана новая система правового регулирования отношений на муниципальной службе. Итогом этих модификаций стало принятие 2 марта 2007 г. Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»². В главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» в статье 10 установлено, кто является муниципальным служащим: гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 ст. 10 данного Закона, нельзя упускать из виду такое важное обстоятельство, что лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы, и поэтому не являются муниципальными служащими. Смысл этого положения Закона состоит в разграничении правового статуса лиц, осуществляющих публичные функции, и лиц, таких функций не осуществляющих и состоящих в трудовых отношениях, являющихся частноправовыми по своей природе.

Трудовые функции лиц, не являющихся муниципальными служащими, связаны с обеспечением деятельности органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований и регулируются исключительно Трудовым кодексом Российской Федерации. На указанных лиц действие Закона о муниципальной службе не распространяется.

В соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ, муниципальный служащий наделяется правами и обязанностями, которые образуют основу его правового статуса.

Слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо³. В самом кратком виде правовой статус определяется в науке как юридически закрепленное положение личности в обществе⁴. Правовой статус позволяет охарактеризовать отношение субъекта к государству, его органам, другим лицам.

В большинстве изданий муниципальный служащий в РФ определяется как гражданин РФ, осуществляющий службу на должности в органе местного самоуправления⁵.

Первичные исследования в данном направлении были сделаны С.А. Казаковым, который приводит следующее определение муниципального служащего: «...это гражданин РФ, в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, обеспечивающий службой интересы местного самоуправления, т.е. его населения, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, не являющейся выборной, за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета.»⁶

Следует отметить, что понятие «муниципальный служащий» характеризуется определенными признаками, которые некоторые авторы, вполне логично называют условиями, при отсутствии которых работник не может считаться муниципальным служащим.

Первое условие, признак затрагивает гражданство работника. В соответствии с ранее

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 14.11.2013) (ред. от 02.11.2013).

² Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 22.10.2013).

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. / Под редакцией Н.Ю. Шведовой. М., 1984. – С. 60.

⁴ Википедия //Официальный сайт. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 20.09.2013).

⁵ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. – С. 655.

⁶ Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах РФ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2004.

сформулированным понятием, на муниципальную службу вправе поступать граждане Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым равным независимо от основания приобретения. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальную службу вправе поступать гражданин иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе. В основе поступления на муниципальную службу иностранных граждан лежат международно-правовые документы. В качестве примера следует привести Европейскую хартию местного самоуправления ETS 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.), которая не связывает службу в органах местного самоуправления с наличием гражданства государства. Таким образом, муниципальными служащими могут являться не только граждане России, но и граждане иностранных государств-участников международных договоров РФ, на основе которых иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. На наш взгляд, в приведенной дефиниции имеется некая коллизия. Как мы видим, наш законодатель весьма нелогичен в вопросе, касающемся круга субъектов. Речь идет о том, к какому гражданству должно относиться лицо, замещающее муниципальную должность. Допускается принадлежность к гражданству иностранного государства или речь идет только о гражданстве Российской Федерации?

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Установив, что муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора (контракта), а Конституция России провозглашает свободу труда для всех, а не только для граждан РФ (ст. 37), законодатель одновременно установил запрет на замещение должностей муниципальной службы для иностранных граждан.

Примечательно, что в отношении политических прав, в частности избирательных, для реализации которых на основании ст. 32 Конституции РФ требуется наличие гражданства РФ, ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 6 мая 2008 г.) «О правовом положении иностранных граждан в РФ» устанавливает, что постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Таким образом, на основании анализа норм действующего законодательства РФ можно сделать вывод о том, что замещать выборные муниципальные должности могут не только российские, но и иностранные граждане, если на основании международного договора РФ они имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме. В этой связи представляется нелогичным, что законодатель лишает их возможности замещать должности муниципальной службы⁷.

Права и обязанности муниципальных служащих зафиксированы в различных нормативных документах: Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др. Поэтому вторым обязательным условием (признаком), характеризующим правовой статус муниципального служащего, является совокупность прав и обязанностей по должности муниципальной службы в порядке, установленном муниципальными правовыми актами, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплены права муниципального служащего, которые с нашей точки зрения целесообразно разделить на три основные группы.

Первая группа представлена функциональными правами, направленными на

⁷ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право, 2009, N 2.

обеспечение реализации муниципальными служащими их должностных обязанностей. К данным правам относятся:

1) п. 1 ч. 1 ст. 11 «ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе»;

2) п. 2 ч. 1 ст. 11 «обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей»;

3) п. 5 ч. 1 ст. 11 «получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования».

Вторую группу составляют права, связанные с развитием муниципального служащего. Сюда можно отнести права на:

1) п. 6 ч. 1 ст. 11 «участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы»;

2) п. 7 ч. 1 ст. 11 «повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета».

Третья группа прав – это права, регламентирующие охрану и защиту гарантий, предоставленных муниципальным служащим. Сюда можно отнести права на:

1) п. 3 ч. 1 ст. 11 «оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом)»;

2) п. 4 ч. 1 ст. 11 «отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска»;

3) п. 8 ч. 1 ст. 11 «защиту своих персональных данных»;

4) п. 9 ч. 1 ст. 11 «ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений»;

5) п. 10 ч. 1 ст. 11 «объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов»;

6) п. 11 ч. 1 ст. 11 «рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений»;

7) п. 12 ч. 1 ст. 11 «пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Часть 2 статьи 11 указанного Федерального закона гласит: «Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом». По нашему мнению, данное право специфично и не может быть отнесено ни к одной из выделенных групп. Данное право предоставляет муниципальному служащему возможность реализации своего конституционного права свободы труда, а следовательно, право на работу по совместительству.

Обязанности муниципального служащего нашли свое отражение в статье 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Все вышеперечисленные обязанности отражают публичный характер муниципальной службы и особые требования, предъявляемые к лицам, ее осуществляющим.

А.В. Москалев в качестве третьего признака статуса муниципального служащего выделяет денежное содержание, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации и выплачивается за счет средств местного бюджета⁸.

По нашему мнению правовой статус муниципального служащего должен представлять собой единство пяти основных элементов:

1) телеологический элемент, включающий обоснование выделения должностной единицы и целеполагание деятельности;

2) организационный элемент, включающий порядок замещения и освобождения от должности муниципального служащего, ее функциональную подчиненность; организационную структуру, территориальный масштаб деятельности, систему служебной подотчетности и служебную дисциплину;

3) компетентностный элемент, регламентаций должностные права и обязанности, касающиеся содержательной стороны полномочий, и не включающие права и обязанности, относящиеся к вопросам служебной дисциплины, и т.д.;

4) гарантийный элемент, включающий перечень гарантий осуществления полномочий;

5) охранительный элемент, включающий регламентацию порядка привлечения к ответственности муниципальных служащих за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязательств.

При отсутствии хотя бы одного из перечисленных элементов работник не может быть признан муниципальным служащим.

⁸ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 2.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 14.11.2013). (ред. от 02.11.2013).
2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 22.10.2013).
3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999.
4. Википедия //Официальный сайт. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 20.09.2013).
5. Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах РФ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2004.
6. Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2.
7. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 2.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка. /Под редакцией Н.Ю. Шведовой. М., 1984.

Отпечатано в типографии «КОНСТАНТА»

г. Белгород, ул. Менделеева, 6. Тел./факс: (4722) 300-720,
Заказ 10342. Тираж 500 экз.