

# Государственная власть и местное самоуправление

№ 3 2015

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА

ISSN 1813-1247



9 771813 124771 >

# Государственная власть и местное самоуправление

ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия ПИ №FC77-30081 от 08.11.2007 г. Издается 6 раз в полугодие.

№ 3/2015

## СОДЕРЖАНИЕ

Март

### ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

- 3 **Мамычев А.Ю.** Консервативная правовая политика государства: историческое наследие или актуальный проект современности?  
9 **Савинов Л.В.** Национальная политика в Сибирском федеральном округе: особенности регионального и муниципального уровней  
14 **Берлявский Л.Г.** Современное международное право: концептуальные подходы к определению

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 19 **Михеева И.В., Невельская Л.А.** Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации  
25 **Сыров А.Н.** Повышение состоятельности органов местного самоуправления поселений через эффективное управление муниципальным имуществом  
31 **Кеяя И.А.** Механизм реализации публично-правовой ответственности органов местного самоуправления

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 35 **Панарин Д.А.** Правовые основы декларирования вознаграждений и подарков сотрудниками уголовно-исполнительной системы, полученными в связи с исполнением должностных обязанностей, как инструмент антикоррупционного воздействия  
38 **Шамарова Г.М.** Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований

### ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА

- 43 **Осавелюк А.М.** Четкость формулирования юридических понятий — основа эффективной работы органов государственной власти  
48 **Савосыкин А.В.** Муниципальные правовые акты об обращениях граждан: система и особенности  
54 **Со А.А.** Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа)

### ВОПРОСЫ ИСТОРИИ

- 60 **Галкин П.В.** Проблемы взаимоотношений органов местного самоуправления в конце XIX—начале XX веков (по материалам Московского губернского по земским и городским делам присутствия)

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Центр редакционной подписки:  
(495) 677-18-88; e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Редакция: Бочарова М.А., Шешени Н.М.  
Тел./факс редакции: (495) 953-91-08

Адрес редакции / издателя:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,  
д. 26/55, стр. 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru, сайт: www.lawinfo.ru

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа»

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Цена свободная.

Физ. печ. л. — 6.0. Усл. печ. л. — 6.0.

Общий тираж 2 000 экз.

Номер подписан в печать 11.02.2015 г.

Номер вышел в свет: 19.03.2015 г.

ISSN 1813-1247

Подписка по России:

Каталог «Роспечать»: инд. 47640.

Объединенный каталог: инд. 85489,

«Почта России»: инд. 10745

Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы наших журналов размещаются в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

### Редакционный совет:

д.ю.н., проф. С.А. Авакян,  
заведующий кафедрой юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

д.ю.н., проф. Ван Чжи Хуа,  
профессор Китайского университета политологии и юриспруденции,  
заместитель председателя Научно-исследовательского центра российского права,  
адвокат пекинского городского адвокатского бюро «Юйжэн»

проф. А.И. Казанник,  
Омский государственный университет

проф. В.В. Таболин,  
заведующий кафедрой конституционного и международного права  
Государственного университета управления

проф. Д.Ю. Шапсугов,  
директор Южного филиала ИГП РАН

### Экспертный совет:

д.ю.н. В.Б. Евдокимов,  
заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ

проф. М.Н. Марченко,  
заведующий кафедрой юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

д.ю.н. В.С. Мокрый,  
заведующий сектором муниципального права и местного самоуправления ИГП РАН

д.э.н. А.В. Островский,  
заместитель директора Института Дальнего Востока РАН

### Главный редактор журнала:

д.ю.н., проф. А.В. Макаров,  
декан юридического факультета Забайкальского государственного университета

### Главный редактор ИГ «Юрист»:

д.ю.н., проф. В.В. Гриб

### Научное редактирование и корректура:

к.ю.н. Швеккова О.А.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

# STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

PRACTICE AND INFORMATIONAL EDITION. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING OF COMPLIANCE WITH THE LEGISLATION IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE.  
PI N° FS77-30081 OF 08.11.2007. PUBLISHED MONTHLY.

No 3/2015

## CONTENTS

### March

#### STATE AND LAW

**3 Mamy'chev A.Yu.** Conservative legal policy of the state: historical heritage or a topical modern project?

**9 Savinov L.V.** National policy in the Siberian Federal Area: peculiarities of regional and municipal levels

**14 Berlyavskij L.G.** Modern international law: conceptual approaches to the definition

#### THEORY AND PRACTICE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**19 Mikheeva I.V., Nevel'skaya L.A.** Local self-government in Russia: problems and perspectives of legal regulation

**25 Syrov A.N.** Rising of independence of agencies of local self-government of settlements through efficient government of municipal property

**31 Kenya I.A.** Mechanism of realization of public-law responsibility of agencies of local self-government

#### STATE AND MUNICIPAL SERVICE

**35 Panarin D.A.** Legal fundamentals of declaration of compensations and gifts by employees of the criminal-executive system received in connection with execution of official duties as an instrument of anti-corruption influence

**38 Shararova G.M.** Legal regulation of municipal service in modern conditions of development of municipal formations

#### FUNDAMENTALS OF RULE-MAKING

**43 Osavelyuk A.M.** Precision of formulation of legal concepts — a fundamental of efficient work of agencies of state power

**48 Savos'kin A.V.** Municipal legal acts on public appeals: system of peculiarities

**54 So A.A.** Sublegal law-making and juridical technique (as exemplified by the agencies of executive power of the subjects of the Russian Federation (the Far-Eastern Federal Area))

#### ISSUES OF HISTORY

**60 Galkin P.V.** Problems of interrelations of agencies of local self-government at the end of the XIX — beginning of the XX centuries (on the basis of materials of the Moscow Governorate Office for territorial and city affairs)

Founder: Publishing Group "Lawyer"

Centre drafting subscription:

(495) 617-18-88; e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial: Bocharova M.A., Sheshenya N.M.

Tel. / Fax: (495) 953-91-08

Address edition / publisher:

115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,  
26/55, bld 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru; www.lawinfo.ru

Printed by "National Polygraphic Group"

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel. (4842) 70-03-37

Format 60x90/8. Offset printing. Free price.

P. liter. — 6.0. Conv. liter. — 6.0.

The total circulation of 2000 copies.

Number signed print of 11.02.2015

Issue was published: 19.03.2015

ISSN 1813-1247

#### Subscription to Russia:

Catalog "Rospechat" — ind. 47640,

General catalog — ind. 85489,

"Post of Russia" — ind. 10745

#### Attention of our authors!

Certain materials of our magazines available in electronic legal reference system "ConsultantPlus".

#### Editorial Board:

**Professor S.A. Avak'yan,**

Head of the Chair of the Law Faculty  
at M.V. Lomonosov Moscow State University

**Professor Wang Zhi Hua,**

Professor at the Chinese University of political science  
and law, Deputy Chairman of the research center  
of Russian law, lawyer of Beijing city the law office "Wigan"

**Professor A.I. Kazannik,**

Omsk State University

**Professor V.V. Tabolin,**

Head of the Chair of Constitutional  
and International Law of State University  
of Management

**Professor D.Yu. Shapsugov,**

Director of South Branch of the Institute of State  
of Law of the Russian Academy of Sciences

#### Expert Board:

**V.B. Evdokimov,**

doctor of jurisprudence, Head of the Department  
of the Science Research Institute of the Academy  
of the General Prosecutor office of the RF

**Professor M.N. Marchenko,**

Head of the Chair of the Law Faculty  
at M.V. Lomonosov Moscow State University

**V.S. Mokryj,**

doctor of jurisprudence,  
Head of the Sector of Municipal Law and Local  
Self-government at the Institute of State  
and Law of the Russian Academy of Sciences

**A.V. Ostrovskij,**

doctor of economic Sciences  
Deputy Director Institute for Far East studies  
of the Russian Academy of Sciences

#### Editor in Chief of the Journal:

**A.V. Makarov,**

doctor of jurisprudence, professor, Dean  
of the Law Faculty of Transbaikal State University

#### Editor in Chief of Publishing Group "JURIST":

**V.V. Grib,** doctor of juridical sciences, professor

#### Scientific editing and proofreading:

**Shvechkova O.A.,** candidate of jurisprudence

Recommended by the Supreme Attestation  
Commission of the Ministry of Education  
of Science of the Russian Federation  
for publication results of candidate  
and doctoral theses.

#### Authors shall not pay for publication of their articles.

Journal is included in the database  
of the Russian Science Citation Index

к законным интересам всех участников международного общения. Только тогда не пушки, ракеты или боевые самолеты, а именно нормы права будут надежно защищать мир от кровопролитных конфликтов».

Таким образом, российская концепция политического реализма в международных отношениях:

— была сформулирована на полстолетия ранее западной версии политического реализма;

— признает жизненные цели (национальные интересы) государства в качестве ведущих в процессе реализации внешней политики;

— предусматривает, что достижение жизненных целей государств в обязательном порядке должно быть облечено в международно-правовую форму;

— признает приоритет международно-правовых, а не силовых средств разрешения международных споров.

**Литература:**

1. Арбатов А.Г. Крушение миропорядка? // Россия в глобальной политике. 2014. № 5. С. 16–23.
2. Берлявский Л.Г. Современное и классическое международное право: сравнительная характеристика // Международное публичное и частное право. 2014. № 3. С. 3–6.
3. Берлявский Л.Г. Международное право. Словарь-справочник. М., 2014.
4. Crisis and International Law: Decoy or Catalyst? / M.K. Buterman and W.J.M. van Genugten (eds.) // Netherlands Yearbook of International Law. 2013. № 44 (2014).
5. Hilary Charlesworth. International Law: A Discipline of Crisis // The Modern Law Review. 2002. № 65. P. 377–392.

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

**Михеева Ирина Вячеславовна,**  
заведующая кафедрой конституционного  
и административного права  
**Национального исследовательского университета**  
**«Высшая школа экономики» (г. Нижний Новгород),**  
доктор юридических наук, доцент  
*irinarap@mail.ru*

**Невельская Любовь Александровна,**  
начальник организационного отдела  
**Совета депутатов городского округа**  
**Семеновский Нижегородской области**  
*nla@semenov.nnov.ru*

Статья посвящена проблемам организации местного самоуправления в контексте последних изменений законодательства. Внимание уделено вопросам разграничения и перераспределения полномочий между уровнями публичной власти в РФ. Рассмотрены модели организации представительных, исполнительных и контрольных органов муниципальных образований. Обозначены возможные пути их совершенствования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, разграничения и перераспределения полномочий, глава муниципального образования, структура исполнительных органов, контрольно-счетные органы.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF LEGAL REGULATION

Mikheeva Irina Vyacheslavovna,  
head, Chair of Constitutional and Administrative Law, National Research University  
"Higher School of Economics" (Nizhnij Novgorod),  
doctor of juridical sciences, assistant professor

Nevel'skaya Lyubov' Aleksandrovna,  
head, Administrative Department of the Council of Deputies  
of the Semenovskij Circuit, the Nizhnij Novgorod Region

*The article is devoted to problems of organization of local self-government in the context of recent changes in the legislation. Attention is given to issues of differentiation and redistribution of powers between different levels of public authorities in the Russian Federation. The models of organization of the representative, executive and control bodies of municipalities are considered. Possible ways of their improvement are identified.*

**Key words:** local self-government, differentiations and redistributions of powers, head of municipality, structure of executive bodies, the audit bodies.

*Без правильно поставленного местного самоуправления  
не может быть добропорядочной жизни,  
да само понятие «гражданской свободы» теряет смысл.*

А.И. Солженицын

Местное самоуправление (далее – МСУ) рассматривается в российской и зарубежной доктринах как общественный и как государственный институт. Ученые спорят о точке отсчета в истории его существования, называют острые проблемы его функционирования. При этом МСУ не просто существует, оно развивается. Об этом говорит перманентное совершенствование базового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Только в 2014 году в него внесены изменения семнадцатью федеральными законами. Наиболее значимыми стали изменения, предусмотренные Федеральными законами от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ и от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ. Они затронули сразу несколько блоков общественных отношений в сфере местного самоуправления, обозначив «болевые точки» организации последнего. Можно выделить наиболее острые проблемы «усовершенствованного законодательства»: разграничение полномочий между органами публичной власти без учета природы

местного самоуправления; «дистанцирование» граждан от власти через их опосредованное участие в формировании представительных органов МСУ; несовершенство законодательной конструкции формирования контрольно-счетных органов МСУ; нечеткость полномочий глав муниципальных образований; размытость законодательной фиксации принципов и критериев формирования организационной структуры местных администраций.

1. Начнем с главного – местной власти, вернее, ее пределов. Существующая на сегодня трехступенчатая модель публичной власти, казалось бы, четко обозначила властные уровни – федеральный, региональный и местный. Между тем в рамках разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами не всегда, особенно в последнее время, учитывается природа этих полномочий. Заметим, что полномочия органов местного самоуправления тесно связаны с вопросами местного значения. Настолько тесно, что законодатель не считает нужным их разделять, называя вопросами местного значения по сути полномочия и помещая те и другие в одну главу «Вопросы местного значения».

Что касается природы полномочий, то она определяется как находящимися в арсенале МСУ

<sup>1</sup> Ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

методами и формами реализации полномочий, так и функциональным предназначением этих полномочий, позволяющим помнить, для чего органы муниципальных образований ими располагают. Именно поэтому плавная (и не очень) «миграция» полномочий с одного уровня публичной власти на другой без учета находящихся в распоряжении муниципальных образований инструментов, средств, возможностей для их реализации снижает мотивацию и смысл муниципального управления.

Федеральными законами на органы МСУ возлагаются полномочия по осуществлению регистрационного учета граждан по месту пребывания и жительства, по выдаче разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет и пр. Между тем эти полномочия требуют действий, которые способна обеспечить только единая централизованная система органов государственной власти. Региональными законами органы МСУ муниципальных районов и городских округов наделяются отдельными государственными полномочиями, осуществление которых требует дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств: в области жилищных отношений, в сфере здравоохранения, по предупреждению и ликвидации болезней животных, по лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных в части регулирования численности безнадзорных животных и т.д. В то же время на уровень региональной государственной власти в рамках перераспределения отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований и органами государственной власти субъектов РФ переходят важные для функционирования МСУ вопросы землепользования, застройки, развития территорий муниципальных образований всех видов и т.д.<sup>2</sup>

Дело в том, что местное самоуправление сможет функционировать эффективно лишь в том случае, если в компетенцию органов местного самоуправления вообще и органов каждого вида муниципального образования в частности будут входить такие права и обязанности, которые исходят

из собственных функций местного самоуправления, из его назначения (донести публичные услуги до населения). Отсюда и «должная» функциональность вопросов местного значения и полномочий органов МСУ, когда обязательно учитывается природа полномочий МСУ, и «сущая» «миграция» вопросов местного значения по уровням публичной власти и бессилие муниципальных органов в решении насущных задач населения, когда такая природа не учитывается. Именно поэтому в контексте совершенствования законодательства о МСУ важным представляется обязательное проведение инвентаризации вопросов местного значения, закрепленных в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», чтобы убрать оттуда все те, которые не соответствуют назначению МСУ и его органов<sup>3</sup>. За этим должна последовать унификация полномочий органов МСУ муниципальных образований разных видов в ходе подготовки и принятия соответствующих региональных актов, а также статутных актов МСУ. Это позволит гарантировать местному самоуправлению возможность и мотивацию исполнять свои функции эффективно.

2. В контексте законодательных новелл обращает на себя внимание и другой, не менее важный блок проблем, связанных с порядком организации представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением. Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает непосредственные и опосредованные способы формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением. Заметим, что конкретный способ избрания или формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением теперь определяется в уставе муниципального образования по решению представительного органа соответствующего муниципального образования. В случае же принятия

<sup>2</sup> Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 года № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области» // Правовая среда. 2014. № 131(1841).

<sup>3</sup> О необходимости проведения на данном этапе полного и всестороннего мониторинга и анализа полномочий органов местного самоуправления см.: Сидорова М.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственное управление и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 31–36.

регионального закона, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования должен быть приведен в соответствие с этим законом субъекта РФ. В этом смысле актуальны слова А.И. Солженицына о том, что «демократия малых пространств тем сильна, что она непосредственная»<sup>4</sup>. Именно и только в этом может проявиться природа и функциональное назначение МСУ. Закрепленная за региональной законодательной властью возможность намеренного дистанцирования гражданина от муниципальной власти через его опосредованное участие в формировании представительных органов МСУ недопустима, поскольку ограничивает население в выборе средств и способов осуществления своей самоорганизации. Такая практика уже есть. В принимаемых региональных законах прописывается не только способ формирования представительных органов всех видов муниципальных образований (от городских округов до сельских поселений), но и вид голосования при выборе их глав (например: «поднятием руки»)<sup>5</sup>.

Системность организационного выстраивания органов МСУ предопределяет связь представительного органа с организацией и функционированием других органов муниципальных образований. Своеобразно выстраивается компетенционная модель главы муниципального образования. В соответствии со ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования входит в структуру органов МСУ наряду с представительным органом муниципального образования, местной администрацией, контрольно-счетным органом муниципального образования и иными.

В Законе обозначена исключительная компетенция представительного органа МСУ. Что касается главы муниципального образования как высшего должностного лица, то его полномочия размыты в «представительстве» им муниципального образования, в издании правовых актов в

<sup>4</sup> См.: Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию: Посильные соображения. Л., 1990. 64 с.

<sup>5</sup> Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 года № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» // Правовая среда. 2014. № 110(1820).

«пределах своих полномочий» (которые законом не определены); в обеспечении осуществления органами МСУ полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В зависимости от того, во главе чего стоит глава муниципального образования, его полномочия соответственно либо входят в структуру полномочий представительного, либо исполнительного органа. То есть самостоятельных полномочий у высшего должностного лица как главы МСУ федеральным законодательством не прописывается. Это дает определенный простор для вариативного выстраивания компетенции главы муниципального образования в уставах муниципальных образований. При этом механизм реализации этих полномочий остается проблемным аспектом деятельности главы муниципального образования, сохраняя крайне субъективный подход к выстраиванию структуры муниципальной власти.

Различные варианты сочетания полномочий главы МСУ с полномочиями председателя представительного органа или главы администрации в муниципальных образованиях нарушают системный подход в управлении территорией на местном уровне, создают основу для «борьбы за власть». В качестве своеобразного «инструмента» для такой борьбы используется действующее законодательство. Дело в том, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в статье 74.1 предусмотрел возможность удаления главы муниципального образования в отставку. Таким полномочием наделен представительный орган муниципального образования, который действует по инициативе своих депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Прописанный в федеральном законе механизм, по сути, конституционной ответственности главы муниципального образования, используется порой в рамках «злоупотребления правом»<sup>6</sup>. Основания для удаления главы муниципального образования в отставку, перечисленные в статье 74.1,

<sup>6</sup> См.: Шугрина Е.С. Злоупотребление правом, злоупотребление властью при досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований, назначении на должность // Местное право. 2012. № 4. С. 3–12.

оказываются лишь поводом для отстранения от власти действующего главу муниципального образования. Остроту борьбы за местную (муниципальную) власть отражает судебная практика<sup>7</sup>. В Нижегородской области, например, решения Земских собраний Ковернинского, Сосновского, Дальне-Константиновского, Балахнинского муниципальных районов об удалении в отставку глав этих муниципальных районов были признаны судом незаконными и отменены.

Рамки государственного вмешательства нельзя назвать удачными ни в одном случае (при сужении возможности выбора форм осуществления МСУ органами государственной власти субъектов РФ), ни в другом случае (при расширении диапазона усмотрения самих муниципальных образований в определении полномочий главы МСУ). Более того, наблюдается тенденция к усилению влияния государства на местное управление. Она проявляется и в изменении порядка наделения полномочиями глав местных администраций, установленного законодательством о местном самоуправлении в последних редакциях. Изменение коснулось состава конкурсной комиссии, которая отбирает кандидатуру на эту должность. Если раньше высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации назначалось только третья часть этой конкурсной комиссии, то теперь — половина<sup>8</sup>. Это делает очевидным возможность высшего должностного лица субъекта РФ влиять на кадровые расстановки в руководстве муниципальным образованием, что снижает устойчивость соотношения уровней публичной власти.

3. Наряду с полномочиями главы муниципального образования неопределенной является и функциональная структура местной администрации, которая имеет большой диапазон оформления. Отраслевыми (функциональными) структурными подразделениями могут быть управления, департаменты, комитеты, отделы, секторы. В разных муниципальных образованиях одна-

ковые вопросы могут относиться к компетенции структурных подразделений разных видов. Проблема заключается в том, что исполнение сходных функций и реализация сходных полномочий может быть рассредоточена между несколькими функциональными структурами администрации. Так, в городском округе город Пермь функцию согласования проекта схемы размещения нестационарных торговых объектов осуществляют четыре структурных подразделения администрации г. Перми: Управление внешнего благоустройства; Управление по экологии и природопользованию; Департамент градостроительства и архитектуры; Департамент земельных отношений. Оптимизация управленческой деятельности предполагает минимизацию затрат при обращении в публичный орган, что в данном случае не является очевидным.

Различная организационно-функциональная структура администраций муниципальных образований выражается и в количестве заместителей главы администрации. Число последних в муниципальных образованиях одного вида может иметь широкий количественный диапазон (от двух до семи) и не зависит от объективных факторов: вида, численности населения муниципального образования, его бюджетных показателей.

В этом смысле вполне логичным шагом может стать нормативное закрепление основных структурных подразделений исполнительно-распорядительного органа МСУ с учетом задач по решению конкретных вопросов местного значения, четкая законодательная фиксация принципов и критериев структурирования местных администраций (с учетом сложившихся местных традиций, конечно<sup>9</sup>). Это поможет исключить возможность перекраивания структуры администрации с приходом каждого нового руководителя (главы администрации) и приспособления тех или иных полномочий под конкретного управленца, что в свою очередь снизит напряженность властных противоборств и придаст стабильность публичного управления на территории всего российского государства.

4. Заметим, что эффективность государственного управления исторически определяется тремя

<sup>7</sup> См. например: Кассационное определение Ульяновского областного суда по делу № 33-4000/2011 [Электронный ресурс]. URL: [http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=29327](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=29327)

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ч. 5. Ст. 37 // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> О значении учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования см.: Усманова Р.М. Значение учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования // Государственное управление и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 46-50

важными факторами — системой, структурой и функциями органов публичной власти. Потому так важно понять и обозначить оптимальную организационную структуру и компетенционный блок всех органов публичной власти: представительных, исполнительных, контрольных. В этом смысле очевидно несовершенство меняющегося законодательства, которое проявляется и в формировании контрольно-счетного органа МСУ. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» определяет контрольно-счетный орган муниципального образования как постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля, который образуется представительным органом муниципального образования (п. 2 ст. 3). Его деятельность не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа (п. 5. ст. 3).

Задачи счетных муниципальных органов (далее — КСО) контролировать использование средств местного бюджета, включая межбюджетные трансферты, и муниципального имущества являются крайне важными. Эти органы наделены серьезными полномочиями: экспертиза проектов местного бюджета и других нормативно-правовых актов по расходным обязательствам муниципального образования; оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот, бюджетных кредитов, муниципальных гарантий и поручительств и др.<sup>10</sup>

В то же время ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не называет данный вид органа обязательным (ч. 2), хотя и перечисляет его в структуре органов МСУ наряду с представительным и исполнительно-распорядительным (ч. 1). Более того, из смысла ч. 1 ст. 38 этого закона можем сделать вывод, что представительный орган муниципального образования не обязан, а лишь *вправе* образовать контрольно-счетный орган муниципального об-

разования «в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля».

Используемые в двух приведенных федеральных законах технико-юридические приемы изложения регулятивных норм требуют единобразия. Для этого законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» можно обязать представительные органы муниципальных образований (а не предоставить им право) образовывать «постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля», что будет соответствовать формулировке закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов (КСО) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Относительно небольшой объем работы и формальные требования к солидному финансированию может сделать обременительным формирование КСО в системе и структуре муниципальных органов. Потому возможна менее затратная модель. КСО может формироваться либо в структуре представительного органа МСУ, как это было до принятия в 2011 году Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», либо как орган, подчиненный соответствующей региональной структуре — Счетной палате — и финансируемый из бюджета субъекта РФ. Любой из названных подходов к формированию контрольно-счетного органа муниципального образования сделает его деятельность независимой относительно объектов контроля, а его функциональный потенциал более востребованным в организации МСУ.

Итак, система российского законодательства совершенствуется. Целью такого совершенствования является повышение эффективности управления сферами жизни российского государства и общества. Рассматривая «островки» нормативного «недорегулирования» все же можно увидеть бескрайность правового поля, в котором законодателю порой сложно не заблудиться. Чтобы верно определить перспективы правовой регламентации, грамотно скорректировать сложившееся соотношение правовых регуляторов, эффективно использовать позитивный опыт правового режима функционирования системы МСУ, важно развивать формы осуществления и модели организации

<sup>10</sup> Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

МСУ, двигаться вперед. Для этого необходимо привести в систему функциональную структуру исполнительно-распорядительных органов МСУ и их полномочий, реализуемых в различных сферах общественной жизни; упорядочить статус контрольных органов МСУ; уточнить полномочия глав муниципальных образований и пр.

Необходимо, но недостаточно. Главным должно стать принципиальное отношение к местному самоуправлению как к возможности общества, населения, людей самим нести ответственность за судьбу своей малой и большой родины. Важно учитывать природу и назначение института местного самоуправления. Только в этом случае правовая регламентация местного самоуправления будет иметь не проблемный, а перспективный и осмысленный характер.

**Литература:**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
3. Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 года № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области» // Правовая среда. 2014. № 131(1841).
4. Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 года № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» // Правовая среда. 2014. № 110(1820).
5. Кассационное определение Ульяновского областного суда по делу № 33-4000/2011 [Электронный ресурс]. URL: [http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=29327](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=29327)
6. Сидорова М.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления: доктринальный и нормативный подходы // Государственное управление и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 31–36.
7. Усманова Р. М. Значение учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования // Государственное управление и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 46–50.
8. Шугрина Е.С. Злоупотребление правом, злоупотребление властью при досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований, назначении на должность // Местное право. 2012. № 4. С. 3–12.

## **ПОВЫШЕНИЕ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЕЛЕНИЙ ЧЕРЕЗ ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

**Сыров Андрей Николаевич,  
заместитель главы администрации городского поселения  
Люберцы Люберецкого муниципального района  
Московской области,  
кандидат экономических наук**

*a.n.sirov@yandex.ru*

В статье рассмотрены и обоснованы предложения по повышению эффективности управления муниципальным имуществом, создающие возможность повысить доходы и снизить расходы бюджетов поселений, стимулирующие проведение реконструкции и модернизации муниципального имущества за счет внебюджетного финансирования, что повышает состоятельность органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, муниципальное имущество, управление муниципальной собственностью.