

ТАБОЛИН Владимир Викторович,
профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор (г. Москва, Россия)
E-mail: tabolin@mail.ru

АНИСИМОВ Валерий Филиппович,
заведующий кафедрой правоохранительной деятельности и адвокатуры Югорского государственного университета, доктор юридических наук, доцент (г. Ханты-Мансийск, Россия)
E-mail: anisimov.vf@gmail.com

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** Анализируется содержание и природа муниципального права Российской Федерации. Рассматриваются три подхода к определению данного феномена, выделяются главные направления правового регулирования муниципальных правоотношений. Формулируются проблемные вопросы, которые необходимо решить для совершенствования и обеспечения реальных гарантий местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** муниципальное право; местное самоуправление; отрасль права; правоприменение; общественный контроль.*

TABOLIN V.V.
ANISIMOV V.F.

MODERN PROBLEMS OF MUNICIPAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

***The summary.** The content and nature of the municipal law of the Russian Federation is analyzed. Three approaches to the definition of this phenomenon are considered, the main directions of legal regulation of municipal legal relations are singled out. We formulate problematic issues that need to be resolved to improve and ensure real guarantees of local self-government.*

***Key words:** municipal law; local government; branch of law; law enforcement; public control.*

По-прежнему остаются самыми дискуссионными в юридической науке сущностное содержание и правовая природа муниципального права. Прежде всего, это связано с проблемами современного законодательства и реальной практикой российского местного самоуправления.

Обычно в юридической науке рассматривают три подхода к определению муниципального

права:

- как подотрасли конституционного права, регулирующей одну из форм народовластия, а именно – муниципальную власть [14, стр. 14];
- как отрасли российского законодательства, которая включает в себя нормы и предметы правового регулирования многих

отраслей права, юридически обеспечивающих функционирование всех институтов местного самоуправления по жизнеобеспечению местного населения и решению на местах отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления [7, стр. 15];

- как комплексной отрасли права, представляющей собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления [16, стр. 12].

Исходя из последнего определения, муниципальное право, как отрасль права должно регулировать максимум вопросов местного уровня власти и управления как базового в государстве. Его необходимо рассматривать как отрасль и науку о правовом регулировании всех аспектов жизнедеятельности населения, а не только об организации местного самоуправления на определенной территории. С этим соглашались практически все известные специалисты в области муниципального права [22, стр. 17; 21, стр. 90; 24, стр. 34].

Муниципальное право, став правовой основой новой системы местного самоуправления, постепенно формировалось из института (подотрасли) конституционного права в комплексную отрасль права, содержащую нормы, непосредственно регулирующие муниципально-правовые отношения, а также использующую нормы других отраслей права, связанные с правовым регулированием местного самоуправления. Этот комплексный состав объясняется многоплановостью и важностью задач обеспечения жизнедеятельности населения, его непосредственным участием в осуществлении местной власти, разнообразием методов и форм правового регулирования вопросов местного самоуправления.

Особенности предмета современного муниципального права обусловлены межотраслевым и многоотраслевым характером муниципальной деятельности и определяются, по мнению

В.И. Фадеева, следующими видами общественных отношений:

- в связи с организацией местного самоуправления;
- решением вопросов местного значения;
- решением вопросов, которые органы местного самоуправления вправе дополнительно принимать к своему рассмотрению;
- реализацией делегированных государственных полномочий [22].

Относительно сущности предмета муниципального права сложилось два подхода:

1) муниципальное право – новая комплексная отрасль права России, а предмет муниципального права совпадает (а иногда даже шире) с комплексом отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Отрасль муниципального права является комплексной, поскольку нормы, из которых она состоит, регулируют весь комплекс общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, в том числе тех, которые регулируются нормами других отраслей права (административного, гражданского, налогового и т.д.);

2) по менее распространенному подходу, предмет муниципального права «уже», чем комплекс отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Данный подход построен на критике недостатков первого – поскольку, в соответствии с первым подходом, не совсем понятны пределы регулирования муниципального права. Сторонники данного подхода полагают, что комплексной отрасли муниципального права не существует, а признают только комплексный характер российского законодательства о местном самоуправлении. К предмету же муниципального права относятся только те общественные отношения, которые связаны с организационно-правовой стороной местного самоуправления.

Развитие политической системы нашего государства непосредственно влияет на направления и формы правового регулирования муниципальных правоотношений. Прежде всего, необходимо выделить четыре главных направления указанного правового регулирования:

- 1) реализация конституционных прав граждан на местное самоуправление через преодоление отчуждения публичной власти от населения и обеспечения реальных государственных гарантий местного

- самоуправления [9; 10; 11; 12; 13; 18; 20];
- 2) обеспечение доминирующей роли непосредственной демократии, особенно на местном уровне [8];
 - 3) развитие различных форм общественного контроля населения за органами муниципальной власти [6; 15];
 - 4) конкретизация форм и обеспечение реальных механизмов ответственности выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления перед населением [17; 19; 23].

Исходя из этих направлений, для совершенствования и обеспечения реальных гарантий местного самоуправления, в муниципальном праве России следует вернуться к законодательному решению следующих проблемных вопросов:

- должна быть четко определена правовая природа местного самоуправления исходя из двух противоречивых позиций: конституционной, отделяющей местное самоуправление от государственных органов и реальной ситуации, сложившейся в практике муниципального строительства. Необходим политико-правовой компромисс, который бы с одной стороны не «вырывал» местное самоуправление из политической системы общества, а с другой стороны не подчинял бы муниципальные органы государственным органам управления через механизмы административной и финансовой зависимости. Важен законодательно установленный баланс (предел) государственного «присутствия» в местных органах власти;

- федеральный законодатель должен уйти от детальной регламентации организационных основ местного самоуправления, обозначив лишь общие их демократические принципы и ограничения, связанные с перегрузкой муниципальных администраций сложными и несвойственными им государственными функциями. Главным должен стать принцип субсидиарности: на местный уровень должно быть передано только то, что там может быть более эффективно реализовано или исполнено, при обязательном конституционном условии – достаточности финансовых и материальных ресурсов;
- необходимо преодолеть противоречие в развитии местного самоуправления,

которое состоит в несоответствии большого объема полномочий, формально предоставленного органам местного самоуправления и реальных финансовых и ресурсных возможностях для их практической реализации, т.к. сегодня в России сложилась ситуация, при которой лишь около 20% местных бюджетов обеспечены доходами от собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований;

- серьезной проблемой, требующей своего законодательного решения, остается нехватка квалифицированных кадров.

Развитие различных форм общественного контроля, как направление совершенствования правового регулирования организации местного самоуправления, можно представить в виде деятельности, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан. Она направлена на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений. Причем, корректирующая функция может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы, либо к общественным институтам (Общественной палате РФ и палатам субъектов РФ, общественным советам и др.).

Совершенствование правового регулирования местного самоуправления связано с конкретизацией форм и обеспечением реальных механизмов ответственности выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Для повышения ответственности представительных органов местного самоуправления и депутатов необходимо вернуть в Федеральный закон о местном самоуправлении положение о представительской сущности представительных органов (они поэтому так и называются), установить подотчетность и прямую отзывную ответственность депутатов перед избирателями как реальную свободно реализуемую форму ответственности, наказания избирателей должны стать обязательной формой реализации депутатом народного доверия, полученного на выборах.

Проблемы обеспечения эффективной работы всех уровней муниципальной власти может быть рассмотрена в разных областях: правовой, экономической, социальной, политической и даже социально-психологической, так как нередко

субъективные отношения между руководителями государственных и муниципальных органов напрямую влияют на формы отношений государственной власти и местного самоуправления. Выработка необходимых и результативных форм взаимодействия долг всех структур власти.

Анализ особенностей реализации конституционных гарантий, зафиксированных в статье 133 Конституции РФ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, государство по отношению к местному самоуправлению берет на себя обязанность обеспечить судебную защиту прав как муниципального образования, так и его жителей.

Так, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [2] одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части не только по основаниям нарушения их компетенции (часть 2 статьи 251 ГПК РФ), но и по основаниям нарушения оспариваемым нормативным правовым актом или его частью других прав местного самоуправления.

Кроме того, имеется и позиция Конституционного суда, в соответствии с которой возможность заинтересованного лица обжаловать принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих (Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 182-О). [4]

Во-вторых, Российская Федерация обязуется обеспечить компенсацию тех дополнительных расходов, которые могут возникнуть в результате осуществления муниципальными образованиями решений, принятых органами государственной власти различных уровней.

Так, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 № 250-О-П [3] следует, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне очереди жилыми помещениями не ниже установленных социальных норм может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае надления их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно Определению Верховного Суда РФ от 16.08.2006 № 93-Г06-8 решение Магаданского областного суда от 29 мая 2006 г. [5] оставлено без изменения, которым норма, установленная Законом Магаданской области от 23.12.2005 № 649-ОЗ «О субсидиях бюджетам муниципальных образований Магаданской области для снижения платежей потребителей, в том числе населения, тепловой энергии, вырабатываемой электростанциями» предусматривающая, что субсидии выделяются бюджетам муниципальных образований Магаданской области при условии софинансирования не менее 5 процентов объема средств, направляемых на выравнивание тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую электростанциями, до уровня тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую котельными, работающими на органическом топливе, признана противоречащей федеральному законодательству*.

Как следует из материалов дела, условием предоставления субсидии и выполнения бюджетных обязательств Магаданской области п. 4 ст. 2 Закона № 649-ОЗ предусматривает направление из бюджетов муниципальных образований на снижение платежей населения за услуги тепло- и электроснабжения денежных средств в размере не менее 5% от объема средств на указанные цели, предусмотренные в областном фонде софинансирования социальных расходов в 2006 году, то есть устанавливает определенный объем расходных обязательств местных бюджетов.

Суд посчитал, что такое правовое положение фактически определяет объем расходов за счет средств местных бюджетов и это противоречит принципам правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, установленным ч. 3 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, а также

принципам самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) в части нарушения прав органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств, на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджета, а также бюджетным полномочиям органов местного самоуправления в части самостоятельного установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований (ст. 9 БК РФ).

В-третьих, местное самоуправление гарантируется установлением конституционного запрета на ограничение его прав, закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, нормативно-правовыми актами субъектов Федерации.

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» часть четвертая статьи 7 и пункт 2 главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 2), постольку, поскольку в случае создания органов государственной власти районов, городов республиканского подчинения и соответствующего преобразования видов муниципальных образований полномочия органов самоуправления районов и городов, имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статус административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации [1].

Таким образом, федеральные органы и органы власти субъектов РФ должны как бы ограничивать свои полномочия в пользу расширения права народа на самоуправление.

Однако в практике государственно-властного управления наблюдается тенденция нарастания административно-командных методов, которые как, казалось бы, ушли в прошлое вместе с советским периодом, характерным признаком которого они были.

Правовая сущность местного самоуправления, заключающаяся в приоритете интересов населения при организации управления определенной территорией в виде прямой и представительной демократии, вступает в противоречие с административно-командной системой государственного управления, которая не предполагает широкого применения коллективных форм власти и управления.

По организационным формам методы муниципального управления весьма разнообразны, т.к. решение повседневных задач жизнедеятельности населения чаще всего требует нестандартных подходов. Основными среди них можно назвать: метод стратегического планирования, программно-целевой, текущего анализа, контрольно-проверочный, прогноза и др. Административно-командные методы являются только небольшой частью целой системы методов муниципального управления, а значит, их приоритетное использование существенно обедняет и сужает управленческие возможности муниципальных органов и формирует ряд проблем, с которыми сталкивается современное местное самоуправление в России.

Во-первых, с точки зрения правоприменения действующего законодательства органы местного самоуправления сталкиваются с целым рядом проблем, связанных с невозможностью его исполнения по причинам отсутствия необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Разработка каких-либо перспективных планов и программ в этом случае просто невозможна.

Во-вторых, сложилась негативная тенденция изъятия муниципальных полномочий на уровень субъекта РФ, а затем передачи их обратно как отдельных государственных. Более того, такие процедуры чаще всего проводятся без согласования с органами местного самоуправления. Поэтому нарастает процесс «огосударствления» местного самоуправления и усиливается административно-финансовая зависимость муниципальных органов от государства.

В-третьих, административно-командные методы руководства территориями приводят к

бюрократической формализации участия населения в управлении местными и государственными делами. Почему-то считается нормальным замена прямых форм реализации этого конституционного права граждан на всякого рода электронные и заорганизованные формы «информирования» населения.

В качестве общего вывода, можно сказать, что современные проблемы муниципального права, как ни в каких других отраслях российского права, непосредственно и органично связаны с

жизнедеятельностью населения муниципальных образований, что носит не только публичный характер их решения, но и требует постоянного и внимательного мониторинга изменяющихся условий этой жизни. Муниципальное право требует высокого уровня социальной ответственности за последствия правового регулирования муниципальных отношений и правоприменения его норм на всех уровнях власти: федеральном, региональном и местном, с точки зрения их влияния на судьбы конкретных людей.

Примечания

- * Заявление о признании недействующим п. 4 ст. 2 Закона Магаданской области «О субсидиях бюджетам муниципальных образований Магаданской области для снижения платежей потребителей, в том числе населения, тепловой энергии, вырабатываемой электростанциями» от 23.12.2005 № 649-ОЗ удовлетворено правомерно, поскольку оспариваемая норма устанавливает расходные обязательства бюджетов муниципальных образований, что противоречит принципам правового регулирования полномочий органов местного самоуправления и самостоятельности бюджетов.

Список литературы

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» часть четвертая статьи 7 и пункт 2 главы IV Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. – 1997. – 6 февраля.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. – 2007. – 8 декабря.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 п 250-О-П «По жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 182-О «По жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. . – 2006. – 3 октября.
5. Определение Верховного Суда РФ от 16.08.2006 № 93-Г06-8 // UTL: <http://www.consultant.ru>
6. Байтимилов Р.И., Кушубакова Б.К. Развитие общественного контроля в сфере ЖКХ и оценка его возможностей противодействия коррупции // Правовое поле современной экономики. – 2015. – № 1. – С. 166-172.
7. Баранчиков В.А. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Экзамен, 2005.
8. Булатов Р.Б. Муниципальная демократия и механизм ее осуществления: Монография / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2005. – 187 с.
9. Булатов Р.Б., Глущенко П.П., Андрейцо С.Ю. Эффективность правозащитной функции органов муниципальной власти: пути обеспечения // Правовое поле современной экономики. – 2016. – № 4. – С. 79-90.
10. Булатов Р.Б., Глущенко П.П., Орловский Е.А. Муниципальная власть и правозащитная деятельность: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности.

- СПб.: Фонд «Университет», 2017. – 256 с. (Серия: «Безопасность человека и общества»).
11. Булатов Р.Б., Глущенко П.П., Орловский Е.А. Муниципальная власть и правозащитная деятельность: актуальность проблемы и некоторые итоги размышлений // Правовое поле современной экономики. – 2016. – № 5. – С. 51-58.
 12. Булатов Р.Б., Глущенко П.П., Орловский Е.А. Механизм правозащитной деятельности органов муниципальной власти: понятие, содержание и особенности // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 5. – С. 121-135.
 13. Булатов Р.Б., Глущенко П.П., Орловский Е.А. Органы муниципальной власти и правозащитная деятельность // Правовое поле современной экономики. – 2016. – № 3. – С. 30-37.
 14. Васильев В. И. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2008.
 15. Кабанов П.А. Общественная экспертиза как форма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовой анализ // Политика и общество. – 2014. – № 10(118). – С. 1168-1169.
 16. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник, 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006.
 17. Медведев С.М. Юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц в механизме охраны прав, свобод и законных интересов граждан (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2011.
 18. Медведев С.М., Числов А.И. Местное самоуправление в России и человек как главная социальная ценность: актуальность проблемы и результаты исследования // Мир политики и социологии. – 2014. – № 10. – С. 43-52.
 19. Медведев С.М., Числов А.И. Органы местного самоуправления и их должностные лица: некоторые вопросы юридической ответственности // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 33-46.
 20. Медведев С.М., Числов А.И. Права, свободы, законные интересы граждан и органы местного самоуправления: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2013. – 232 с. – (Серия: «Безопасность человека и общества»).
 21. Муниципальное право России: Учебник для бакалавров / Под ред. А.Н. Кокотова, – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013.
 22. Муниципальное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2013.
 23. Рожнецв С.В., Числов А.И. Юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц: понятие и классификация // Мир политики и социологии. – 2013. – № 9. – С. 72-85.
 24. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник, 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

