



УДК 342.55

О НЕКОТОРЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ И НОВАЦИЯХ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

*Кудрявцев Валентин Викторович,
аспирант кафедры конституционного
и административного права Марийского
государственного университета, г. Йошкар-Ола
E-mail: val8882@rambler.ru*

В статье анализируются отдельные изменения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся возможностей участия граждан и их объединений в формировании органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, местные выборы, местная власть, местное население.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с момента принятия в 2003 году регулярно претерпевал многочисленные изменения в вопросах, касающихся практически каждой составляющей организации местного самоуправления. Данный факт, безусловно, свидетельствует об отсутствии у федерального законодателя какого-либо определенного вектора в правовом регулировании этой сферы. К сожалению, практика муниципального строительства во многом подтверждает сказанный тезис.

Сегодняшнее состояние местного самоуправления в России удачно характеризуют слова С. А. Авакьяна, по мнению которого кризис российского муниципального строительства проявляется в отсутствии подлинного народовластия на муниципальном уровне и в формировании муниципальной бюрократии, которая не заинтересована в демократическом развитии [1, с. 10] отсутствии реальной финансовой базы, действенной организации местного самоуправления и приобщенного к этим процессам местного населения [2, с. 43]. Между тем, нельзя недооценивать важнейшее значение вовлечения граждан в местное самоуправление в процессе общей демократизации государства. Так, М. А. Краснов полагает, что именно подлинное привитие демократических начал на местном уровне является залогом движения по демократическому пути как на региональном, так и на общегосударственном уровне [3, с. 6]. И в этой связи крайне важно недопущение бюрократизации местного самоуправления, чему должны способствовать контроль за органами местного самоуправления, вовлеченность граждан в процесс формирования местной власти [5, с. 65].

Понимание подобных проблем нашло свое отражение и в Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию, направленном в 2013 году в канун 150-летия Земской реформы в Россий-

ской империи, проложившей де-факто начало местного самоуправления в России. Так, В. В. Путин отметил, что местная власть – самая близкая к людям и любой гражданин, образно говоря, должен дотянуться до нее рукой [6, с. 2] Представляется, что как раз таки важнейшим механизмом, обеспечивающим эту близость местной власти к людям, должно быть реальное воплощение права граждан и их объединений на участие в формировании органов местного самоуправления. Следовательно, необходим акцент на том, есть ли сейчас в России соответствующие правовые гарантии обеспечения этого права. И в этой связи считаем необходимым остановиться на последних тенденциях и новациях в российском законодательстве, касающихся порядка формирования представительных органов городских округов и территориальной структуры этих муниципальных образований.

Важнейшее место в системе органов местной власти занимают представительные органы. Именно через их деятельность должно происходить выражение палитры интересов всех социальных групп и категорий граждан, которые относятся к местному населению. Не случайно, Европейская хартия о местном самоуправлении закрепляет обязательное наличие в муниципалитете выборного совета или собрания местных депутатов, то есть представительного органа власти. Изменения, касающиеся порядка формирования представительных органов в тех или иных муниципальных образованиях, вносились в ФЗ-№ 131 в последние 5 лет с заметной постоянностью.

Одной из самых значительных законодательных новаций за последнее время стало изменение в территориальной основе муниципального образования, предусматривающее создание принципиально новых муниципальных образований – городских округов, включающих в себя деление на внутригородские районы, которые, соответственно, должны иметь свою структуру органов местного самоуправления. Право закрепления подобной структуры муниципальных образований остается за субъектами Российской Федерации, которые могут предусмотреть данное поло-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 14-33-01255.



жение для городских округов в региональных законах. Это нововведение вызвало ряд негативных оценок в российской научной среде. Так, А. Н. Костюков уже окрестил подобные новации, как «реформу в никуда», нацеленную на огосударствление местного самоуправления и выхолащивание его истинного смысла. Подобная позиция аргументируется тем, что городское самоуправление не может сложиться на уровне районов, а может формироваться только на уровне города в целом [4, с. 58].

В данном случае представляется важным обратить внимание на тот факт, что законом не ликвидируется система органов местной власти на уровне городского округа. Создание же наравне с ней системы местной власти на уровне внутригородских районов представляется необходимым рассмотреть через призму необходимости разрешения тех или иных местных вопросов. Важность максимальной приближенности органов местного самоуправления к гражданам видится нам и в необходимости успешного разрешения самых насущных проблем, связанных с благоустройством территорий, решением бытовых вопросов и т. д. В то же время, в этом случае необходимо понимать специфику городского округа с численностью населения, к примеру, свыше 300 000 чел., организации власти в нем. В таких муниципальных образованиях перед городской властью неизбежно встают задачи формирования и претворения в жизнь концепций экономического, социального, культурного развития городов, политического взаимодействия с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами власти. И в этом случае возникает закономерный вопрос: а не целесообразно ли передать часть полномочий местных органов власти на еще более приближенный к народу уровень?

Представляется, что на сегодняшний момент одной из главных причин недоверия населения к местной власти в городах является их недостаточное внимание к повседневным нуждам и проблемам граждан в силу загруженности в вопросах общего развития муниципального образования. И разделение полномочий между органами местного самоуправления в городских округах и внутригородских районах позволило бы органам власти в городских округах сосредоточиться на решении общегородских проблем, а органам местного самоуправления непосредственно заниматься решением повседневных, бытовых проблем, волнующих граждан. Это может сделать сам институт местного самоуправления гораздо более понятным и, соответственно, более привлекательным для населения, что может стать стимулом для более активного его участия в местном самоуправлении и на уровне города.

В свою очередь, разграничение предметов ведения и полномочий между органами самоуправления в городском округе и внутригородском районе способно

обеспечить более эффективное разрешение вопросов местного значения. И здесь важно отметить то, как законодатель обозначает те или иные сферы, относящиеся к предмету ведения этих муниципальных образований. Так, после изменений, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 27 мая 2014 года, в сфере ведения городских округов остались все вопросы, связанные с владением, использованием и распоряжением муниципальной собственностью, развитием инфраструктуры, утверждением генерального плана развития города, развитием социальной сферы, обеспечением экологической безопасности, строительством и ремонтом местных дорог, охраной местного культурного наследия, жилищным строительством и иными вопросами, требующими существенных финансовых вложений. В то же время, к ведению внутригородских районов закон относит решение вопросов благоустройства территорий, организации отдыха и досуга, организации общественного порядка на этих территориях, обеспечения работы с молодежью и детьми, развития торговли, малого и среднего бизнеса на этих территориях, владения, пользования и распоряжения собственностью этих муниципальных образований, а также иных вопросов, которые могут быть предусмотрены региональным законом, для решения которых у внутригородских районов достаточно финансовых средств и которые не нарушают компетенцию городских округов.

На сегодняшний момент еще далеко не все субъекты определили свою позицию относительно изменений в Федеральный закон от 27 мая 2014 года. Между тем, в регионах, где проходило обсуждение данных новелл, сложились разные позиции насчет возможности создания городских округов с внутригородскими районами. Так, в Чувашии при внесении последних изменений в республиканский закон «О местном самоуправлении» отказались от внедрения внутригородского деления, аргументируя это тем, что в Чебоксарах уже сложилась своя система городского хозяйства, которая обеспечивает благоустроенность всех городских территорий, а внедрение системы городских округов с внутригородскими районами требует предусмотреть соответствующую финансовую базу для данного типа муниципальных образований. В то же время в Волгоградской и Ярославской областях в настоящий момент разработаны и внесены в областные законодательные собрания проекты законов, предусматривающие введение в областных центрах этих регионов деления на внутригородские районы. Кроме того, проекты данных законов предусматривают введение во вновь создаваемых городских округах с внутригородскими районами двухступенчатой системы формирования представительных органов, при которой избираемые напрямую населением депутаты представительных органов внутригородских районов будут делегировать своих предста-



вителей в городские думы. Между тем, уже сейчас в этих городах можно наблюдать митинги и различные выступления местной общественности против данных преобразований.

В большинстве же субъектов РФ пока еще не приняты окончательные решения относительно перехода к системе муниципальных образований с внутригородским делением. И в этой связи возникает закономерный вопрос: а готово ли на сегодняшний момент местное население российских городских округов к тому, чтобы перейти к внутригородскому делению при всех вышеупомянутых достоинствах этой системы?

Поэтому хотелось бы остановиться на таком существенном моменте, как возможность сочетания формирования представительных органов внутригородских районов с последующим делегированием их депутатов в представительные органы городских округов. Здесь нужно исходить из того, что сам смысл создания городских округов с внутригородским делением заключается в оптимальной внутренней децентрализации местного управления в городах, при которой часть полномочий будет осуществляться общегородскими органами местной власти, а часть местной властью. Поэтому нам представляется, что совмещение депутатами городских представительных органов своих полномочий с полномочиями депутатов представительных органов внутригородских районов может привести к размыванию предмета их деятельности. С одной стороны, необходимость их участия в решении более глобальных вопросов общественного развития города будет приводить к оторванности этих депутатов от их районов, в результате чего можно будет говорить об игнорировании воли избирателей в этих округах, которые, голосуя за того или иного кандидата в депутаты, доверяют ему представительство своих интересов именно при решении районных проблем. В этом случае, как раз таки может быть сведена на нет одна из задач подобной системы, которая заключается в приближении местной власти к каждому конкретному гражданину, его повседневным нуждам и заботам, де бюрократизации управления на местах. С другой стороны, решение местных общегородских вопросов несомненно требует профессиональной концентрации и нацеленности на решение задач всего городского округа, а не только его определенной части, которой является внутригородской район.

Нам представляется, что под предусмотренным конституционным принципом самостоятельности осуществления местного самоуправления следует понимать в том числе и самостоятельное осуществление полномочий органами местного самоуправления в каждом конкретном муниципальном образовании и с подотчетностью исключительно перед местным населением. Кроме того, данное изменение территориальной организации местного самоуправления в го-

родских округах потребует подготовки соответствующей финансовой базы для внутригородских районов. С учетом специфики этих муниципальных образований федеральному законодателю, очевидно, следует предусмотреть более четкие критерии формирования бюджетов внутригородских районов с тем, чтобы местное самоуправление на самом повседневном для человека уровне не осталось в полной финансовой зависимости от городских округов или регионального законодателя. Помимо соответствующих финансовых гарантий на федеральном уровне необходимо закрепить и более определенные критерии участия граждан и их объединений в формировании местной власти во внутригородских районах. Нужно понимать, что представительным органам в данных муниципальных образованиях объективно характерен небольшой состав их депутатского корпуса. Соответственно, применение пропорциональной избирательной системы в этом случае вряд ли будет оправданным. В то же время было бы логично, если бы возможность выдвигать своих кандидатов без сбора подписей по одномандатным округам во внутригородских районах получали бы не политические партии, а общественные объединения, в чьих уставах предусмотрено участие в разрешении тех или иных вопросов местного значения. Именно местные объединения граждан, нацеленные не на политическую борьбу, а на решение повседневных забот граждан: местные объединения молодежи, малого бизнеса, экологические объединения, организации в защиту культурного наследия городов, дачные и садоводческие некоммерческие объединения граждан и иные общественные объединения, имеющие организации или представительства на территории городского округа, должны стать тем двигателем самоорганизации граждан на самом приближенном к ним уровне внутригородских районов, с помощью которого сам институт местного самоуправления станет понятнее населению. В свою очередь, в этом случае формируемые на местах во внутригородских районах немногочисленные по составу представительные органы будут обладать гораздо большей ответственностью перед гражданами, нежели формируемые сейчас чаще всего на партийной основе собрания депутатов в городах в 30–40 депутатов, так как в отличие от многочисленных, централизованных партийных структур, нацеленных на решение общегосударственных задач, депутаты, представляющие общественные объединения, будут сосредоточены на проблемах небольшой территории и постоянно взаимодействовать со сторонниками представляемого им общественного объединения, не являющегося политической партией.

Кроме того, крайне важным представляется полное понимание населением изменений в порядке формирования местной власти и территориальной организации местного самоуправления. Поэтому видится целесообразным, чтобы решения об измене-



ниях в моделях избрания депутатов представительных органов и установления внутригородского деления принимались не просто с учетом мнения местного населения, а с его согласия на местном референдуме.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о том, что сам по себе институт внутригородских округов может иметь полезное значение для общего развития народовластия в России, важнейшей составляющей которого является местное самоуправления. В то же время необходимо его более конкретная детализация в правовом регулировании на федеральном уровне с целью защиты от бюрократизации и огосударствления. Это вытекает из статьи 72 Конституции РФ, устанавливающей, что государство должно задавать общие алгоритмы в регулировании местного самоуправления.

Литература

1. Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 5–12.
2. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России. – М., 1994. – 155 с.
3. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – 16 с.
4. Костиков В. А. Реформа в никуда... // Конституционное и местное самоуправление. – 2014. – № 4. – С. 58–63.
5. Михеева Т. Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 65–68.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. – 2013. – 13 дек. – С. 2–4.

V. V. Kudryavtsev

SOME TRENDS AND INNOVATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF THE LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

This article analyzes single amendments of «the Federal Law about general principles of the organization of local government in the Russian Federation» concerning possibilities of citizens' participations and their associations in the forming of the local government bodies.

Key words: local government, municipal education, local government bodies, local elections, local authority, local residents.

KUDRYAVTSEV Valentin Viktorovich – Postgraduate student of the department of the Constitutional and Administrative law of the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: val8882@rambler.ru

УДК 347.991

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ ЕДИНОГО ВЕРХОВНОГО СУДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Пластилина Елена Вениаминовна,
аспирант кафедры конституционного
и административного права Марийского
государственного университета, г. Йошкар-Ола.
E-mail: elenaplastel@gmail.com*

Важным событием 2014 года стало создание на территории Российской Федерации единого Верховного Суда вследствие объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Вновь созданный единый суд призван обеспечить единообразие судебной практики. В статье обсуждаются вопросы, связанные с этим.

Ключевые слова: Верховный Суд Российской Федерации, Арбитражный Суд Российской Федерации, объединение судов, судебная практика, единая позиция.

21 ноября 2014 года Президент Российской Федерации Владимир Путин в Кремле вручил Вячеславу Лебедеву, возглавлявшему Верховный Суд Российской Федерации с 1989 года, удостоверение председателя Федерального Верховного Суда.

Идея объединения судов была выдвинута Владимиром Путиным 21 июня 2013 года на Петербургском экономическом форуме, где он предложил «объединить

Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд в целях обеспечения единых подходов к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления» и пояснил, что «для этого будет необходимо внести поправки в Конституцию России» [1].