Дотдаев, Марат Алиевич. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Дотдаев Марат Алиевич; [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т].- Москва, 2014.- 178 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-12/380

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Исторические основы и теоретические предпосылки становления полномочий в сфере обеспечения законности и правопорядка 14**

1. Законность и правопорядок: понятие, принципы и значение. 14

2. Понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления 36

3. Становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка 60

4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах 84

**Глава 2. Современное правовое закрепление и проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации 101**

1. Правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации 101

2. Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации 127

Заключение 156

Список использованных источников и литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время Россия переживает этап демократической модернизации политической системы, в том числе это касается сферы местного самоуправления.

Как известно, по российским Конституции и законодательству местное самоуправление трактуется как принцип конституционного строя, форма народовластия и право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Европейская Хартия местного самоуправления добавляет к этому также значение местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Но по меткому замечанию мыслителя Алексиса де Токвиля местное самоуправление является также «школой политического воспитания народа». Поэтому истинная демократизация политической системы невозможна без развития действительно самостоятельной муниципальной власти.

С другой стороны, необходимо учитывать значение законности и правопорядка в деятельности органов местного самоуправления. Обязательное соблюдение законности и правопорядка – одновременно режим и принцип деятельности органов местного самоуправления. Однако они имеют и самостоятельные полномочия в этой сфере, которые нельзя недооценивать.

В своём Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин по данному вопросу отметил: «И потому столь опасны для России любые проявления «простых и окончательных» так называемых решений, которые предлагаются националистами и экстремистами разного толка и оттенка. Какие бы громкие слова они ни произносили, они тянут нас к общественной деградации, тянут страну к распаду. Попытки провоцировать межэтническую напряжённость, религиозную нетерпимость мы должны рассматривать как вызов единству Российского государства, как угрозу для каждого из нас. Мы не допустим появления в России замкнутых этнических анклавов со своей неформальной юрисдикцией, живущих вне единого правового и культурного поля страны, с вызовом игнорирующих общепринятые нормы, законы и правила.

Я обращаюсь к главам республик в составе Российской Федерации, к губернаторам, мэрам крупных городов. Это прежде всего ваша задача. Работать нужно с людьми, работать ежедневно, нужно выстроить эту работу и сделать её эффективной». При этом законодательство, закрепляющее полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка, продолжает изменяться, что требует своевременной и адекватной оценки.

Всё вышеуказанное определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы и круг научных источников. Тема полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка многоаспектна и становилась предметом внимания специалистов по различным научным дисциплинам – конституционного, муниципального и административного права, государственного и муниципального права.

Различные государственно-правовые проблемы, связанные с местным самоуправлением, полномочиями органов власти, тематикой законности, правопорядка и общественного порядка, затрагивались в работах виднейших отечественных правоведов дореволюционного, советского и современного периодов: Н.М. Коркунова, М.А. Рейснера, С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, А.Б. Венгерова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, И.В. Мухачёва, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и некоторых других.

В последние годы был защищён ряд диссертаций по проблемам местного самоуправления, полномочий органов власти в сфере законности и правопорядка – Ю.В. Попова, А.К. Куранова, Ю.С. Михалычева, Н.В. Хвостуновой, С.Н. Пройдина и др.

При всём том, следует отметить, что, несмотря на большой интерес и ценность, которую представляют работы вышеперечисленных авторов, проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка исследованы не совсем полно. Это связано в том числе, с продолжающимся реформированием местного самоуправления и системы правоохранительных органов. Субъекты Российской Федерации, находящиеся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, обладают собственным законодательством, регламентирующим полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Такое положение требует комплексного изучения указанных проблем.

Источниковедческую базу исследования составили международно-правовые акты о местном самоуправлении; действующее законодательство РФ и её субъектов, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа; нормативно-правовые акты дореволюционного и советского периода; правоприменительная практика в сфере реализации полномочий муниципальных органов; конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств; различные справочные материалы; работы отечественных и зарубежных авторов, посвящённые рассматриваемой проблематике.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является выявление проблем регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации и определение путей их решения.

В соответствии с этой целью определяются задачи исследования:

- исследовать понятие, принципы и значение законности и правопорядка;

- проанализировать понятие и классификацию полномочий органов местного самоуправления;

- изучить становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка;

- дать характеристику полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах

- описать правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации;

- выявить проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации.

Объект диссертационного исследования – правоотношения, складывающиеся в области регламентации и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Предмет диссертационного исследования – проблемы регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка.

Теоретическую и методологическую основу настоящей работы составили различные методы научного познания. Среди них, прежде всего, общенаучные – диалектический, исторический, системно-структурный, функциональный, логический, герменевтический; а также специальные – технико-юридический, сравнительно-правовой (диахронный и синхронный), толкования норм права (например, грамматический) и некоторые другие. Применение теории социального гомеостазиса к изучению феномена реализации полномочий органов местного самоуправления также послужило решению задач исследования.

Эмпирическую основу исследования составляют Послание Президента РФ, муниципальные правовые акты, решения судебных органов, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что на монографическом уровне в нём делается одна из первых попыток комплексно изучить проблемы регулирования и реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка, прежде всего – в субъектах Российской Федерации, анализируется система нормативно-правовых актов субъектов РФ в части, касающейся закрепления и гарантирования указанных муниципальных полномочий.

В работе предлагаются авторские признаки и классификация полномочий органов местного самоуправления, формулируются предложения по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Анализируется правоприменительная практика и формулируются предложения по её совершенствованию.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании:

1. Полномочие органа местного самоуправления - это нормативно закрепленная обязанность, реализуемая через возможность действий уполномоченного субъекта по исполнению его задач и функций.

Предлагается выделить следующие признаки полномочия органа местного самоуправления:

- наличие уполномоченного субъекта – органа или должностного лица, обладающего для реализации функций и задач, выражающих муниципальные интересы, нормативно закрепленным каталогом властных полномочий;

- по сущностной форме, полномочие, это повеление (требование), обращенное к другой стороне публично-властных отношений;

- источником властного полномочия выступает закон;

- за неисполнение повеления (требования) следуют санкции, применяемые управомоченным на то органом.

- обеспечение властного полномочия представляет собой систему гарантий, в том числе наличие материальных и кадровых ресурсов, а также возможности применения принуждения.

2. Классификация полномочий органов местного самоуправления, основанием которой выступает генетический аспект полномочия (каким образом и на основании чего полномочие осуществляется)

Предлагается классифицировать полномочия по форме нормативного закрепления, форме деятельности, выделяя в последнем случае перечень видовых полномочий (по руководству, управлению, решению, участию, организации, разработке, координации, контролю и др.)

3. Анализ реализуемых посредством полномочий функций местного самоуправления, позволяет осуществление функциональной классификации (по содержанию деятельности), с выделением представительских, нормотворческих, организационно-распорядительных, контрольных полномочий.

Также выделяется классификация полномочий органов местного самоуправления по перечню вопросов местного значения, которая раскрывает телеологический аспект полномочий органов местного самоуправления, давая ответ на вопрос, для решения каких конкретных вопросов им необходимы те или иные полномочия.

4. Проанализировав опыт зарубежных стран относительно закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка, можно сделать следующее предложение:

по типу многих развитых зарубежных государств создать собственную муниципальную полицию, обеспечивающую охрану правопорядка на территории муниципального образования, которая будет финансироваться из средств муниципального бюджета.

5. Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка на территории муниципальных образований имеет комплексный характер и состоит из правовых норм федерального, регионального и муниципального уровней, содержащихся в актах об организации и осуществлении местного самоуправления, а также правовых норм, содержащихся в правовых актах федерального и регионального уровней, направленных на обеспечение безопасности на территории России и субъектов Российской Федерации.

6. Компетенция органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка имеет сложную структуру и состоит из собственных полномочий органов муниципальных районов и городских округов, делегированных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, а также полномочий, которые органы местного самоуправления обязаны выполнять в силу федерального законодательства, но которые при этом не переданы органам местного самоуправления в порядке делегирования. Предлагается установить запрет на выделения полномочий в сфере обеспечения законности и правопорядка не обеспеченные финансированием.

7. Органы местного самоуправления вправе производить дополнительные расходы на обеспечение деятельности полиции, в том числе на дополнительные выплаты сотрудникам полиции сверх установленного размера денежного довольствия, в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете субъекта РФ или муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете, однако органы полиции неподотчетны органам местного самоуправления в рамках контроля последними за эффективностью, целесообразностью и обоснованностью расходования средств муниципального бюджета, выделенных в качестве дополнительного финансирования органам полиции.

Предлагается решить вопрос конфликта интересов работников полиции, получающих дополнительные выплаты из средств муниципального бюджета и участием полиции в мероприятиях по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления. Эта ситуация, как представляется, наиболее адекватно разрешается созданием системы муниципальной милиции, не входящей в систему органов МВД РФ.

8. Важнейшей задачей в этой связи представляется закрепление системы гарантий деятельности муниципальной милиции, для чего недостаточно внесение изменений в закон № ФЗ-131 2003 г., а предлагается разработка и принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности муниципальной милиции в Российской Федерации», где особого внимания заслуживают вопросы финансирования и дотирования из средств региональных и федерального бюджетов деятельности муниципальной милиции, вопросы гарантий деятельности служащих муниципальной милиции, ответственность за неисполнение их законных требований.

9. В систему законодательства об обеспечении законности и правопорядка должен быть включен Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», где отдельно необходимо закрепить федеральные гарантии участникам добровольных общественных формирований и возможности населения муниципальных образований создавать добровольные народные дружины при органах территориального общественного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в выводах и предложениях, сделанных на его основе и направленных на совершенствование системы нормативно-правовых актов Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепляющих и гарантирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере законности и правопорядка. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в последующих научных работах по муниципальному, конституционному (государственному) и административному праву, в учебном процессе – при преподавании муниципального, конституционного права и административного права, а также различных специальных курсов, посвящённых местному самоуправлению, законности и правопорядку.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертации, отражены в опубликованных автором научных работах. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании дисциплины «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право» в юридическом институте Северо-Кавказского федерального университета. Выводы и предложения исследования сообщались на региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного и международного права Северо-Кавказского федерального университета.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы при совершенствовании законодательства Ставропольского края.

Структура и объём диссертации. Структура работы предопределена целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка источников и литературы.

## Понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления

Проблемы законности и правопорядка исследуются в той или иной степени всеми теоретиками права.

Так, при исследовании сущности категории «закон» Б.Н. Чичерин указывал: «... верховная власть, как источник закона, может и нарушать его во имя высшей цели; но определение этой цели принадлежит верховной власти, а не отдельному лицу. Последнее, нарушая закон, делает это во имя частного своего сознания. Это сознание может быть лучше общественного, выраженного верховной властью в положительном законе, но поставление частного сознания на место закона есть извращение всего общественного порядке, основанного на подчинении лица закону; это противоречит идее государства, подчиняющей лицо целому. Поэтому когда правду внутреннюю противополагают правде внешней, то есть юридическому закону, то этим самым личное толкование ставится выше общественного; на место законного порядка водворяется личный произвол, а это есть уничтожение государства, которое без закона существовать не может ...обязанность повиновения юридическому закону прекращается только там, где прекращается самая область права, во внутреннем мире человека и в действиях, определяемых решением совести»3.

А.Б. Венгеров справедливо отмечает, что законность в теории права определялась в разных дефинициях, но в основном как требование неуклонного соблюдения (в широком смысле) правовых норм всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, общественными организациями4.

С.С. Алексеев характеризует законность как явление политико-правовой жизни, принцип политической системы5. Многие теоретики права придерживаются аналогичных позиций6. Далее С.С. Алексеев отмечает, что в законности непосредственно проявляются единые политические, государственно-юридические закономерности политико-юридической надстройки в целом, да притом так, что право, государство, демократия, законность выступают в виде существующих в качестве элементов единой системы, тесно взаимодействующих друг с другом, взаимопроникающих социально-политических явлений. А это, помимо всего прочего, свидетельствует о весьма высоком науковедческом статусе вопросов законности, о том, что они представляют собой предмет не только юридического, но и философского, общесоциологического осмысления7.

А.Н. Головистикова определяет законность как режим неуклонного действия правовых норм, предполагающий точное исполнение всеми участниками общественных отношений - гражданами, должностными лицами, государственными органами, хозяйственными и иными организациями законов и иных нормативных актов, решительное пресечение любого беззакония и наказание виновных, строгий контроль за неуклонным соблюдением юридических предписаний8.

B.C. Нерсесянц пишет не просто о законности, а о правовой законности, подразумевая под этим определением точное и неуклонное соблюдение и исполнение требований правового закона всеми субъектами права9. Термины «правовая законность», «правозаконность» употребляются многими со временными исследователями , которые обосновывают значимые отличия данных терминов от термина «законность».

Так, Х.С. Гуцериев пишет: «С формированием правового государства законность конституируется как особый правовой режим общественно-политической жизни. Она осознается как самостоятельное, отличное от собственно права явление. Вместе с тем именно в процессе становления правового государства законность обретает единство с правом. Единство права и законности выражается в понятии «правозаконность». Явление правозакон-ности связывается с середины XX в. с развитыми гражданскими и демократическими институтами»11.

Х.С. Гуцериев дает следующее определение правозаконности: «Законность в правовом государстве (правозаконность) - это режим (состояние) соответствия общественных отношений законам и подзаконным актам, которые направлены прежде всего на обеспечение прав и свобод личности, издаются в интересах всего общества (при обязательном учете и уважении прав и свобод социального меньшинства) и осуществляются всеми участниками правоотношений. В правовом государстве законность становится основополагающим принципом деятельности граждан, общественных организаций, всех государственных органов и должностных лиц»12.

Как указывает А.А. Чечулина, концепция правозаконности позволяет утверждать, что необходимо различать формальное и субстанциональное понимание права. Квинтэссенцию правозаконности составляет постулат о том, что обязательность позитивного права может быть обусловлена именно и только его правовой природой, особым содержанием, выражающим есте ственные права человека. Согласно правозаконности, общеобязательность является надлежащим свойством только правовых законов, неправовым же законам в рамках концепции правозаконности отказывается в признаке общеобязательности. Следовательно, правозаконность - это требование неукоснительного соблюдения и исполнения положений только правовых законов.

И.А. Краснов по рассматриваемому вопросу отмечает: «Термин «правозаконность» позволяет преодолеть некую смысловую формальнологическую ограниченность (узость) термина «законность», поскольку, во-первых, позволяет отграничить режим законности тоталитарного государства от режима правозаконности правового государства. Во-вторых, термин правозаконность отражает те сложные практические казусы, которые возникают при пробелах в праве и когда, наряду с нормами права, применяются принципы права. В-третьих, режим законности возникает в процессе реализации правовых требований, закрепленных во всех источниках права (при ведущей роли закона)»14.

Ряд исследователей обращает внимание на ограниченность понимания категории «законность» как соответствия действий и поступков всех участников общественных отношений требованиям юридических норм15. В этом понимании право, законы рассматриваются обычно как естественная почва законности, ее питательные корни, данная позиция разделяется большинством теоретиков права и в настоящее время.

## Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в зарубежных странах

Становление местного самоуправления в России начинается еще в период догосударственных образований восточных славян с их патриархальным самоуправлением. Коллективистские отношения членов первых общин, коллективная собственность на средства производства, жилище и добываемую пищу формировали уклад их жизни, определенные нормы самоуправления. В этих условиях субъектом местного самоуправления выступали род и племя. Как отмечает Е.М. Ковешников, по своему характеру это было общинное самоуправление, основой которого были производственный и территориальный факторы108.

Исторически, безусловно, далеко не сразу полномочия таких образований в области обеспечения законности и правопорядка выделились в отдельную сферу (тем более, что формирование, например, концепции законности и ее теоретическое оформление и правовое закрепление произошло гораздо позже). Однако можно говорить о наличии у общин определённых полномочий в более широкой сфере - поддержания безопасности и общественного порядка (а в дальнейшем - и каких-то конкретных полицейских функций), изучение которых в исторической перспективе представляет определённый теоретический и практический интерес.

Здесь следует отметить, что существует подход в изучении истории становления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности и правопорядка не только через призму истории местного самоуправления в целом, но и через историю становления и развития полицейских органов. Как пишет В.В. Цветков, «на протяжении всех исторических периодов становления и развития российской государственности параллельно шло формирование как системы органов местного самоуправления

По мнению В.В. Цветкова, отсюда следует, что конкретно-историческое познание социально-правовых закономерностей становления и развития органов местного самоуправления полномочий в сфере обеспечения законности и правопорядка предполагает изучение процессов формирования института полиции в российском государстве. При всей ценности такого подхода следует всё же отметить, что иногда он приводит к изучению всё-таки не соответствующих полномочий муниципальных органов, а аналогичных полномочий государственных органов разных уровней и некоторому акцентированию внимания именно на истории полиции - что видно, например, из работы самого В.В. Цветкова. Однако следует признать, что обращение к нему в определённых ситуациях вполне целесообразно и плодотворно110.

Правовую основу для зарождения самоуправления на Руси составили губная (30-е гг. XVI в.) и земская (1555-1556 гг.) реформы, в результате которых городское население включилось в процесс формирования выборных органов местного самоуправления (губные и земские избы). Их создание в значительной степени стало результатом совершенствования системы суда и розыска за счет участия местного населения, представители которого - «добрые» или «лучшие» люди с конца XV в. стали привлекаться к осуществлению суда. Белозерская уставная грамота 1488 г., а затем Судебник 1497 г. закрепили эту практику, запретив должностным лицам местной администрации (наместникам и волостелям) вершить суд без выборных представителей дворянства и верхушки тяглого населения. Это касалось прежде всего рассмотрения наиболее важных и опасных для государства дел.

Как отмечает Е.С. Шугрина, под земством в русской литературе принято было понимать совокупность местных жителей и их местные, отличные от государственных интересы, связанные с развитием местного хозяйства, ком 109 Цветков В.В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка (на примере муниципальных образований г. Москвы). Дисс.канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2000. с. 17. 1,0 Там же. муникаций, медицины, народного образования, поддержанием общественного порядка, а также управление этими делами посредством выборных представителей из населения111

XV-XVI вв. на Руси все большее распространение получает такое территориально-политическое образование, как земство, т.е. власть, исходящая от земли, от народа. В период образования централизованного государства термин «земский» носил скорее характер общегосударственный, а не местный, но постепенно земство стало восприниматься как местное сообщество с присущими ему местными, интересами и нуждами.

В XVI в. начала формироваться такая ключевая административно-территориальная единица, как уезд. Именно с историей развития уездной формы территориальной организации общества неразрывно связана история всего российского самоуправления в целом, и в том числе самоуправления в сфере поддержания безопасности.

Уезд изначально формировался из пригородов или воссоединяемых с Российским государством земель по мере освобождения их от монгольского ига. Отсюда шло и неравенство уездов, и различие в их наименовании: «уезд», «земля», «царство». Эти земли постепенно расчленялись на отдельные части и выделялись в административно-территориальные единицы, получившие название волости. Создавались также особые единицы - станы, погосты, трети, четверти. К концу XVI в. уезд по своей значимости «перевешивает» более крупные единицы (земли) и более мелкие (волости). Границы уездов уже определялись государственными специалистами-межевиками.

Исторически сложилось так, что, наряду с поместьями и вотчиной, сельская община - волость была признана низовой территориально-административной ячейкой и стала частью государственного организма, обладавшей самоуправлением и известным комплексом публично-правовых функций. Волость играла решающую роль в раскладе оброка, налогов и по винностей и сборе их. Именно на волости держалась сложная громада фискальной организации, и через нее последняя доходила до каждого плательщика. Круговая порука волощан обеспечивала государственный интерес фиска.

Община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека: трудовую, обрядовую, культурную и опирающуюся на принципы коллективизма и уравнительности, прямой демократии - выборности, на коллективном принятии решений. К компетенции общины относилось распределение земельных наделов, налогово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, судебные споры, расследование преступлений, осуществление наказаний и др. Таким образом, крестьянское население Руси группировалось в крупные волости, соседние общины. Волостной мир избирал свою администрацию, выборного старосту. Однако в достаточно систематизированном виде правовое положение сельской общины было закреплено лишь в девятнадцатом веке в Манифесте 19 февраля 1861 года, о чем подробнее будет сказано ниже.

## Правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации

В Китайской Народной Республике местные народные правительства, реализуя решения местных собраний народных представителей и их постоянных комитетов, а также вышестоящих органов государственной администрации, принимают необходимые меры по выполнению местных народнохозяйственных планов, осуществляют всю административно-управленческую работу на соответствующей территории в области экономики, образования, культуры, общественной безопасности, национальных отношений и т.д.191

Статус органов публичной власти Италии на уровнях ниже области урегулирован Законом о местных автономиях 1990 года.

Такими уровнями служат провинция и коммуна. Представительными органами самоуправления там являются советы, избираемые жителями сроком на пять лет192. Исследователи указывают, что компетенция областных советов Италии несколько своеобразна, поскольку они обладают правом законодательствовать в вопросах, определяемых конституцией: общественные работы областного значения, сельское хозяйство, использование природных ресурсов, градостроительство, дороги и транспорт, ярмарки и рынки, работа социально-культурных учреждений, здравоохранение, городская и сельская полиция (муниципальная полиция)193.

Советы образуют свои исполнительные органы - джунты, состоящие из председателей (в коммунах - синдиков) и асессоров. Выполнение задач государственного управления в провинции возлагается на префекта, назначаемого Советом министров. Именно префект осуществляет административный надзор за самоуправлением и руководит провинциальной полицией. В коммуне функции государственного управления возлагаются на синдика, который совмещает их с руководством джунтой194.

Многие из полномочий, отнесенных к сфере местного управления зарубежных стран, принадлежат лишь крупным муниципалитетам - муниципалитетам провинций, больших городов и т.п. Компетенция муниципальных органов низовых звеньев (сельских общин, небольших городов) незначительна.

Многие из видов муниципальной деятельности связаны с повседневными нуждами населения. Однако государством эти функции ограничиваются. В Великобритании, например, в 1934 г. из ведения муниципалитетов была изъята выплата пособий по безработице, в 1940 г. - назначение пенсий по возрасту, в 1948 г. - управление больницами, газо- и электроснабжением; в 1965 г. муниципалитетам, не владеющим муниципальным транспортом, было запрещено обзаводиться им; в 1974 г. муниципалитеты полностью утратили остававшиеся в их ведении службы здравоохранения (поликлиники и др.), из их ведения было также изъято управление водоснабжением; в 80-х годах была выведена из подчинения муниципальным советам полицейская служба. В США только 2,1% городов с населением свыше 5 тыс. человек располагает муниципальным транспортом, 6,4% - ведает газоснабжением, 19,1% - снабжением электроэнергией, 76% - владеет водопроводом, 60,5% - канализационной системой; 454 города не осуществляют ни одного из перечисленных видов обслуживания195.

Помимо внутригосударственного, все большее значение, особенно для развитых государств, приобретает международно-правовое регулирование местного самоуправления. Одним из главных источников муниципального права европейских государств является Европейская хартия местного самоуправления, принятая по инициативе Совета Европы в 1985 г. Этот документ намечает пути развития местного самоуправления в современной Европе. В основу его положен классический принцип субсидиарности, утвердившийся в европейской социальной философии еще в Средние века (хотя к активной его реализации приступили лишь в нынешнем столетии). Согласно этому принципу вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а к вмешательству государства обращаться лишь там, где без него не обойтись196. Как указано в Хартии, «осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам».

Исследователи рассматривают принятие Европейской хартии местного самоуправления как стремление государств-членов Совета Европы выработать определенную общую модель местного самоуправления, оптимально сочетающую достоинства национальных муниципальных систем и преодолевшую свойственные им недостатки197. Общими тенденциями воздействия Европейской хартии местного самоуправления на муниципальные системы федеративных государств являются: а) повышение самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения; б) расширение перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления; в) предоставление гарантий международной защиты местному самоуправлению. Реализация положений Европейской хартии в законодательстве и правоприменительной практике федеративных государств может в дальнейшем привести к постепенной унификации законодательства о местном самоуправлении и, в конечном итоге, возникновению общей европейской модели местного самоуправления198.

Проанализировав опыт зарубежных стран относительно закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка, можно сделать ряд выводов: 1) полномочия в сфере обеспечения законности и правопорядка явля ются неотъемлемой составляющей полномочий органов местного само управления; 2) такими полномочиями зачастую наделяется единоличный орган местной исполнительной власти (шериф, префект и т.п.); 3) для многих развитых зарубежных государств характерно создание собственной муниципальной полиции, обеспечивающей охрану правопорядка на территории муниципального образования; 4) муниципалитеты обладают достаточно высокой степенью независимости от центральной власти, в том числе и в процессе обеспечения законности и правопорядка на своей территории. Думается, в России такая независимая система организации местного самоуправления в настоящее время была бы малоэффективна. Однако, в целях развития самостоятельности управления на местах целесообразно использовать зарубежный опыт, особенно в части формирования и деятельности местной полиции.

## Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации

Механизм муниципального контроля в области местного самоуправления представляет собой определенное количество действий, позволяющих выяснить состояние соблюдения и исполнения муниципальных правовых актов.

Основной отличительный признак муниципального контроля, выделяющий его в качестве самостоятельного вида публичного контроля, состоит в том, что он осуществляется в сфере местного самоуправления, где решаются вопросы местного значения. Объектом муниципального контроля является деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц по решению вопросов местного значения и принимаемые ими муниципальные правовые акты, а также деятельность муниципальных унитарных предприятий и учреждений. В каждом конкретном муниципальном образовании муниципальный контроль осуществляется в границах соответствующих муниципальных образований.

Субъектами муниципального контроля являются представительный орган, который, по нашему мнению, осуществляет общий контроль за соблюдением и исполнением муниципальных правовых актов другими органами и должностными лицами местного самоуправления, а также специализированный контрольный орган. Сфера его деятельности определена ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ и Федеральным законом № 6-ФЗ.

В соответствии с положениями названных Законов контрольные органы осуществляют контроль над исполнением местного бюджета, соблюдением порядка его подготовки, а также порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольную деятельность могут осуществлять и руководители органов местного самоуправления в отношении подчиненных им структурных подразделений, муниципальных служащих и других наемных работников.

Полномочия субъектов муниципального контроля распространяются в установленных законодательством пределах не только на муниципальные ор ганизации, но и на различные государственные, частные, общественные организации, расположенные на территории муниципального образования, в части исполнения ими муниципальных правовых актов. При этом они реализуют контрольные полномочия путем получения от должностных лиц и иных граждан объяснений, доступа в подконтрольные органы и организации, направления запросов, получения необходимых для осуществления контроля документов, сведений и иной информации. В процессе своей деятельности субъекты муниципального контроля могут привлекать экспертов и специалистов.

Объектами муниципального контроля являются определенные общественные отношения, связанные с осуществлением в границах муниципального образования местного самоуправления, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, соблюдением на его территории физическими и юридическими лицами установленных законодательством и муниципальными правовыми актами требований и порядка осуществления того или иного вида деятельности, отнесенной к компетенции подконтрольных органов и должностных лиц.

Таким образом, муниципальный контроль имеет собственный объект в виде деятельности администрации и других муниципальных органов, муниципальных учреждений и предприятий, а также организаций и граждан, находящихся на территории муниципального образования. Предмет муниципального контроля - проверка использования муниципального имущества, местного бюджета, выполнения требований муниципальных правовых актов, федерального и регионального законодательства. По результатам проведенных проверок осуществляется информирование уполномоченных органов о выявленных нарушениях.

Имеются основания для выделения следующих видов муниципального контроля: финансового229, экологического, лесного контроля, а также контроля в области рекламы, осуществления предпринимательской деятельности. При этом финансовый муниципальный контроль осуществляется контрольными органами муниципального образования, специализированным структурным подразделением местной администрации в отношении ее других подразделений. Кроме того, для осуществления финансового контроля создаются структурные подразделения администрации муниципального образования, проверяющие муниципальные предприятия и учреждения, а также неподчиненные субъекты на предмет соблюдения требований муниципальных правовых норм, а также переданных муниципальному образованию государственных полномочий230.

Природа муниципального экологического контроля, как отмечает Н.В. Кичигин, предопределена необходимостью соблюдения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, осуществляемой в рамках собственной компетенции от имени муниципального образования, за счет средств местного бюджета и иных разрешенных источников финансирова 231 НИЯ .

Ограничение предмета муниципального контроля возможно только при условии, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления будут в полном объеме дублировать положения федерального и регионального законодательства об охране окружающей среды. В противном случае утрачивается смысл самого контроля. В то же время представляется, что в сферу муниципального экологического контроля должны быть включены все субъекты хозяйственной и иной деятельности, расположенные на территории муниципального образования. Потребность в этом обусловливается тем, что к местным делам должно относиться обеспечение экологической безопасности всех потенциально опасных для жителей муниципального образования объектов, независимо от их статуса. В связи с этим мы присоединяемся к мнению Н.В. Кичигина о необходимости выделения двух видов муниципального экологического контроля: публичного и частного232.

В соответствии с определением, данным в ст. 2 Закона № 294-ФЗ233, при осуществлении муниципального контроля могут проводиться проверки соблюдения только требований, установленных муниципальными правовыми актами. Данное положение определяет пределы муниципального контроля и должно учитываться муниципальными органами на практике. В то же время такое ограничение вызывает существенные сложности. Ведь, к примеру, значительная часть нормативного правового регулирования в таких сферах, как земельные и лесные отношения, осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Следовательно, в рамках муниципального земельного и лесного контроля проверять выполнение требований, закрепленных данными актами, нельзя, поскольку в рамках муниципального контроля может быть проверено только выполнение требований, установленных актами муниципалитетов. Ситуация осложняется еще и тем, что в федеральном законодательстве имеется противоречие, касающееся определения объекта муниципального земельного контроля. С одной стороны, согласно ст. 98 Лесного кодекса РФ такой контроль осуществляется на территории муниципального образования234. Следовательно, он распространяется на любые леса.